

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Коррупционные правонарушения в сфере государственного
управления и местного самоуправления»

Студент

К.А. Глухов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

А.Н. Станкин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

к.ю.н., доцент Н. В. Олиндер

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы исследования коррупционных правонарушений.....	7
1.1 Понятие, сущность и тенденции развития коррупции в Российской Федерации.....	7
1.2 Коррупционные правонарушения и их виды.....	13
Глава 2. Организационная основа, принципы и меры противодействия коррупции в органах государственной власти.....	26
2.1 Организационная основа противодействия коррупции в органах государственной власти.....	26
2.2 Меры по профилактике и предупреждению коррупционных правонарушений в органах государственной власти.....	36
2.3 Зарубежный опыт противодействия коррупции в органах государственной власти	50
Глава 3. Организационная основа, принципы и меры противодействия коррупции в муниципальных образованиях.....	57
3.1 Организационная основа противодействия коррупции в муниципальных образованиях.....	57
3.2 Профилактика и предупреждение коррупции в сфере местного самоуправления	62
Заключение.....	71
Список используемой литературы.....	76

Введение

Коррупция выступает как противоправное и антисоциальное явление, которое противоречит принципам демократизма, равенства всех перед законом и иным законным правам и свободам граждан. Также коррупция является основной причиной недоверия к власти со стороны населения. В настоящий момент в нашей стране еще не создано таких условий, при которых данное явление прекратило бы свое существование. Но уже, неоднократно предпринимались попытки в виде создания специальных нормативно-правовых актов, проведения антикоррупционных мероприятий, а также, так называемых «показательных казней». Данные действия лишь на некоторое время заставляли коррупционеров «уйти в подполье», однако необходимого результата они не принесли.

Актуальность исследования заявленной темы обусловлена ежегодным ростом числа совершенных коррупционных правонарушений, несмотря на многочисленные попытки противостоять коррупции. В связи с этим возникает необходимость исследовать современные методы, используемые в Российской Федерации, по борьбе с коррупционными правонарушениями в органах государственной власти и муниципальных образованиях. А также необходимо изучить наиболее действенными антикоррупционные меры, закрепленные законодательствами других стран. Принимая во внимание тот факт, что причины возникновения коррупции имеют сложный характер, а также многообразие ее форм, становится, обоснована необходимость применения комплексных мер противодействия коррупционным правонарушениям. Этот факт указывает на необходимость детального изучения заявленной проблемы, что в свою очередь также указывает на актуальность данного исследования.

Стоит отметить, что в России борьбе с коррупцией в государственных органах и муниципальных образованиях всегда уделялось особое внимание. Начиная с 2002 года, каждая программа по реформированию и развитию

данных институтов содержала положения, посвященные противодействию данной проблеме. Непосредственно выражалось это в поручениях по проведению комплекса мер по формированию новой системы квалификационных требований к должностям государственной службы, внедрению механизмов комплексной оценки государственных и муниципальных служащих, развитию системы поощрений и мотивации для служащих, внедрению современных антикоррупционных кадровых технологий. Проблема коррупции присуща не только нашей стране. По статистике задача по борьбе с коррупцией в государственных органах стоит перед посткоммунистическими странами по мере перехода к демократии и рыночной экономике, но также она противостоит государствам в Северной Америке и Западной Европе, включая членов ЕС, а также в Азии и Южной Америке. Многие зарубежные исследователи приходят к выводу о том, что скрытые причины коррупции таятся в человеческой природе. Возможно, это связано с такими человеческими качествами, как жадность, честолюбие и стремление к власти, все эти черты являются психологическими основами, которые ее порождают. Однако коррупция - это не просто человеческая черта. Плохое управление, отсутствие прозрачности, недостатки систем принятия решений и неэффективность, дефицит средств, предлагаются в качестве возможных причин того, почему коррупция сохраняется в других странах и непосредственно на территории Российской Федерации.

В данной работе будут подниматься проблемы современной политики по борьбе с коррупционными правонарушениями, совершаемыми на государственной и муниципальной службе. В настоящий момент наличие коррупционного фактора в институтах государственной и муниципальной службы представляет собой одну из наиболее важных проблем. Последствиями «запущенности» указанной проблемы являются дестабилизация работы механизма осуществления власти, нарушение и ущемление прав граждан, падение авторитета государственной власти среди населения.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в виду политики противодействия коррупции в институтах государственной и муниципальной службы.

Предмет работы - теоретический и практический материал, связанный с содержанием и регулированием политики противодействия коррупции в органах государственной власти и муниципальных образованиях Российской Федерации.

Целью работы является комплексный анализ нормативно-правовой базы, определяющей политику по борьбе с коррупционными правонарушениями в органах государственной власти и муниципальных образованиях, а также исследование ряда научных работ, которые помогли бы способствовать наиболее глубокому и разностороннему пониманию и освоению проблематики данной работы.

Задачи исследования заключаются в следующем: исследовать понятие «коррупция», а именно легальное определение данного термина, закрепленное в законодательстве Российской Федерации; рассмотреть результаты влияния коррупции непосредственно на систему органов государственной власти и муниципальных образований; проследить развитие законодательства о противодействии коррупционным правонарушениям как за рубежом, так и в отечественной истории; определить основные направления политики государства по вопросам борьбы с коррупционными нарушениями в органах государственной власти и муниципальных образованиях; проанализировать положения антикоррупционного законодательства в иностранных государствах, определить причины совершения коррупционных правонарушений государственными и муниципальными служащими; непосредственно выявить правовые проблемы в области противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе.

Степень разработанности вопроса. Проблематика противодействия коррупции в органах государственной власти и муниципальных

образованиях является одной из наиболее востребованных и актуальных на данный момент тем для изучения. В ходе постижения и освоения материалов различного характера по данной теме, хотелось бы отметить, что серьезному анализу тема совершения коррупционных правонарушений была подвергнута в работах кандидата юридических наук, доцента Илий С. К., доктора юридических наук, профессора Липинского Д. А., а также доктора юридических наук, профессора Хазова Е. Н. в работе, посвященной коррупции на муниципальной службе. Учитывая общественную значимость данной темы, проблема коррупционных правонарушений была отмечена в работе доктора экономических наук, профессора И. Я. Богданова.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы.

Общий объем работы составляет 83 листа.

Глава 1. Теоретические основы исследования коррупционных правонарушений

1.1 Понятие, сущность и тенденции развития коррупции в Российской Федерации

За последнее десятилетие коррупция в нашей стране приобрела огромные масштабы. За 2018 год правоохранными органами было зарегистрировано 30495 преступления коррупционной направленности, что на 2,9% больше по сравнению с показателем за предыдущий 2017 год. Особого внимания заслуживает процентное соотношение коррупционных правонарушений по отношению к каждому отдельному федеральному округу. Лидирующую позицию занимает Приволжский федеральный округ, в котором находится Самарская область. Доля Приволжского округа составляет 23,4% от всех преступлений коррупционной направленности, зарегистрированных в Российской Федерации за 2018 год. При этом необходимо брать во внимание латентный характер коррупционных сделок. В связи с этим можно сделать вывод, что официальная статистика не отражает в полной мере истинные масштабы коррупции. В действительности органы государственной власти и муниципальных образований поражены коррупцией на разных уровнях в огромных масштабах. В рамках данного исследования был проведен опрос жителей городского округа Жигулевск посредством социальной сети «ВКонтакте». Опрос был разделен на две части. Первая часть содержала два опроса. Участие в первой половине опроса приняли 215 респондентов. При этом каждый из респондентов достиг возраста совершеннолетия. В первом опросе респондентам предлагалось оценить уровень коррупции в городском округе Жигулевск по пятибалльной шкале (где 1 – отсутствие коррупции, а 5 – преобладание коррупции во всех сферах жизни общества). По результатам опроса было установлено, что средний показатель коррупции, по мнению респондентов, составляет 3,8. Вариант «1» выбрали 11% респондентов, в то время как вариант «5» был

выбран 42% респондентов. Второй опрос предлагал респондентам ответить на вопрос «Сталкивались ли вы с коррупцией в городском округе Жигулевск?». Ответ «Нет» выбрали 38% респондентов, а ответ «Да» был выбран 62% опрошенных. На основе этого опроса была сформирована аудитория респондентов, которые приняли участие во второй половине опроса. Во второй половине опроса приняли участие 134 респондента. Третий опрос предлагал респондентам ответить на вопрос «Сотрудник какого из перечисленных органов вымогал у Вас взятку?». Опрос предусматривал множественный выбор ответов. По результатам опроса было выявлено, что у 13% респондентов взятку вымогали сотрудники Администрации городского округа Жигулевск. Четвертый опрос предлагал респондентам ответить на вопрос «Пытались ли Вы обратиться в правоохранительные органы по факту вымогательства взятки? Обращение в правоохранительные органы решило Вашу проблему?». По результатам опроса было выявлено, что 3% респондентов обращались в правоохранительные органы, и их проблема была решена, 5% респондентов обратились в правоохранительные органы, но их проблема не была решена. 92% респондентов не обратились в правоохранительные органы за помощью. Такие отрицательные показатели указывают на необходимость изучения такого явления, как коррупция, выявления причин ее появления, что в свою очередь способствует разработке методов противодействия и искоренения коррупции.

Совершению коррупционных нарушений способствуют множество факторов. К их числу можно отнести гипертрофию рыночных отношений, в сознании человека складывается мнение, что абсолютно все продается и покупается; особый моральный климат в стране; алчность должностных лиц; отсутствие эффективных механизмов противодействия коррупции; отсутствие единой практики по делам о коррупционных нарушениях. Основная цель коррупционера заключается в получении материального или иного блага. Как правило, взятка представляет собой денежное

вознаграждение. Основываясь на данных, представленных Генеральной Прокуратурой, средняя сумма взятки за 2018 год составляет 609 тысяч рублей¹. Ко всему прочему взятка может быть предоставлена в виде имущества, права или какого-либо иного блага. Так доктор юридических наук, профессор Боброва Н. А. в своей работе, посвященной коррупции в сфере государственных наград, указывает, что при отсутствии специальных ограничений можно рассматривать институт наград в качестве инструмента коррупции². Причем выгодополучателем не всегда является лицо, получающее взятку. Между взяткодателем и взяткополучателем может быть достигнута договоренность, по которой материальные и иные блага получает третье лицо (например, супруга).

Легальное определение коррупции содержится в статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции». Коррупция представляет собой злоупотребление служебным положением, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп, дача взятки, получение взятки или иное незаконное применение лицом своего должностного положения вопреки интересам общества и государства с целью получения выгоды в виде денег, ценностей, имущества, услуг, имущественных прав для себя лично или для третьих лиц либо противоправное предоставление выгоды другими физическими лицами, а также совершение указанных действий в интересах или от имени юридического лица³. Анализ определения позволяет сделать следующие выводы. Коррупция - это совокупность деяний, которые предусмотрены статьями 201, 204, 285, 290 Уголовного кодекса, а также иных деяний, которые заключаются в использовании лицом своего служебного положения вопреки общественным и государственным интересам в целях получения некой выгоды для себя или же для третьих лиц. Выгода должностного лица

¹ Портал Правовой статистики Генеральной Прокуратуры Российской Федерации // [Электронный ресурс]. - <http://crimestat.ru> (дата обращения 01.05.2019)

² Боброва Н. А. О коррупциогенных недостатках критериев и процедур присвоения государственных наград // Конституционное и муниципальное право. - 2019. - № 2. - С. 23 - 27.

³ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // СЗ РФ. 2008. №52. Ст. 6228.

заключается в приобретении денег, ценностей, какого-либо имущества, услуг, имущественных прав. Законодатель не разграничивает понятия «должностное положение» и «служебное положение».

Законодательная формулировка термина «коррупция» является недостаточно точной ввиду весьма узкого понимания. В данном определении мы видим только перечисление должностных преступлений. Однако существуют и иные формы коррупции, которые не подпадают под данное определение. Например, фаворитизм, лоббизм, протекционизм и иные действия, являющиеся завуалированными формами коррупции. На наш взгляд необходимо рассматривать это антисоциальное явление более широко. Однако обобщить все множество коррупционных правонарушений одним понятием является достаточно сложной задачей. Кажется необходимым обозначить коррупцию при помощи наиболее общих признаков. Это обеспечит «пластичность» определения, которая необходима в связи со стремительной динамикой развития отношений в современных реалиях. Соответственно и уголовное законодательство должно поспевать и своевременно дополняться при появлении новых коррупционных правонарушений.

Фиалковская И. Д. выделяет следующие специфические особенности, которые характерны для коррупции:

- коррупция - это не просто совокупность ряда однородных нарушений закона, а многоаспектный комплексный социально-правовой феномен;
- коррупция представляет собой обмен услуги (которые могут заключаться и в бездействии) со стороны должностного лица на различные блага со стороны заинтересованного лица;
- «услуга», которая была оказана за вознаграждение, непосредственно связана с исполнением должностных (служебных) обязанностей⁴.

⁴ Фиалковская И. Д. Коррупция: понятие, признаки, виды // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2018. - №1. – С. 137-142.

Анализируя сущность и совокупность признаков, присущих коррупции, кажется возможным определить коррупцию следующим образом. Коррупция представляет собой любое противоправное использование лицом своего должностного положение, которое непосредственно связано с получением выгоды различного характера, будь то имущество, услуга, привилегия или что-либо еще, для себя или других лиц вопреки интересам общества и государства.

На сегодняшний день практически каждый член общества знает о наличии коррупции в аппаратах государственного и муниципального управления. Негативное влияние несет и то, что дела о коррупции не доходят до суда, или же виновный не несет надлежащую ответственность. Беснаказанность коррупционеров постепенно утверждается в сознании общества, как среднестатистическое, обычное положение вещей. На это влияет и отсутствие эффективных механизмов привлечения к ответственности лиц-участников коррупционных правонарушений. Итогом является падение авторитета власти, отсутствие доверия к государственным и муниципальным органам, а также их представителям. При этом такое сознательное допущение коррупции говорит о том, что члены общества в полной мере не осознают всей опасности коррупции и ее негативных последствий.

Реальное противодействие коррупции возможно только на основе реализации комплекса мер. В первую очередь они должны быть направлены на устранение причин и условий, сопутствующих возникновению коррупции, а также на смягчение ее последствий. Сафонова С. Г. предлагает три основных элемента, которые должны лежать в основе любой антикоррупционной политики:

- общественное осознание реальной опасности, которую представляет коррупция;
- внедрение мер предупреждения и предотвращения коррупции;

- соблюдение и реализация принципа верховенства закона⁵.

Соответственно, можно сделать вывод, что для снижения уровня коррупции необходимо применение комплексных мер. Которые, в свою очередь, должны иметь системный и непрерывный характер. Необходима постоянная реализация антикоррупционных мер на всех уровнях.

Редкие громкие процессы или так называемые показательные казни не означают того факта, что борьба с коррупцией на территории нашей страны происходит успешно. Стоит принять тот факт, что коррупция - это не только многомиллионные взятки высокопоставленным должностным лицам, это, прежде всего небольшие «подношения» за оказание различных услуг. Другими словами, речь идет не только о громких и выходящих за рамки принятого случаях, но и о вполне «нормальных», так скажем традиционных отношениях. Таким образом, борьба с коррупционными правонарушениями, осуществляемая путем проведения точечных мероприятий не имеет никакой дальнейшей перспективы. Попытки побороть коррупцию на уровне отдельных муниципальных образований, регионов не принесут должного эффекта. Поэтому до момента пока на каждом из уровней действительно не будут на постоянной основе осуществляться антикоррупционные мероприятия каких-то серьезных успехов в борьбе с коррупцией ожидать не стоит.

Коррупция подрывает правовые основы, установленные Конституцией Российской Федерации, мешает становлению России, как правового государства, нарушает процесс нормального функционирования жизни общества. В связи с этим борьба с коррупцией является одной из первостепенных задач, требующих особого контроля со стороны государственных органов. На сегодняшний день элементы политики борьбы с коррупцией находят свое отражение во множестве нормативно-правовых актов. Основным актом, направленным на искоренение коррупции в

⁵ Сафонова С. Г., Кочуев Н. М. Состояние и современные тенденции развития коррупции в России // Прорывные экономические реформы в условиях риска и неопределенности. – 2018. - №1. – С. 103-105.

государстве, является Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года. Особое значение имеют Федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации», которые содержат в себе систему запретов и ограничений для муниципальных и государственных служащих, а также раскрывают понятие и закрепляют способы урегулирования конфликтов интересов. Помимо этого, утвержден и действует Национальный план противодействий коррупции на 2018-2020 годы, разрабатываются концепции реформирования институтов государственной и муниципальной службы.

1.2 Коррупционные правонарушения и их виды

Действующее законодательство не раскрывает понятие «коррупционное правонарушение», несмотря на то, что оно употребляется в Федеральных законах «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». На наш взгляд, законодатель должен был включить столь важную дефиницию в статью первую Федерального закона «О противодействии коррупции», где представлены основные понятия, но законодатель по какой-то причине этого не сделал. Стоит отметить, что ранее были предприняты попытки раскрыть определение «коррупционное правонарушение» на законодательном уровне. В проекте Федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» в качестве коррупционных правонарушений понимались деяния, обладающие признаками коррупции, за совершение которых нормативно-правовыми актами установлена гражданско-правовая, уголовная, административная, дисциплинарная ответственность⁶. Липинский Д. А. предложил более широкое определение: «коррупционное

⁶ Проект Федерального закона № 216592-3 «Основы законодательства об антикоррупционной политике» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2019)

правонарушение – это противоправное, виновное, общественно опасное деяние, содержащее в себе признаки коррупции, за совершение которого предусмотрена ответственность международным, административным, уголовным или другой отраслью законодательства⁷. Данное определение наиболее точно отражает всю совокупность признаков, присущих любому правонарушению, а также учитывает специфику коррупционной направленности таких деяний. Стоит отметить, что в законодательстве формулировка «общественно опасное деяние» применяется исключительно к преступлениям, в то время как, коррупционные правонарушения могут быть административно-правовыми, дисциплинарными, международными. Однако если рассматривать общественную опасность в более широком смысле, то можно прийти к выводу, что данный признак может быть применим ко всем правонарушениям в разной степени.

Анализируя определение, можно прийти к выводу, что для коррупционного правонарушения характерны следующие признаки: противоправность; наносит вред интересам общества; виновность; деяние; за совершение предусмотрена юридическая ответственность; наличие признаков коррупции.

Согласно статье 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» лица, совершившие коррупционные правонарушения несут уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую ответственность. В связи с этим предлагается разделить коррупционные правонарушения в зависимости от степени вреда, наносимого общественным интересам. Коррупционные преступления характеризуются наибольшей степенью общественной опасности по сравнению с правонарушениями других видов. Круг преступлений, которые входят в данную группу, определяется весьма произвольно. Число коррупционных преступлений меняется в зависимости от точки зрения того или иного автора. Так Авдеев

⁷ Липинский Д. А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. - №3(41). – С. 100-108.

В. А. и Авдеева О. А. делят коррупционные преступления на две группы: безусловные уголовные правонарушения коррупционной направленности; правонарушения, которые можно рассматривать в качестве коррупционных преступлений при соблюдении некоторых условий. К первой группе они относят преступления, предусмотренные статьями 141.1, 184, 188 (пункт «б» части 3), 204, 226.1 (пункт «а» части 2), 229.1 (пункт «б» части 2); 229.1, 289, 290, 291, 291 Уголовного кодекса Российской Федерации⁸. Гляумбетов Р. Г. и Хамадьярова А. Р. допускают с определенными условиями преступления, предусмотренные статьями 290, 291, 296, 175, 201, 204, 285, 302, 303 и 309 Уголовного кодекса⁹. Отсутствие нормативного закрепления и наличие множества научных позиций относительно коррупционных преступлений привело к необходимости разъяснить данный вопрос. На сегодняшний день актуально Указание Генпрокуратуры России 853/11, МВД России № 5 от 25.12.2018 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности». В указанном документе перечислены основные признаки коррупционных преступлений, к их числу относятся: наличие надлежащего субъекта в виде должностного лица; непосредственная связь деяния со служебным положением должностного лица, а именно отступление от закрепленных за ним прав и обязанностей; корыстный мотив; прямой умысел. К таким преступлениям всегда относятся:

- нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;
- оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса;

⁸ Авдеев В. А., Авдеева О. А. Стратегические направления противодействия коррупции в РФ // Российская юстиция. - 2016. - № 7. - С. 19-21.

⁹ Гляумбетов Р. Г., Хамадьярова А. Р. Понятие коррупции и виды коррупционных преступлений // European science. – 2016. - №12(22). – С. 57-61.

- подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок;
- злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа;
- коммерческий подкуп;
- посредничество в коммерческом подкупе;
- мелкий коммерческий подкуп;
- контрабанда запрещенных веществ должностным лицом с использованием служебного положения;
- незаконное участие в предпринимательской деятельности;
- получение взятки;
- дача взятки;
- посредничество во взяточничестве;
- мелкое взяточничество¹⁰.

Как показывает статистика, наибольшую долю среди коррупционных преступлений занимают дела о мелком взяточничестве (22,3%), мошенничестве (19,8%), даче взятки (18%). Как правило, за мелкое взяточничество привлекают младших должностных лиц. Это можно объяснить тем, что они не находятся под чьим-либо покровительством, поэтому им труднее всего избежать наказания. На практике вполне обычная ситуация, когда высшие должностные лица передают информацию о мелких коррупционных сделках, за что получают некоторую свободу действий. В итоге складывается следующая картина. К ответственности привлекаются несколько лиц за мелкое взяточничество, а на свободе остаются более «значительные» коррумпированные должностные лица. Зачастую сумма мелких взяток не может покрыть тот объем денежных средств, которые получает за незаконные действия крупный чиновник. Таким образом, создается иллюзия борьбы с коррупцией, но, несмотря на стабильные показатели, более опасные

¹⁰ Указание Генпрокуратуры России 853/11, МВД России № 5 от 25.12.2018 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2019)

нарушители остаются на свободе и продолжают осуществлять коррупционную деятельность.

Кочои С. М. также отмечает, что мы не сможем увидеть реальную картину противодействия коррупции до тех пор, пока правоохранные органы не изживут в своей практике такие методы как провокация взятки или подстрекательство к принятию взятки¹¹. С данной точкой зрения сложно не согласиться. Так как подобные мероприятия только создают видимость и показатели успешной борьбы с коррупцией, но на самом деле не улучшают ситуацию. Статьей 304 Уголовного кодекса предусмотрена ответственность за провокацию взятки, коммерческого подкупа или подкупа в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. В указанной статье под провокацией необходимо понимать осуществление попытки передать должностному лицу при отсутствии его согласия денег и иных материальных благ¹². Необходимо отметить, что в данной статье отсутствуют какие-либо квалифицирующие признаки. Будь то размер взятки (стоимость предмета), совершение преступления в составе группы лиц. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 года № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» вводится понятие «подстрекательские действия сотрудников правоохранительных органов». Позиция пленума четко сводится к тому, что такие действия прямо противоречат требованиям статьи 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»¹³. В отличие от провокации взятки подстрекательские действия направлены на получение согласия должностного лица на получение взятки путем его склонения к этому. То есть без вмешательства сотрудников у должностного лица не возник бы умысел на совершение преступления. В таких случаях состав преступления

¹¹ Кочои С. М. Уголовно-правовое противодействие коррупции: пробелы законодательства, проблемы правоприменения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2018. - №12. – С. 88-94.

¹² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

¹³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 года № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // СПС Консультант плюс.

отсутствует, и должностное лицо не подлежит уголовной ответственности. Пленум не затрагивает вопрос о квалификации подстрекательских действий сотрудников правоохранительных органов. Это можно объяснить тем, что законодатель также не предусмотрел подобные действия нормами Уголовного кодекса. Стоит предположить, что в данном случае речь идет о законодательном пробеле. В связи с этим представляется возможным дополнить статью 304 положением об ответственности сотрудников правоохранительных органов за совершение подстрекательских действий.

По сей день актуальным остается вопрос об отнесении услуг нематериального характера к предмету взятки. В своей работе Трунцевский Ю. В. отмечает, что немущественные блага могут быть переданы лицу в связи с его коррупционным поведением, но ввиду материальной природы предмета взяточничества, они не могут быть признаны взяткой¹⁴. За последние пять лет было предпринято несколько попыток внести изменения в Уголовный кодекс в части расширения предмета взятки. На наш взгляд дополнение предмета взятки «немущественной выгодой» имеет сомнительную целесообразность. Проблема заключается в том, что это вызовет неопределенность при дифференциации общественной опасности деяния, так как в связи с нематериальным характером предмета возможность его оценки утрачивается. Причем особой необходимости дополнять предмет взятки «немущественной выгодой» нет, законодательство предусматривает способы привлечения к ответственности. Так лицу может быть предъявлено обвинение в злоупотреблении должностными полномочиями (формулировка статьи 295 включает в предмет не только корыстную, но и любую другую личную заинтересованность). Если же признаки преступления отсутствуют, то ситуацию можно рассматривать как конфликт интересов, соответственно должностное лицо будет привлекаться к дисциплинарной ответственности. Таким образом, мы не видим необходимости дополнять статьи 204, 290

¹⁴ Трунцевский Ю. В. О расширении предмета взятки (подкупа) нематериальными преимуществами // Труды Академии управления МВД России. – 2017. - №4(44). – С. 67-72.

получением услуг неимущественного характера, неимущественных прав или неправомерных преимуществ, ввиду того, что это вызовет практические трудности при квалификации совершенных преступлений.

Административные коррупционные правонарушения – это деяния, нарушающие требования законодательства о противодействии коррупции, за совершение которых Кодексом об административных правонарушениях предусмотрена ответственность¹⁵. В отличие от коррупционных преступлений, перечень которых находится в Указание Генпрокуратуры, список административных коррупционных правонарушений не сформирован. Равно как и не разработаны критерии отнесения проступка к числу административных коррупционных правонарушений. Различные авторы формируют свои списки административных коррупционных правонарушений, которые отличаются между собой числом включенных проступков. По аналогии с коррупционными преступлениями считаем необходимым, сформировать официальный перечень таких административных правонарушений. За основу могут быть взяты наработки, содержащиеся в Указании Генпрокуратуры и МВД.

Можно выделить следующие основные подходы к определению коррупционных правонарушений. Первый подход основан на вступлении в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». На основании указанного закона в Кодекс об административных правонарушениях были введены статьи 19.28 (предусматривает ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица) и 19.29 (предусматривает ответственность за незаконное

¹⁵ Исламова Э. Р. К вопросу о понятии «административные коррупционные правонарушения» и его содержании // Крымский научный вестник. – 2015. - №5. – С. 66-75.

привлечение к трудовой деятельности государственного служащего)¹⁶. Соответственно традиционный подход относит к административным коррупционным правонарушениям только эти два состава. Приверженцы второго подхода относят большее число составов к категории коррупционных. Так Илий С. К. считает необходимым признавать составы административных правонарушений коррупционными при наличии следующих критериев: элементы подкупа, использование своего служебного положения, нарушение норм, регулирующих государственное (муниципальное) управление и противодействие коррупции¹⁷. Вместе со статьями 19.28 и 19.29 во вторую группу входят использование преимуществ должностного или служебного положения в период проведения избирательной кампании, кампании референдума; подкуп избирателей; использование незаконной финансовой поддержки при проведении избирательной кампании; ограничение конкуренции органами власти или муниципальными образованиями; нецелевое использование бюджетных средств; использование служебной информации на рынке ценных бумаг.

На практике возникают проблемы при определении вины субъекта в совершении проступка, предусмотренного статьей 19.29 Кодекса об административных правонарушениях. Так ООО ЖК «Дом» было привлечено к ответственности по статье 19.29 ввиду того, что не уведомило представителя нанимателя по прежнему месту службы о приеме на работу их бывшего сотрудника. В данном конкретном случае, суд не учел то обстоятельство, что потенциальный работник не уведомил ООО ЖК «Дом» о том, где он ранее проходил службу. В другом аналогичном случае, при абсолютно таких же обстоятельствах с коммерческой организации была

¹⁶ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №280-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2008. №52. Ст. 6235.

¹⁷ Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. – 2015. - №5(89). – С. 460-468.

снята ответственность¹⁸. В связи с этим возникает вопрос о корректности и законности привлечения работодателей к ответственности при условии, что потенциальный работник не сообщил им о старом месте службы, нарушив положения Федерального закона «О противодействии коррупции». Считаем необходимым дополнить статью 19.29 Кодекса об административных правонарушениях соответствующим основанием для освобождения от ответственности. Продолжая тему законодательных изменений, предлагаем добавить в статью 19.28 изменения, которые позволят привлечь к ответственности лиц, ведущих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Также необходимо, как уже было отмечено ранее, разработать и закрепить список административных составов коррупционной направленности.

Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих за коррупционные правонарушения имеет особый порядок применения и определенную специфику. И. В. Григорьев и М. В. Крипак отмечают, что законодатель указывает на необходимость применения дисциплинарной ответственности за коррупционные проступки независимо от вины служащего¹⁹. То есть отсутствие вины служащего не предусматривает допустимость ее отрицания в качестве значимой характеристики коррупционного правонарушения. Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривает следующие виды ответственности служащих:

- замечание;
- выговор;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;

¹⁸ Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС Консультант плюс.

¹⁹ Григорьев И. В., Крипак М. В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. - №5(125). – 2018. – С. 1-10.

- увольнение со службы²⁰.

Особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности обусловлен специальным субъектом. Применение взысканий за коррупционные дисциплинарные проступки происходит по результатам проверки, которая была проведена кадровой службой или же комиссией по урегулированию конфликтов интересов. Законодатель установил особый срок давности в отношении взысканий. Взыскания могут применяться к служащему не позднее шести месяцев с момента его обнаружения и не позднее трех лет с момента его совершения.

Говоря о гражданско-правовой ответственности государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений, необходимо рассмотреть меры, предложенные Конвенцией Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Так Конвенция содержит следующие гражданско-правовые положения, связанные с противодействием коррупции: признает сделки с элементами недействительными; закрепляет механизмы возмещения ущерба (упущенная выгода, имущественный и моральный вред) в судебном порядке; выделяет основные условия привлечения к ответственности за акт коррупции²¹. Стоит отметить, что большинство из указанных методов могут быть реализованы в рамках нашего законодательства. Например, Гражданский кодекс предоставляет возможность признать сделку недействительной, если она нарушает требования закона или иных нормативно-правовых актов²². При этом любая сделка с элементами коррупции априори является таковой, соответственно, даже, несмотря на то, что Конвенция не ратифицирована на территории нашего государства, пострадавший субъект не лишается права судебной защиты.

²⁰ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) // СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3215.

²¹ Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // СПС Консультант плюс.

²² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301.

По сути своей гражданско-правовая санкция предусмотрена Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В том случае, если должностным лицом не представлены сведения, подтверждающие приобретение имущества, ценных бумаг на законные доходы, Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры в порядке, установленном законом, могут обратиться в суд с заявлением об обращении в доход государства такого имущества, ценных бумаг. Если обращение такого имущества невозможно, то прокурор обращается с заявлением об обращении в доход государства денежной суммы, равной стоимости имущества²³. Говоря об изъятии имущества, необходимо указать, что подарки стоимостью свыше трех тысяч рублей переданные служащему в связи с его должностным положением признаются собственностью государства (субъекта Российской Федерации или муниципального образования). Поэтому за нарушение данного положения уполномоченным лицом может быть заявлено требование об изъятии такого имущества.

За совершение коррупционного правонарушения лицо может быть подвергнуто уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности. Уголовные и административные правонарушения представляют наибольшую общественную опасность. Уголовный кодекс содержит различные составы коррупционных преступлений. Указанием Генпрокуратуры и МВД закреплено, какие преступления необходимо относить к числу коррупционных. На наш взгляд аналогичные указания необходимы и для административных коррупционных нарушений, так как до сих пор нет единой точки зрения относительно данного вопроса.

Стоит обратить внимание на отсутствие единства судебной практики по вопросу привлечения работодателя к ответственности по статье 19.29 в

²³ Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 №230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2012. №50. Ст. 6953.

случаях, когда потенциальный работник не сообщил им о старом месте службы, нарушив положения Федерального закона «О противодействии коррупции». Считаем необходимым дополнить статью 19.29 Кодекса об административных правонарушениях соответствующим основанием для освобождения от ответственности. Продолжая тему законодательных изменений, предлагаем добавить в статью 19.28 изменения, которые позволят привлечь к ответственности лиц, ведущих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Законодательством и судебной практикой предусмотрены механизмы, исключаящие состав «получения взятки». Во-первых, это статья 304 Уголовного кодекса, которая предусматривает ответственность за провокацию взятки, коммерческого подкупа или подкупа в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. По смыслу данной нормы лицо не подлежит ответственности, если ему без его согласия были переданы денежные средства, имущества и иные блага в целях искусственного создания доказательств совершения уголовного правонарушения. Наряду с провокацией взятки Пленум Верховного Суда выделяет «подстрекательские действия сотрудников правоохранительных органов». По мнению Суда, такие действия нарушают законодательство, а значит, получение взятки в этом случае не будет образовывать состава преступления. Однако все просто и понятно только в теории. На практике правоохранительные органы и суды очень скептически относятся к попытке применения положений о провокации или подстрекательских действиях. В Самарской области практика применения указанных способов защиты практически полностью отсутствует. Очень сложно доказать факт преднамеренного сговора сотрудников правоохранительных органов и подставных лиц. Зачастую между ними есть уже сложившиеся «рабочие» отношения, поэтому, получить обличающие показания, как правило, не представляется возможным. Стоит также отметить, что Уголовный кодекс не содержит положений о «подстрекательских действиях». Стоит предположить, что в данном случае

речь идет о законодательном пробеле. В связи с этим представляется возможным дополнить статью 304 положением об ответственности сотрудников правоохранительных органов за совершение подстрекательских действий. Однако в этом случае есть риск получить еще одну «мертвую» норму. Для того, чтобы этого избежать, Пленуму Верховного Суда необходимо дополнить свои разъяснения относительно «подстрекательских действий» и указать на какие обстоятельства необходимо обратить внимание при квалификации по данной статье.

Анализ Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию показал, что предусмотренные данным документом меры ответственности могут быть реализованы в рамках российского гражданского законодательства. За несоблюдение требований о предоставлении информации о доходах возможно конфискация имущества нарушителя. Говоря о привлечении лица к дисциплинарной ответственности за коррупционный проступок, стоит указать, что по большей части в основе решения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов лежит наличие (отсутствие) в действие (бездействии) лица признаков состава преступления. На наш взгляд, такая позиция не совсем соответствует законодательству, так как дисциплинарные взыскания связаны именно с нарушением служебной дисциплины, а не норм уголовного законодательства.

Глава 2. Организационная основа, принципы и меры противодействия коррупции в органах государственной власти

2.1 Организационная основа противодействия коррупции в органах государственной власти

Для борьбы с коррупционными правонарушениями в сфере государственного и муниципального управления в России были сформированы организационные основы противодействия коррупции. Под организационными основами следует понимать размещение и применение ресурсов для достижения основных целей, которое выражено в распределении полномочий между субъектами на различных уровнях и создании механизмов координации реализации основных рабочих задач. Организационные основы противодействия коррупции определены статьей 5 Федерального закона «О противодействии коррупции». Элементами организационных основ являются: сотрудники органов власти, как носители полномочий и исполнители набора определенных функций; непосредственные связи между ними, выраженные во властно-подчиненных отношениях.

Наряду с общеправовыми началами, организационные основы противодействия коррупции основываются на следующих принципах:

- партнерское взаимодействие субъектов антикоррупционной политики;
- приоритетное значение антикоррупционных мер;
- рациональное использование бюджетных средств при реализации антикоррупционной политики;
- признание повышенной общественной опасности коррупционных правонарушений в органах государственной власти и местного самоуправления;

- недопустимость закрепления иммунитетов и иных привилегий при привлечении лиц к ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

- комплексное применение политических, правовых, экономических, информационных и иных мер;

- сотрудничество государственных органов с институтами гражданского общества и международными организациями.

В рамках своих полномочий Президент Российской Федерации, Федеральное собрание, Правительство, а также органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют меры по противодействию коррупции. Президент определяет главные направления политики по вопросам противодействия коррупции и устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции. Основные направления антикоррупционной политики определены Указом Президента «О национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы. В качестве основных задач указанный нормативно-правовой акт определяет:

- совершенствование системы запретов, ограничений и требований, которые установлены в целях борьбы с коррупционными нарушениями;

- обеспечение единообразного применения антикоррупционных норм;

- совершенствование антикоррупционных мер в сфере государственных и муниципальных закупок;

- совершенствование порядка контроля за расходами;

- совершенствование эффективности мероприятий, которые направлены на формирование антикоррупционных ценностей, развитие общественного правосознания;

- систематизация совокупности нормативно-правовых актов, направленных на противодействие коррупции; устранение противоречий и пробелов;

- проведение мероприятий, направленных на международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции²⁴.

В отношении всех указанных направлений национальный план имеет определенные указания, в которых указано направление работы, субъекты, которым поручено или рекомендовано совершить определенные действия, сроки реализации порученных заданий. Отдельное внимание уделено вопросам контроля за реализацией положений плана. Так Совету по противодействию коррупции поручено сформировать специальную рабочую группу, которая будет заниматься рассмотрением докладов о проделанной работе за каждый отчетный период, предусмотренный Национальным планом.

На Федеральное Собрание возложена задача по разработке и принятию антикоррупционных нормативно-правовых актов, в его полномочия также входит контроль над деятельностью органов исполнительной власти. Правительство осуществляет распределение функций по противодействию коррупции между органами власти, которые находятся в его непосредственном подчинении. Здесь же стоит указать, что федеральным органам в связи с принятием Национального плана на 2018-2020 годы необходимо было внести изменения в планы противодействия коррупции федеральных органов. И если Национальный план содержал четко определенные задачи, круг субъектов-исполнителей, ограниченные сроки, то планы федеральных органов имели ряд существенных недостатков. Гацко М. Ф. при анализе ведомственных планов по борьбе с коррупцией обращает внимание на следующие недостатки:

- при подготовке планов не были учтены риски и специфические особенности конкретных отраслей;
- не все планы соответствуют заданной структуре;

²⁴ Указ Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» от 29.06.2018 №378 // СЗ РФ. 2018. №27. Ст. 4038.

- некоторые планы не содержат мероприятия, указание на исполнителей и сроки исполнения;
- отдельные планы содержат только общие методические подходы;
- большинство планов не содержат указания на финальные результаты, и соответственно отсутствует привязка антикоррупционных мероприятий к таким результатам²⁵.

Таким образом, мы видим, что большинство ведомственных планов о противодействии коррупции носят формальный характер, в них не поставлены четко-определенные цели, многие из них не учитывают отраслевую специфику и не определяют конкретные антикоррупционные мероприятия, а также субъектов, которые ответственны за их осуществление. Учитывая актуальные показатели коррупции, в дальнейшем будут предприняты повторные попытки введения новых антикоррупционных планов. При составлении последующего плана необходимо брать во внимание ошибки, которые были допущены ведомствами при выполнении плана на 2018-2020 годы. В целях формирования в обществе нетерпимости по отношению к коррупции стоит добавить в программы старших классов школ, средне специальных образовательных учреждений и высших учебных заведений мероприятия, формирующие представление о коррупции, как антисоциальном явлении. Стоит добавить, что для увеличения эффективности Национального Плана необходимо в будущем добавить положения, которые бы повысили персональное участие и личную ответственность непосредственно самих исполнителей.

Президентом в целях формирования системы противодействия коррупции в 2008 году был образован Совет при Президенте по противодействию коррупции. К основным задачам Совета относят:

- подготовка предложений Президенту, связанных с разработкой и реализацией государственной антикоррупционной политики;

²⁵ Гацко М. Ф. Проблемы реализации национального плана противодействия коррупции // Символ науки. – 2016. - №4. – С. 220-224.

- координация работы органов власти по вопросам реализации государственной антикоррупционной политики;

- осуществление контроля над реализацией положений Национального плана противодействия коррупции²⁶.

Для решения перечисленных задач Совет правомочен:

- запрашивать и получать в предусмотренном законом порядке материалы от органов власти, необходимые для работы Совета;

- приглашать для участия в заседании представителей органов власти и общественных объединений.

Состав Совета имеет весьма разноплановый характер участников, так в Совет входят руководители органов исполнительной власти, представители Общественной палаты и научного сообщества. Грязнов С. Д. считает необходимым включить в состав Совета больше представителей общественных организаций²⁷. С этим стоит согласиться, так как наличие в Совете лиц, которые постоянно сталкиваются с коррупцией, будет способствовать более детальной проработке практической стороны вопроса реализации предлагаемых мероприятий. Так в совет могли бы войти представители малого и среднего бизнеса, которые чаще всего сталкиваются с проявлениями коррупции.

Наряду с Советом по противодействию коррупции в Администрации президента было создано Управление по вопросам противодействия коррупции. К функциям Управления относятся:

- участие в процессе подготовки проектов федеральных законов, вносимых Президентом в порядке законодательной инициативы, а также проектов иных актов по антикоррупционным вопросам;

- непосредственное участие в подготовке материалов для выступления президента по вопросам, связанным с противодействием коррупции;

²⁶ Указ Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции» от 19.05.2008 №815 (ред. от 13.05.2019) // СЗ РФ. 2008. №21. Ст. 2429.

²⁷ Грязнов С. Д. Роль президента России в противодействии коррупции // Развитие территорий. – 2016. - №3/4(6) . – С. 85-89.

- анализ правоприменительной практики законодательства о противодействии коррупции;
- участие в подготовке мероприятий, направленных на повышение квалификации, дополнительного образования государственных служащих по вопросам борьбы с коррупционными правонарушениями;
- участие в переговорах с иностранными органами власти по вопросам сотрудничества в сфере противодействия коррупции;
- мониторинг эффективности реализации антикоррупционных мер на территории Российской Федерации;
- принятие мер по обнаружению и немедленному устранению причин и условий, которые способствуют появлению конфликта интересов, в рамках работы государственных служащих в Администрации Президента;
- прием, анализ, хранение данных об имущественном состоянии лиц в случаях, предусмотренных законом;
- подготовка антикоррупционных мероприятий с участием Президента;
- подготовка документации для проведения Президентом и руководством Администрации Президента личного приема граждан по вопросам, связанным с коррупционными правонарушениями;
- рассмотрение обращений граждан по вопросам борьбы с коррупцией;
- иные функции²⁸.

На первый взгляд может показаться, что Управление и Совет имеют идентичные функции. Однако стоит обратить внимание на то, что основная деятельность Совета заключается в создании функционирующей системы противодействия коррупции и устранения причин, способствующих ее появлению. В свою очередь основная цель Управления заключается в содействии Президенту в вопросах противодействия коррупции при помощи предоставления сведений и подготовки предложений в соответствующей сфере. Стоит отметить, что Совет находится «выше» по административной

²⁸ Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» от 03.12.2013 № 878 (ред. от 14.06.2018) // СЗ РФ. 2013. №49. Ст. 6399.

лестнице, так как одной из задач Управления выступает обеспечение деятельности Совета по противодействию коррупции.

В пределах своей компетенции противодействие коррупции обеспечивает Счетная палата. Счетная палата является органом внешнего государственного контроля, осуществляющим свою деятельность на постоянной основе, который образован в предусмотренном законом порядке, и подотчетный Федеральному Собранию²⁹. Подробных указаний на то, какие полномочия реализует Счетная палата в антикоррупционной сфере, соответствующий Федеральный закон не содержит. Единственное указание содержится в статье пятой, где дублируется положение Федерального закона «О противодействии коррупции» о том, что Счетная палата обеспечивает антикоррупционные меры в пределах своей компетенции. Стростенко В. К. в своей работе отмечает, что деятельность Счетной палаты в рамках борьбы с коррупцией заключается в выявлении и пресечении финансовых правонарушений, которые непосредственно связаны с использованием бюджетных средств в контролируемых органах и организациях³⁰. Палата занимается экспертизой проектов нормативно-правовых актов, которые затрагивают вопросы федерального бюджета. То есть Счетная палата противодействует коррупции путем обнаружения нарушений бюджетного законодательства. Также стоит отметить ежегодный аудит деятельности органов государственной власти, который имеет сдерживающий эффект в отношении коррупционных правонарушений. По итогам, проведенной Счетной палатой, проверки правоохранительные органы возбуждают производство в отношении лиц, которые совершили коррупционные преступления. Также принимаются меры дисциплинарной и административной ответственности.

²⁹ Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2013. №14. Ст. 1649.

³⁰ Старостенко В. К. Счетная палата Российской Федерации как субъект противодействия коррупции // Вестник экономической безопасности. – 2015. - №1. – С. 37-42.

Продолжая разговор о субъектах противодействия коррупции, следует отметить роль Генеральной прокуратуры. Ее структура предусматривает наличие специального департамента, целью которого является координация правоохранительных органов в борьбе с коррупционными проявлениями. Из актуальных на сегодняшний день задач, возложенных на Генпрокуратуру России, в сфере противодействия коррупции можно выделить следующее: разрешение вопроса о целесообразности привлечения к административной ответственности лиц за нарушения антикоррупционного законодательства, связанные с порядком предотвращения и урегулирования конфликта интересов; анализ судебной практики и подготовка ее обзора в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов; обеспечение мер, направленных на усовершенствование кадровой работы в части ведения дел государственных служащих; рассмотреть вопросы о целесообразности закрепления нормы, предусматривающей ответственность юридических и их должностных лиц за нарушения в сфере государственных и муниципальных закупок³¹. Возвращаясь к теме ведомственных планов противодействия коррупции, хотелось бы отметить, что «Комплексный план Генпрокуратуры на 2018-2021 годы» имеет достаточно подробную определенную структуру. В плане четко определены мероприятия, направленные на реализацию установок Национального плана, определены сроки исполнения или предоставления отчетной информации по проделанной работе, имеются указания на ответственных лиц за реализацию конкретных мероприятий.

На ведомственном уровне субъектов следует выделить Министерство внутренних дел, Федеральная служба безопасности, Министерство юстиции, Федеральную таможенную службу. Полномочия по противодействию коррупции возложены на судебные органы. На основании действующего законодательства только они имеют достаточно полномочий для привлечения нарушителей законодательства о противодействии коррупции к

³¹ Приказ Генпрокуратуры России «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» от 08.08.2018 № 485 (ред. от 30.04.2019) // СПС Консультант плюс.

административной и уголовной ответственности. Верховный суд Российской Федерации осуществляет постоянную деятельность по анализу и приведению к единообразию судебной практике для подготовки предложений по усовершенствованию антикоррупционного законодательства.

Как уже было отмечено ранее, коррупция - это системное явление и для борьбы с нею необходимо постоянно анализировать сопутствующие ей факторы. К субъектам, которые осуществляют экспертную и научно-исследовательскую деятельность, разрабатывают на основе полученных данных механизмы и способы борьбы с коррупцией, можно отнести государственные институты и организации, созданные при поддержке государственных органов. К числу таких субъектов необходимо относить Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации, институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре, институт системного анализа при Счетной палате и так далее. Вместе с ними коррупции в стране противостоят негосударственные организации в лице политических партий, общественных фондов и движений. Они участвуют в партнерских отношениях с государством, предпринимая попытки создать механизмы борьбы с коррупцией. Среди таких организаций можно выделить Российский союз налогоплательщиков, Центр Антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Россия». Однако здесь стоит указать, что взаимодействие негосударственных и государственных субъектов в рамках борьбы с коррупцией не имеет должного эффекта, в некоторых случаях властные субъекты стремятся ограничить деятельность общественных и иных организаций, в связи с этим общество теряет доверие к органам власти, что, несомненно, сказывается на работе института совместной борьбы общества и государства с коррупцией. Это является одной из самых грубых ошибок в антикоррупционной политике, так как на примере других стран, мы видим, что такое взаимодействие может принести существенные результаты.

Организационные основы борьбы с коррупцией объединяют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов в многоуровневую систему путем постановки единой цели – противодействие коррупции. Большинство органов в пределах своей компетенции обладают антикоррупционными полномочиями. Особое значение для реализации указанной функции имеет Национальный план противодействия коррупции, который утвержден указом Президента. В плане указано, какие задачи должны быть выполнены за 2018-2020 годы, осуществление каких мероприятий для этого необходимо, государственные органы, ответственные за проведение соответствующих мероприятий, сроки реализации (предоставление отчета) того или иного пункта плана. Данный документ служит ориентиром, на основе которого разрабатываются ведомственные антикоррупционные планы, которые должны отражать специфику деятельности органа и конкретно-определенные предлагаемые меры. Стоит указать, что ведомственные планы зачастую составлены слишком абстрактно, так могут быть не указаны сроки, исполнители, а сами положения могут характеризоваться отсутствием какой-либо конкретики. На наш взгляд необходимо устранить эти недочеты. Во-первых, следует всегда определять список лиц, ответственных за реализацию антикоррупционных мероприятий. При этом ведомственным актом надлежит установить ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных мероприятий. Во-вторых, в планах всегда должны быть указаны сроки выполнения (предоставления отчетности) задач, перечисленных в ведомственных планах. В-третьих, по аналогии с концепцией реформирования государственной службы следует указывать, какие результаты должны быть достигнуты при реализации того или иного мероприятия (совокупности мероприятий, если они направлены на достижение общего результата).

В статье пятой Федерального закона «О противодействии коррупции», посвященной организационным основам, перечислены Президент,

правоохранительные органы, Счетная палата, федеральные органы власти и органы власти субъекта, однако стоит отметить Совет при Президенте по противодействию коррупции, Управление по вопросам противодействия коррупции, институты и организации, созданные при поддержке государственных органов, общественные организации и их вклад, вносимый в борьбу с коррупционными правонарушениями. Здесь стоит указать, что государственными органами не учитывается потенциал общественных организаций. Так в состав Совета при Президенте по противодействию коррупции необходимо включить представителей малого и среднего предпринимательства, которые на практике знакомы с коррупционными проблемами, характерными для данной сферы. В свою очередь взаимодействие с общественными организациями позволит обеспечить более успешное противодействие коррупции.

2.2 Меры по профилактике и предупреждению коррупционных правонарушений в органах государственной власти

Профилактику коррупционных правонарушений можно рассматривать как совокупность мер, имеющих упреждающее воздействие, основная цель которых заключается в недопущении совершения нарушений законодательства о противодействии коррупции, а также предупреждении появления новых форм проявления коррупции, их количественного и качественного изменения. Статья 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» закрепляет перечень основных профилактических мер. В их число входят:

- формирование в общественном сознании нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, а также их проектов;

- рассмотрение не реже одного раза в квартал вопросов судебной практики о признании недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий органов власти, организаций, должностных лиц с целью выявить и устранить причины соответствующих нарушений;

- предъявление специальных квалификационных требований к гражданам, которые претендуют на замещение государственных должностей, должностей государственной службы;

- установление ответственности для лиц, указанных выше, за непредставление или представление ложных сведений о доходах, расходах, имуществе и имущественных правах;

- внедрение в практику кадровой работы правила, по которому длительное и безупречное исполнение лицом своих служебных обязанностей, является первостепенным фактором при назначении такого лица на более высокую должность, присвоении ему звания или при его поощрении;

- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением в системе органов власти, а также иных сферах, положений законодательства о противодействии коррупции.

Рассмотрим каждый из пунктов в отдельности. Во-первых, формирование в общественном сознании нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям. Несмотря на то, что общество негативно относится к коррупции, на сегодняшний день люди не так часто сообщают о факте вымогательства взятки. Возвращая к данным опроса по городскому округу Жигулевск, отметим, что среди 134 человек, столкнувшихся с вымогательством взятки, в правоохранительные органы обратились только 11 человек. Причем проблема была решена только у четверых из обратившихся. Среди общественности сформировалось мнение, что правоохранительные органы также подвержены влиянию коррупции, и обращение в эти структуры в лучшем случае не принесет никаких результатов, а в худшем создаст проблемы самому заявителю. Такое мнение не безосновательно по большей части ввиду того, что законодательство не

содержит механизмов защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях. Поэтому потенциальный информатор боится, что информация о нем может просочиться. Особенно актуально это, когда одному из работников стало известно о коррупционном правонарушении, совершенном начальником его подразделения. В случае обращения не имеется стопроцентной вероятности того, что нарушитель будет привлечен к ответственности, однако он может узнать о заявителе, и тогда последнего ждут негативные последствия на службе. Стоит отметить, что в 2017 году были предприняты попытки дополнить Федеральный закон о противодействии коррупции статьей 9.1, которая бы предусматривала права и защиту лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях³². К мерам защиты следует отнести: обеспечение конфиденциальности информации о лице, сообщившем о нарушении, а также непосредственно самих сведений, содержащихся в обращении; в случае необходимости предоставление бесплатной юридической помощи; защита от ущемления прав лица, сообщившего о нарушении. В проекте закона последнюю меру защиты предлагалось предоставлять на срок до двух лет. На наш взгляд, нетерпимость коррупции в том смысле, в каком ее представляет законодатель, будет достигнута только тогда, когда будут созданы необходимые условия и меры защиты прав и законных интересов лиц, сообщивших о совершении коррупционного правонарушения.

Во-вторых, проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, а также их проектов. Согласно статье третьей Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» экспертиза проводится:

- прокуратурой;
- министерством юстиции;

³² Проект Федерального закона № 286313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон "О противодействии коррупции" в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2019)

- органами, организациями, их должностными лицами³³.

Прокуроры в ходе реализации своих полномочий осуществляют антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов, которые затрагивают права, свободы, обязанности человека и гражданина; государственную и муниципальную собственности; природоохранное, земельное, водное, лесное, налоговое, бюджетное законодательство, а также законодательство о лицензировании; деятельность организаций, которые были созданы Российской Федерацией; социальные гарантии лиц, проходящих службу или замещающих должности государственной или муниципальной службы. При проведении антикоррупционной экспертизы или независимой антикоррупционной экспертизы субъекты должны руководствоваться специальной методикой, предусмотренной постановлением Правительства³⁴. Методика выделяет факторы, устанавливающие чрезмерно широкие пределы самостоятельного усмотрения, возможность безосновательного применения исключений из общих правил, а также факторы, которые содержат неопределенные, трудновыполнимые или чрезмерно завышенные требования для реализации лицом своего законного права. К первой группе факторов можно отнести отсутствие сроков принятия решений, право необоснованного определения исключений, возможность принимать акт, нарушающий компетентность, отказ от конкурсных процедур, наличие нормативных коллизий. Ко второй группе следует относить наличие лингвистических неточностей, оценочных суждений, чрезмерно высокие требования к лицу, реализующему свое личное право, отсутствие четкой и определенной регламентации правового статуса граждан. Таким образом, проведение антикоррупционной экспертизы способствует снижению числа коррупционных факторов. Однако смело можно говорить, что институт антикоррупционной экспертизы реализуется

³³ Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2009. №29. Ст. 3609.

³⁴ Постановление Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) // СЗ РФ. 2010. №10. Ст. 1084.

недостаточно качественно, так как в рамках данной работы уже неоднократно были отмечены пробелы, оценочные суждения, неточные формулировки в текстах нормативно-правовых актов.

В-третьих, предъявление специальных квалификационных требований к гражданам, которые претендуют на замещение государственных должностей, должностей государственной службы. Федеральным законом «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» установлено, что замещения должности необходимо, чтобы лицо соответствовало квалификационным критериям (уровень образования, стаж службы или работы по специальности, наличие конкретных знаний и умений). Требования устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей, областью и видом рабочей деятельности. На сегодняшний день нет какой-либо единой системы требований. Еще в проекте программы развития государственной гражданской службы на 2015-2018 годы в качестве одной из основных задач указывалось внедрение детализированной системы квалификационных требований к должностям государственной службы, которые бы учитывали специфику конкретного направления деятельности³⁵. Создатели проекта отметили, что требования к должностям государственной службы по большей части носят формальный характер и не позволяют в достаточной мере произвести объективную оценку компетентности кандидата. Однако в 2017 году Минтрудом России был утвержден справочник квалификационных требований к лицам, претендующим на должности государственной службы. В справочнике перечислены базовые и профессиональные требования, а также требования к знанию нормативно-правовой базы. К базовым требованиям были отнесены требования к образованию, стаж службы, знание государственного языка, знания основ Конституции. Функциональные требования зависят от обязанностей, предусмотренной той или иной должностью. На наш взгляд

³⁵ Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе "Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы)» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2019)

внедрение строго-сформулированных критериев для лиц, претендующих на должность государственной службы, в совокупности с механизмами непредвзятого отбора способствуют улучшению качества государственного управления, а также исключают возможность попадания на государственную службу при помощи «кумовства» или взяточничества.

В-четвертых, установление ответственности для граждан, претендующих или занимающих должности государственной службы, за непредставление или представление ложных сведений о доходах, расходах, имуществе и имущественных правах. Анализ практики применения норм законодательства о государственной службе показывает, что увольнение государственного служащего применяется в случаях:

- сокрытия доходов или источника происхождения доходов;
- завышение общей суммы доходов или стоимости имущества;
- указание цены, несоответствующей реальной стоимости, в целях придания видимости расходов доходам служащего;
- сокрытие банковских счетов;
- сокрытие доходов от продажи имущества;
- сокрытие сведений о получении кредитов на льготных условиях в организациях, с которыми служащий взаимодействовал в связи со служебными обязанностями;
- иные обстоятельства, которые вызвали объективные сомнения в законности получения служащим доходов³⁶.

Относительно недавним является нововведение предусматривающее возможность допущения ошибки в справках о доходах государственных служащих. Практика показывает, что вследствие того, что государственному служащему были выданы документы, содержащие ошибку, на основании которых он впоследствии заполнял справку о доходах или же иных причин, вызвавших ошибку, но независимых от служащего, не могут служить

³⁶ Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2019)

основанием для утраты доверия служащего с последующим его увольнением. В случае обнаружения таких ошибок, государственный служащий должен незамедлительно представить письменные пояснения в подразделение по профилактике коррупционных нарушений, и приложить при необходимости иные документы. На наш взгляд такая мера имеет весьма спорный характер. С одной стороны, госслужащий избегает ответственности в случае, если им были получены ошибочные сведения. При этом недобросовестный служащий может использовать такой способ защиты при попытке избежать ответственности за сокрытие информации о доходах.

В-пятых, внедрение в практику кадровой работы правила, по которому длительное и безупречное исполнение лицом своих служебных обязанностей, является первостепенным фактором при назначении такого лица на более высокую должность, присвоении ему звания или при его поощрении. Очаковский В. А. придерживается мнения, что награждение и поощрение являются важными элементами института государственной службы, так как они демонстрируют эффективность работы служащего³⁷. По сути своей награждение и поощрение должны мотивировать служащего продолжать безупречно исполнять свои служебные обязанности. Награда стимулирует не только самого получателя, но и окружающий его коллектив, так как коллеги видя, что успехи на службе поощряются и вознаграждаются, должны стремиться следовать такому примеру. Однако вопрос здесь сводится к мерам поощрения и вознаграждения. Еще в проекте развития государственной службы отмечалось, что необходимо создать эффективную систему, которая достойно и соразмерно вознаграждала бы труды государственного служащего. Теоретически это обусловлено простой логикой, за безупречное исполнение обязанностей служащий получает хорошее вознаграждение. Но на практике эта модель может вызвать ряд проблем. Например, вышестоящее руководство за представление служащего

³⁷ Очаковский В. А., Иваненко И. М., Иванов Д. М. К вопросу о поощрении и награждении государственных гражданских служащих // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2016. - №116(02). – С. 1-12.

к награде потребует передать часть полученной суммы. Либо же в погоне за вознаграждением служащий будет стремиться выполнить планы, исполнить поручения, то есть стремиться не за качеством, а за количеством. Показательным примером являются правоохранительные органы с их «палочной» системой. В обоих случаях награда является не стимулом к улучшению работы, а скорее пробуждает алчность сотрудника, который любыми способами (далеко не всегда законными) постарается получить материальное вознаграждение.

Симутова Д. В. указывает на то, что закрепленные механизмы отбора претендентов на государственную службу или замещение вакантной должности, хотя и имеют своей целью обеспечить поступление наиболее профессиональных кандидатов, но на практике имеют формальный характер и не предоставляют необходимых результатов³⁸. Безусловно, безупречное исполнение служащим возложенных на него обязанностей наряду с профессиональными качествами должны иметь приоритетное значение при выборе кандидата на ту или иную должность. В связи с этим необходимо ввести специальную систему оценивания работы государственного служащего. Для оценки необходимо учитывать стаж службы, наличие служебных нареканий, наличие наград. При этом кажется вполне логичным внедрение инструментов общественной оценки работы. Данная система уже давно применяется в различных сферах предоставления услуг. Так после каждого взаимодействия с посетителями последнему предоставлялась бы возможность оценить работу служащего (его профессионализм, знание нормативно-правовой базы, умение взаимодействовать с людьми). По совокупной оценке всех показателей, при необходимости специальный аналитический центр мог бы представлять кандидатуры наиболее подходящие на руководящие должности. Таким образом, удастся улучшить качество управления государственными органами, а также избежать

³⁸ Симутова Д. В. Сущность проблем управления эффективностью профессиональной служебной деятельностью на этапе привлечения и отбора // Вестник университета. – 2019. – №1. – С. 22-29.

вмешательства личного фактора при кадровом назначении лица на должность.

В-шестых, развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением в системе органов власти, а также иных сферах, положений законодательства о противодействии коррупции. Жирова Е. Н. и Савченко М. С. определяют парламентский контроль, как самостоятельный институт государственного контроля, созданный в целях обеспечения и соблюдения, принятых парламентом законов, к числу которых можно отнести и антикоррупционные законы³⁹. В соответствии с четвертой статьей Федерального закона «О парламентском контроле» к субъектам контроля относятся: нижняя и верхняя палаты Федерального Собрания Российской Федерации, а также их комитеты и комиссии; парламентская комиссия по расследованию обстоятельств, которые выступают основаниями для производства парламентского расследования; члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы; Счетная палата⁴⁰. Стоит отметить, что парламентский контроль имеет своей целью не только обеспечение соблюдения и исполнения законов, но и в какой-то мере контроль за работой органов, деятельность которых полностью или частично направлена на противодействие коррупции. Основным требованием к содержанию парламентского контроля в сфере противодействия коррупции является анализ и оценка достигнутых результатов и актуального положения вещей в области борьбы с коррупцией, осуществляемые правоохранительными органами. Соответственно одним из наиболее важных направлений деятельности по противодействию коррупции выступает улучшение качества представительной власти, посредством эффективного осуществления парламентского контроля.

³⁹ Жирова Е. Н., Савченко М. С. Роль института парламентского контроля в борьбе с коррупцией // Научное обеспечение агропромышленного комплекса. – 2017. - №1. – С. 773-774.

⁴⁰ Федеральный закон «О парламентском контроле» от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2304.

Наряду с парламентским контролем законодатель указывает на важность развития института общественного контроля. Под общественным контролем подразумевается деятельность общественных палат Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальных образований, проводимая в целях наблюдения за работой органов власти и местного самоуправления, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия, а также в целях общественной проверки и оценки принимаемых ими актов и решений⁴¹. Институт общественного антикоррупционного контроля призван создать условия для участия граждан и их объединений в работе по предупреждению и противодействию коррупции. Шедий М. В. указывает на то, что для успешной реализации потенциала данного института необходим максимальный уровень «прозрачности» власти⁴². Мы согласны с данной точкой зрения, так как «прозрачность» деятельности органов власти способствует получению отчетности. Однако это не всегда ведет к возможности принимать какие-либо меры в связи с обнаружением нарушений. В этом вопросе особую роль имеет развитость демократических институтов, например, демократическое развитие парламента, свободная работа средств массовой информации и так далее. Практическое значение общественного антикоррупционного контроля заключается в том, чтобы уполномоченные органы власти осуществляли проверку фактов коррупционных нарушений, которые были выявлены и представлены в ходе проведения общественной экспертизы. Наиболее активными субъектами борьбы с коррупцией среди гражданских институтов являются средства массовой информации, политические партии, негосударственные организации. Однако стоит отметить, что на сегодняшний день их деятельность осложнена рядом причин. Стоит отметить, что крупные средства массовой информации подвергаются цензуре. Более того

⁴¹ Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 №212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2014. №30. Ст. 4213.

⁴² Шедий М. В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. - №2. – С. 123-130.

вступление в силу Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «Об Информации, информационных технологиях и о защите информации», предусматривающего ответственность за размещение информации, которая оскорбляет или является явным неуважением по отношению к органам государственной власти⁴³, вносит дополнительную цензуру к представляемой негосударственными субъектами противодействия коррупции информации. Предусмотренная законом оценочная формулировка «явное неуважение к власти» не указывает, на каких критериях необходимо основываться при распространении информации о фактах совершенных коррупционных правонарушений. Стоит указать, что нормальному развитию института общественного контроля мешает и само коррупционное сообщество, хорошим примером такого воздействия является недавнее дело Ивана Валентиновича Голунова. Таким образом, объективность и независимость общественного контроля имеет важное значение в вопросах противодействия коррупции.

Для предупреждения коррупционных правонарушений в органах государственной власти законодатель закрепил ряд ограничений и запретов для государственных служащих, которые способствуют независимости госслужащих и исключают возможность возникновения конфликта интересов. Статьей 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» предусмотрены ограничения, связанные с поступлением на гражданскую службу. Так, лицо не может поступить на гражданскую службу, а служащий не имеет право продолжать оставаться на гражданской службе в случае:

- утраты или ограничения дееспособности;
- осуждения к наказанию, которое исключает возможность исполнения служебных обязанностей;

⁴³ Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 18.03.2019 №30-ФЗ // СЗ РФ. 2019. №12. Ст. 1220.

- отказ от получения допуска к информации, составляющую охраняемую законом тайну;
- наличие заболеваний, препятствующих прохождению или же поступлению на службу;
- наличие родства или свойства с другим служащим, если замещение должности подразумевает подчинение или подконтрольность одного другому;
- выхода из гражданства Российской Федерации;
- наличие гражданства другого государства;
- предоставление ложной информации или подложных документов при поступлении на службу;
- непредставление или представление заведомо ложной информации о доходах, имуществе, а также имущественных обязательствах;
- утрата доверия к гражданскому служащему;
- признание гражданского служащего не прошедшим службу по призыву при отсутствии на то законных оснований;
- дополнительные ограничения могут быть установлены федеральными законами.

Относительно недавним нововведением является закрепление за государственными служащими или гражданами, претендующими на замещение должности государственной службы, обязанности предоставлять адреса сайтов, где ранее таким лицом была размещена общедоступная информация. Причем гражданский служащий должен предоставлять такую информацию на постоянной основе раз в год. Непредставление указанных сведений служит основанием для дальнейшего ограничения прохождения государственной службы.

Наряду с ограничениями законом предусмотрены следующие запреты для государственных служащих:

- замещение должности гражданской службы, в случае назначения или избрания на государственную должность, избрания на должность в органе местного самоуправления, избрания на должность в профсоюзном органе;
- занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- участие в управлении коммерческой организацией;
- представление интересов третьих лиц в государственном органе, в котором лицо замещает должность;
- получение вознаграждения от физических или юридических лиц за исполнение служебных обязанностей;
- выезд за границу территории Российской Федерации за счет денежных средств физических или юридических лиц;
- разглашение не в служебных целях конфиденциальные данные, которые стали известны лицу в связи с исполнением служебных обязанностей;
- использование в личных целях или передача другим лицам государственное имущество;
- публичное высказывания в отношении деятельности государственных органов и их должностных лиц, в случае, когда это не входит в обязанности служащего;
- получение наград, почетных и специальных званий при отсутствии письменного разрешения лица, представляющего интересы нанимателя;
- применение служебных преимуществ в агитационных целях;
- использование должностного положения в интересах общественных объединений, если это не предусмотрено служебными обязанностями;
- создание или помощь в создании структур политических партий, религиозных организаций, общественных объединений в государственных органах
- занятие оплачиваемой деятельностью, которая финансируется за счет средств иностранных государств, международных и иностранных

организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, при отсутствии согласия нанимателя.

Дополнительный запрет вводится на наличие счетов, вкладов, камер хранения в банках, которые территориально расположены за пределами Российской Федерации, а также запрещено пользоваться иностранными финансовыми инструментами⁴⁴. Указанный запрет распространяется на следующие категории лиц: лицам, которые замещают государственные должности Российской Федерации; государственные должности субъектов; должности, назначение и освобождение на которые осуществляется Президентом; а также супругам и несовершеннолетним детям указанных лиц. Стоит отметить, что в этой сфере сформировалась практика, когда служащие сознательно разрывают брак и продолжают жить в так называемых гражданских отношениях. Формально в этом случае не происходит нарушения запрета, однако де-факто это можно считать нарушением. Продолжая эту тему, стоит указать, что для обхода запретов служащие могут использовать лиц, которые по закону не являются аффилированными и по поводу них законом не предусмотрено никаких запретов и ограничений. Это является основной проблемой запретов и ограничений. Достаточно сложно сформулировать норму таким образом, чтобы максимально ограничить возможность ее обойти. Однако пока не будет предпринято попыток создать подобного рода ограничения, запреты и ограничения государственной гражданской службы будут обходиться при помощи подставных лиц. На наш взгляд удачным примером законодательной формулировки и наиболее подходящим вариантом является обозначение личной выгоды при возникновении конфликта интересов. В заключение необходимо отметить, что ограничения и запреты закрепляются с целью установить препятствия для злоупотребления должностными полномочиями, создания условий,

⁴⁴ Федеральный закон «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» от 07.05.2013 №79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2306.

ограничивающих давление на государственного служащего извне, а также обеспечения эффективности служебной деятельности.

Особое значение в системе мер предупреждения коррупционных правонарушений занимает механизм предотвращения конфликта интересов. Под конфликтом интересов необходимо понимать ситуации, в которых личная заинтересованность государственного служащего может повлиять на надлежащее и беспристрастное выполнении им своей служебной деятельности. Личная заинтересованность подразумевает возможность получения денежных средств, имущества, имущественных благ, а также иных привилегий и выгод непосредственно самим служащим, лицам, находящимся с ним в близком родстве или свойстве, а также лицам, связанным с государственным служащим имущественными или корпоративными отношениями. Попытка предотвратить конфликт интересов может быть предпринята по инициативе самого государственного служащего, то есть не всегда лицо пытается скрыть возможность его наступления. Стоит также отметить, что в спорных ситуациях государственный служащий может самостоятельно обратиться с заявлением к комиссии по вопросам обнаружения конфликта интересов в той или иной ситуации. Предотвращение или урегулирование конфликтных ситуации может осуществляться путем изменения служебного или должностного положения, вплоть до его отстранения от исполнения обязанностей⁴⁵. В тех случаях, когда члены комиссии по разрешению конфликта интересов обнаруживают в действиях государственного служащего состав правонарушения, они передают информацию непосредственному руководителю органа для решения вопроса о целесообразности проведения служебной проверки и применения к лицу мер ответственности, либо, если в действиях был обнаружен состав административного или уголовного правонарушения, информация передается непосредственно в

⁴⁵ Пономарев А. В. Проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2017. - №3. – С. 289-290.

правоохранительные органы. В целях предупреждения возникновения конфликта интересов среди государственных служащих ежегодно распространяют специальные памятки, пособия, проводят специальные семинары и курсы, где разъясняют порядок действий, которые необходимо предпринять, в случае если служащий сам стал стороной или свидетелем конфликта интересов.

2.3 Зарубежный опыт противодействия коррупции в органах государственной власти

Проблема совершения коррупционных правонарушений уже давно находится в поле зрения международного сообщества и отдельных правительств различных стран мира. Победить коррупцию возможно исключительно при наличии жесткой политической воли и только при проведении масштабных системных мер. Большинство ученых придерживаются мнения, что изучение опыта других стран в вопросах противодействия коррупции и реализации антикоррупционных стандартов способно оказать положительное влияние на создание и внедрение новых способов и механизмов, направленных на борьбу с коррупцией. Особого внимания заслуживают такие страны, как Дания, Канада, США, Германия, Великобритания, Франция, Швеция, которые смогли достигнуть существенных успехов в борьбе с коррупцией. Антикоррупционные меры в этих странах носят разный характер: от создания эффективного законодательства до пропаганды и формирования у государственных и муниципальных служащих высоконравственного законопослушного поведения.⁴⁶

Одним из первых среди современных государств активную политику противодействия коррупции начала правительство Сингапура. За достаточно

⁴⁶ Филатова Т. В., Зязина А. К. Борьба с коррупцией: опыт зарубежных стран и возможность его применения в России // Вестник университета. – 2015. - №20. С. 139-142.

короткие сроки ему удалось добиться впечатляющих успехов. В 1959 году к власти пришла Партия народного действия. Её участниками неоднократно заявлялось, что одна из целей партии заключается в повышении ответственности чиновников. Для победы над коррупцией было поставлено три главные задачи: максимально упростить сложные бюрократические процедуры; подвергнуть жесткой регламентации полномочия чиновников всех уровней; усилить контроль за соблюдением и исполнением этических стандартов среди чиновников.

В основе борьбы с коррупцией находились следующие принципы:

- Меры ответственности предусмотрены для обеих сторон коррупционного правонарушения (взятодатель и взякополучатель);
- Общественное порицание является обязательной частью наказания;
- Наличие четкой грани между государственными обязанностями и личной заинтересованностью;
- Верховенство закона. Закон является основным регулятором общественных отношений. Правоотношения должны разрешаться и регулироваться исключительно в рамках закона. Отступление от положений закона ведет к неотвратимому наказанию. Здесь стоит указать еще один важный и тесно взаимодействующий с данным принципом принцип равенства всех перед законом, независимо от его материального состояния и родственных связей;
- Неподкупность политической власти;
- Приоритет профессиональных качеств и служебных заслуг над кумовством при приеме на государственную должность;
- Обязанность государственных служащих осуществлять соответствующие платежи;
- Защита информаторов, сообщающих о совершенных или подготавливаемых коррупционных правонарушениях;
- Минимизация числа необходимых для оформления документа подписей;

- Прозрачность информации о получении доходов чиновниками.

Указанные принципы правительство Сингапура старалось повсеместно реализовать. Помимо прочего Сингапуру удалось установить контроль над денежной политикой. Были введены жесткие правила, например, строго были ограничены расходы на избирательные кампании; пожертвования допускались только в отношении всей партии, а не конкретного министра или члена парламента. Результатом выполнения представленных задач явились следующие последствия: в стране было создано эффективное антикоррупционное законодательство; власть стала пользоваться большим авторитетом среди населения; была успешно организована работа Бюро по расследованию случаев коррупции. Помимо этого, в стране получили широкую практику применения штрафы, конфискации имущества, лишение свободы, увольнение с должности за совершение коррупционных правонарушений. Ко всему взяточники стали рисковать не только своей судьбой, но и ставили под сомнение благополучие своих потомков.

Не менее интересен опыт Израиля в вопросах противодействия коррупции. На сегодняшний день Израиль является достаточно свободной от коррупции страной. Коррупция здесь понимается как незаконное обогащение государственных служащих за счет использования служебного положения⁴⁷. Одна из форм борьбы с коррупцией – система мониторингового контроля за возможными коррупционными действиями. Широкой практикой стало наложение законодательных запретов и ограничений на получение подарков и других благ. Немалую роль играют кодексы профессиональной этики, которые содержат рекомендации по принятию решений, конкретные запретительные и рекомендательные правила; примеры приемлемого и неприемлемого поведения в конкретных ситуациях.

В целом низовой коррупции в Израиле практически не существует. Ее отсутствие объясняется тем, что для чиновника раскрытие коррупционной

⁴⁷ Banerjee, A., Hanna, R., Mullainathan, S. Corruption [Text] / A. Banerjee, R. Hanna, S. Mullainathan // MIT Press. – 2015. – PP. 1-72.

сделки ведет к слишком большим издержкам, а случиться оно может с высокой вероятностью. Дело в том, что в Израиле существует система дублирования мониторинга – этим занимаются специальные правительственные организации, подразделения полиции, прокуратура, ведомства Государственного контролера и общественные организации. В Администрации Премьер-министра существует Управление по борьбе с коррупцией, которое, помимо прочего, обучает чиновников способам предотвращения коррупционных сделок.

Одним из важнейших инструментов по борьбе с коррупцией являются общественные организации. Например, такие как, «Движение за качественное управление» или «Ассоциация за этику и искоренение коррупции в Израиле». Свое значительное влияние оказывают и средства массовой информации. Пресса в Израиле максимально реализует предоставленное ей право свободы слова, разоблачая известные ей факты коррупции⁴⁸. Важную роль в противодействии коррупции играют информаторы – готовые рассказать о коррупции на своем предприятии (в своем учреждении) люди. В Израиле случаев информаторства традиционно очень мало, хотя у государственного контролера есть обязанность защищать их. Он имеет право даже заставить организации восстановить их в должности. Информаторы не обязательно находятся внизу служебной иерархии фирм, есть и занимающие высокие позиции. В бизнесе информаторство не приводит к повышению по работе. В политике же, где оно используется в борьбе с конкурентами, такое случается.

Открытость и прозрачность работы органов государственной власти имеет особое значение в борьбе с коррупцией. Так основным инструментом противодействия коррупции в Испании является Закон о гласности, доступности информации и качественном управлении⁴⁹. Данный нормативно-

⁴⁸ Мировой опыт борьбы с коррупцией: Сборник материалов научных семинаров и заседаний дискуссионного клуба (2011 – 2013) / Под ред. М. И. Амара. – М., 2014. – С. 95.

⁴⁹ Christmann P., Torcal M. The Political and Economic Causes of Satisfaction with Democracy in Spain [Text] / P. Christmann, M. Torcal // West European Politics. - 2014. - PP. 1-47.

правовой акт направлен на обеспечение гласности работы органов государственного управления, укрепление права на доступ к сведениям о проделанной органами власти работе и закрепление норм качественного административного управления. Принятие закона было тепло принято в стране. Мариано Рахой отметил, что закон обеспечил право граждан на информацию о том, каким образом и на что органы власти различных уровней тратят бюджетные средства⁵⁰. Закон предусматривает обязательную публикацию информации, которая связана с деятельностью органов власти и государственных организаций. Для таких данных установлены обязательные требования: актуальность; бесплатный доступ; периодичность; доступность для всех граждан. При этом законодатель учитывал интересы частных лиц, так для публикации информации о них, необходимо получить согласие соответствующего лица. Закон содержал положение о создании Совета гласности и качественного административного управления. Совет является независимым государственным органом, созданным в целях обеспечения реализации положений закона о гласности. Основные функции Совета заключаются в разработке рекомендаций относительно применения норм закона; разработка годового отчета о реализации положений закона; сотрудничество с другими органами власти в целях обеспечения соблюдения положений закона. Закон о гласности предоставил заинтересованным лицам отслеживать деятельность органов власти, тем самым обеспечив участие общественности в антикоррупционной деятельности.

С 1990-х годов стали доступны различные статистические показатели коррупции в разных странах; например, опубликованные Transparency International (за разные годы). С их многочисленными недостатками, некоторые из которых отмечены ниже, такие показатели также указывают на значительные различия в уровнях коррупции в разных странах. Точный анализ таких различий между странами и регионами внутри страны является

⁵⁰ Sah, R. Corruption across countries and regions: some consequences of local osmosis [Text] / R. Sah // Singapore management university. – 2014. – PP. 1-29.

основной мотивацией написания данной статьи. В истории имелись случаи непонимания таких различий, возможно, это имело пагубные последствия для экономической теории и разработки политики в отношении развивающихся стран. Феномен коррупции почти отсутствовал в официальных лекциях экономики развития до конца 1980-х годов. Конкретным примером является Справочник по экономике развития (1988 и 1989), в котором содержатся обзоры концептуальных основ той эпохи. Такие интеллектуальные пробелы, по-видимому, в первую очередь отражают причуды и моды исследовательских парадигм, а не политические или методологические пристрастия исследователей. Широко распространенная коррупция - это проблема, воспринимаемая по-разному, для консерватора или либерала, традиционного ценового теоретика или прогнозиста и так далее. Поскольку устойчивые данные о коррупции, как правило, недоступны (подробнее об этом позже), такие причуды и манеры могут также зависеть от собственных факторов воздействий и опыта исследователя. Исследователь в Чикаго, скорее всего, будет иметь хорошие знания об источниках коррупции в городе Чикаго. Аналогичным образом, политический деятель в Вашингтоне, округ Колумбия, вероятно, будет знать о длительной истории коррупции в Вашингтоне. У таких людей может быть непреднамеренная предрасположенность рассматривать уровни коррупции в остальном мире через призму собственного опыта, не признавая при этом, что в тот же период коррупция во многих других частях мира имела в целом разную величину и распространенность. Подобные интеллектуальные слепые пятна в отношении коррупции также существуют во многих развивающихся странах, а также в международных организациях, в политике и проектах, которые они поддерживали, финансово или другими способами. Некоторая открытость в обсуждении этих проблем наблюдается с 1990-х годов, хотя неясно, есть ли при этом какие-либо существенные изменения.⁵¹

⁵¹ Pellegrini L. Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results [Text] / L. Pellegrini // Economics of Governance. - Oxford, 2017. - PP. 245-263.

При формировании российской стратегии противодействия коррупции следует учитывать положительный зарубежный опыт. Во-первых, это относится к формированию и совершенствованию правовых основ противодействия коррупции. Необходимо создание механизмов реального привлечения к ответственности лица, совершившего коррупционное правонарушение. Именно практическая составляющая имеет необходимый характер на данном этапе развития антикоррупционного законодательства нашей страны. Во-вторых, необходимо усовершенствовать механизмы и оптимизировать условия государственных и муниципальных закупок. В-третьих, обеспечить соблюдения требований к служебному поведению; разработать гибкие формы мониторинга коррупционных правонарушений в целях своевременного принятия необходимых мер. В-четвертых, реализовать практический потенциал международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции.

Глава 3. Организационная основа, принципы и меры противодействия коррупции в муниципальных образованиях

3.1 Организационная основа противодействия коррупции в муниципальных образованиях

Органы государственной власти – не единственный институт управления в стране, который был поражен коррупцией. Значительное количество дел о совершенных коррупционных правонарушениях приходится и на должностных лиц местных органов власти. За 2017 год в суд было направлено 116 дел в отношении глав муниципальных образований. Открытым остается вопрос о том, скольким муниципальным чиновникам удалось избежать ответственности и сколько из них продолжают вести свою коррупционную деятельность. Местное самоуправление является формой реализации народом своей власти, которая осуществляется в пределах законодательства Российской Федерации, самостоятельно (непосредственно или при помощи органов местного самоуправления) и под свою ответственность в целях решения вопросов местного значения⁵². По сути своей такая форма власти должна максимально снизить коррупционные риски, так как предусматривает минимальную дистанцию между властью и непосредственно самим населением. Еще одним фактором, направленным на снижение коррупции в сфере местного самоуправления, является то, что руководитель образования, члены представительного органа, как правило, проживают длительное время на территории соответствующего муниципального образования, а значит, наряду с другими жителями, их должно волновать скорейшее решение проблем местного значения. Несмотря на то, что теоретически институт местного самоуправления должен быть менее подвержен коррупции, на практике ситуация обстоит несколько по-иному. Доктор юридических наук Хазов Е. Н. выделяет следующие

⁵² Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

признаки, характерные для института местного самоуправления и благоприятно влияющие на распространение коррупции в рамках муниципальных образований: высокий уровень взаимодействия с лицами; широкий перечень полномочий должностных лиц органов местного самоуправления; низкий уровень заработной платы муниципальных служащих; высокий уровень значимости полномочий, представленных органам местного самоуправления⁵³. Здесь же стоит отметить растущую тенденцию избрания главы муниципального образования на конкурсной основе членами представительного органа. Такая тенденция имеет спорный характер. Так если представительный орган подвержен коррупционному влиянию, в основе выбора нового главы муниципального образования будет лежать личная выгода членов представительного органа, в то время как муниципальные выборы, в идеале, отражают интересы всех жителей образования.

Возвращаясь к теме низкой заработной платы, стоит отметить, что разница в заработной плате между служащими и представителями частного сектора является одной из основных причин совершения коррупционных правонарушений не только в муниципальных образованиях, но и в сфере государственного управления. Особенно остро эта разница ощущается на «низких» должностях. Влияние и полномочия создают искушения использования своего должностного положения не в угоду общественным интересам, а в целях улучшения своего материального положения. Возможно, увеличение заработной платы и ужесточение наказаний за коррупционные правонарушения в сочетании эффективней проявят себя при борьбе с малым и средним взяточничеством. Так должностные лица, имея хороший стабильный заработок, побоятся потерять свое положение и социальные гарантии. Свою роль в этом сыграет и страх быть привлеченными к жестким мерам ответственности. Однако повышение

⁵³ Богданов А. В., Хазов Е. Н., Мохова Т. С. Причины и условия, способствующие появлению коррупции в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. - №5. – С. 36-40.

заработной платы чиновником, которое принесло свои плоды в ряде стран, не возымеет должного эффекта в рамках борьбы с крупными коррупционерами.

На первый взгляд, законодательство о местном самоуправлении не представляет особых возможностей для осуществления коррупционных намерений должностными лицами муниципальных администраций. Однако коррупция поразила все отрасли местного самоуправления, практика знает случаи совершения коррупционных правонарушений в сферах образования, здравоохранения, культуры, управления и так далее. Рой М. В. выделяет следующие формы взяточничества, реализуемые в действиях должностных лиц:

- создание для потенциального взяткодателя «агрессивных условий» работы, которые вынудили бы его обратиться к должностному лицу (режим вымогательства);

- оказание содействия взяткодателю, создание благоприятных для него условий, которые бы ставили его в более выгодное положение в сравнении с остальными участниками рынка;

- применение противоправных схем для получения незаконного преимущества⁵⁴.

Местное самоуправление абсолютно самостоятельно реализует свои полномочия в пределах установленной компетенции. Соответственно проведение местной антикоррупционной политики самостоятельное направление работы муниципальных органов. Однако необходимо учитывать, что такая политика является составной частью более глобальной государственной борьбы с угрозами безопасности России, которая также направлена и на защиту института местного самоуправления. Отсюда следует, что общегосударственные основы противодействия коррупции составляют фундамент деятельности муниципальных органов в рамках борьбы с взяточничеством. Как уже было отмечено ранее, к

⁵⁴ Рой О. М. Коррупция в органах местного самоуправления // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. – 2016. - №1. – С. 163-175.

организационным основам противодействия коррупции относят: разработка и совершенствование системы запретов, ограничений и требований для государственных и муниципальных служащих; обеспечение единообразия правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции; разработка и усовершенствование антикоррупционных механизмов в сфере государственных и муниципальных закупок; проведения мероприятий, направленных на создание отрицательного образа коррупции и формирование антикоррупционных ценностей; совершенствование законодательства о противодействии коррупции путем устранения пробелов и коллизии норм; международное сотрудничество и обмен опытом в сфере противодействия коррупции. Значение для муниципального уровня имеют и организационные основы противодействия коррупции, заложенные на уровне соответствующего субъекта. На примере Самарской области можно выделить: совершенствование нормативно-правовой базы уровня субъекта в сфере противодействия коррупции; разработка и совершенствовании антикоррупционной системы в органах государственной власти и органов местного самоуправления в Самарской области; стимулирование общественной активности в вопросах противодействия коррупции; укрепление связи между гражданским обществом органами власти и органами местного самоуправления в Самарской области⁵⁵. В рамках непосредственно самого муниципального образования также могут быть приняты программы противодействия коррупции. Как правило, в них представлены следующие задачи: совершенствование антикоррупционного нормативного регулирования; обеспечение прозрачности деятельности органов местного самоуправления, формирование общественной нетерпимости к коррупции, осуществление взаимодействия с населением в целях противодействия коррупции.

⁵⁵ Постановление Правительства Самарской области от 27.11.2013 № 673 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014 - 2015 годы» // Волжская коммуна. 2013. №391.

На наш взгляд совершенствование нормативно-правовой базы локальных актов в сфере противодействия коррупции видится не совсем целесообразным. Это направление деятельности приемлемо, скорее, для федерального уровня или уровня субъекта. В то время как сотрудничество с населением является одним из самых приоритетных направлений, так как сама суть института местного самоуправления основана на сотрудничестве населения и административных органов в целях решения актуальных проблем. Поэтому обеспечить контроль на муниципальном уровне при помощи предусмотренных законом форм в целом легче. В современных реалиях, когда проблема коррупции обострилась до предела, необходимо дополнить законодательство новыми формами контроля. Одним из возможных вариантов, кажется внедрение нормы, которая бы предусматривала возможность по запросу инициативной группы проводить внеплановую ревизию финансовой деятельности муниципального органа или должностного лица. Необходимо указать минимальное число граждан, чье обращение должно быть рассмотрено контрольно-счетным органом, их принадлежность к муниципальному образованию, срок рассмотрения контрольно-счетным органом такого обращения, основания для отказа в проведении проверки. Здесь же стоит указать, что целесообразно будет ограничить число таких проверок за определенную единицу времени.

Несмотря на закрепленные законом права и возможности населения в вопросах контроля деятельности органов местного самоуправления, а также обязанность последних отчитываться о проделанной работе, работа органов власти проходит, как правило, в закрытом режиме. Объяснить это можно негативом, исходящим со стороны непосредственно самих должностных лиц и органов власти, деятельность активистов не поощряется, а даже наоборот, подвергается критике. В свою очередь имеет значение и правовая безграмотность граждан, так как люди не имеют представления о наличии прав контролировать избираемые органы и органы управления. Наряду с правовой безграмотностью стоит выделить пассивную позицию общества в

отношении борьбы с коррупцией, бытует мнение, что «попытки что-то сделать не принесут результатов, зачем тратит личное время». Действительно, деятельность по контролю за работой органов местного самоуправления требует от граждан определенных затрат. По большей части это связано с необходимостью где-то появиться лично, принять участие в обсуждении проблем, передать заявление уполномоченному органу и так далее. Соответственно возникает вопрос о том, есть ли какая-то выгода для таких инициативных групп. С уверенностью можно сказать, что да, в результате их деятельность могут быть налажены различные направления развития, улучшена работа муниципального аппарата, благоустроена территория, а также решены другие вопросы местного значения. Однако такие блага скорее способны удовлетворить коллективные потребности. Какой-то сугубо личной мотивации для граждан, способной компенсировать им затраченные ресурсы, нет.

На уровне местного самоуправления коррупционные проявления имеют место быть, как правило, в муниципальных образованиях, во владении которых сосредоточен значительный по объемам земельный ресурс. Бюрократизм, несовершенство механизмов общественного контроля, плохая самоорганизация граждан являются благоприятными условиями для коррупции в органах местного самоуправления. Преодолеть ее возможно путем совершенствования антикоррупционного законодательства и усиления общественного контроля.

3.2 Профилактика и предупреждение коррупции в сфере местного самоуправления

Равно как и организационно-правовые основы противодействия коррупции в сфере местного самоуправления базируются на федеральных антикоррупционных основах, так и меры по профилактике коррупции в органах местного самоуправления основываются на закрепленных в

федеральном законодательстве профилактических мерах. На основании типового кодекса этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих разрабатываются локальные кодексы этики муниципальных служащих. Как правило, они содержат достаточно общие формулировки относительно поведения муниципальных служащих, в связи с этим разрабатывают специальные памятки по вопросам служебного поведения и противодействия коррупции. Стоит отметить, что нарушение кодекса этики влечет ответственность, только если это предусмотрено иными нормативно-правовыми актами (например, Уголовным кодексом), однако в них указано, что явные и систематические нарушения норм Кодекса этики несовместимы с дальнейшим прохождением муниципальной службы.

К числу основных мер по предупреждению коррупции на муниципальном уровне можно отнести: разработка и реализация антикоррупционных программ, планов органами местного самоуправления, проведение антикоррупционной экспертизы, антикоррупционный мониторинг, проведение мероприятий по антикоррупционному просвещению и пропаганде. По аналогии с параграфом «2.2 Меры по профилактике и предупреждению коррупционных правонарушений в органах государственной власти» рассмотрим каждую из перечисленных мер по отдельности.

Во-первых, разработка и реализация коррупционных программ и планов. Особое значение в системе планов и программ органов власти и органов местного самоуправления занимает Национальный план противодействия коррупции, который содержит указания на то, какие мероприятия и какими субъектами должны быть проведены. На основе данного плана принимаются ведомственные планы, а также планы и программы субъектов и муниципальных образований. Здесь же стоит рассмотреть разницу между программой и планом. Программа представляет собой совокупность взаимосвязанных мероприятий, реализация которых необходима для достижения конкретной цели, как правило, снабженная

специальными индикаторами выполнения. Программа имеет более сложную структуру. Она предполагает в своем содержании наличие подробного описания целей и задач, аналитического раздела, оценку ресурсов, находящихся в распоряжении. Программа описывает механизмы реализации и контроля осуществленных мероприятий, а иногда содержит оценку влияния внешних факторов и рисков⁵⁶. Таким образом, мы приходим к выводу, что программа имеет более сложную структуру, однако в рамках законодательства о противодействии коррупции два этих понятия можно рассматривать, как синонимичные. Планы и программы органов местного самоуправления могут отличаться по содержанию между собой. Это зависит от следующих факторов: статус муниципального образования; уровень государственного контроля; количество граждан, проживающих на территории муниципального образования; уровень восприятия коррупции в рамках соответствующего муниципального образования. Однако, как уже было отмечено ранее, программа и план противодействия коррупции должны содержать список основных задач; перечень конкретных мероприятий, направленных на выполнение поставленных задач; срок их исполнения или предоставления отчета о ходе их реализации; указание на ответственные органы или лица; ожидаемые результаты в связи с проведением того или иного мероприятия.

Во-вторых, проведение антикоррупционной экспертизы. Ранее уже было рассмотрено к компетенции, каких субъектов относится проведение антикоррупционной экспертизы. Здесь стоит указать, что широкое распространение имеет практика, когда уполномоченный орган местного самоуправления не проводит экспертизу проекта акта. В связи с этим прокурор в порядке административного судопроизводства заявляет в суде требование обязать орган местного самоуправления провести антикоррупционную экспертизу локального акта. В качестве примера

⁵⁶ Смоляр А. А. Общественный контроль в сфере местного самоуправления: теория и практика // Проблемы законности. – 2014. - №125. – С. 122-131.

рассмотрим типовой случай из административной практики. Так, прокурор Пестряковского района С. обратился в суд с требованиями признать бездействия администрации сельского поселения незаконными. По мнению прокурора, бездействия выражены в непроведении антикоррупционной экспертизы нормативно-правового акта. На основании этого прокурор заявил требование возложить на ответчика обязанность провести экспертизу принятого нормативно-правового акта. В этом случае администрация не стала заявлять возражения и признала заявленные требования. Суд принял решение удовлетворить требования прокурора С. и обязать администрацию провести антикоррупционную экспертизу принятого акта⁵⁷. В данном случае администрация нарушила нормы антикоррупционного законодательства, так как не провела экспертизу принятого ранее акта. Стоит отметить, что на администрацию возлагается только обязанность провести экспертизу, никакие иные санкции не применяются.

В-третьих, антикоррупционный мониторинг. Рассмотрим нормативно-правовое регулирование антикоррупционного мониторинга на примере городского округа Жигулевск. Нормы, закрепляющие порядок проведения антикоррупционного мониторинга на муниципальном уровне, имеются в законодательстве субъекта. Так в статье 11 Закона Самарской области «О противодействии коррупции в Самарской области» указано, что антикоррупционный мониторинг проводится в целях обеспечения разработки, принятия и реализации областной целевой программы по противодействию коррупции на территории Самарской области путем проведения учета совершенных коррупционных правонарушений, проведения исследований, опросов, анализа данных и их оценки⁵⁸. Антикоррупционный мониторинг также имеет своей целью оценку эффективности проделанной работы по противодействию коррупции.

⁵⁷ Решение Пестряковского районного суда № 2А-683/2016 2А-683/2016~М-365/2016 М-365/2016 от 1 августа 2016 года по делу № 2А-683/2016 // СПС Консультант плюс.

⁵⁸ Закон Самарской области «О противодействии коррупции в Самарской области» от 10.03.2009 № 23-ГД (ред. от 08.02.2019) // Волжская коммуна. 2009. №83.

Помимо Закона Самарской области нормативно-правовую базу проведения антикоррупционного мониторинга в городском округе Жигулевск составляют: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон «О противодействии коррупции»; Постановление Мэра городского округа Жигулевск «Об утверждении порядка осуществления антикоррупционного мониторинга на территории городского округа Жигулевск» от 27 июня 2011 года №029 нпа, а также иные нормативно-правовые акты в области противодействия коррупции. Основными задачами антикоррупционного мониторинга в городском округе Жигулевск являются: выявление сфер деятельности в городском округе, которые имеют высокие коррупционные риски; выявление причин и условий, которые способствуют развитию коррупции в городском округе; оценка результатов применения антикоррупционных мер на территории городского округа; разработка направлений повышения эффективности деятельности администрации городского округа в вопросах противодействия коррупции; анализ тенденций и прогнозирование развития коррупционной обстановки в городском округе⁵⁹. Антикоррупционный мониторинг проводит специальная межведомственная рабочая группа путем сбора, анализа и обобщения сведений не реже чем раз в год. Необходимо отметить, что большинство аналогичных муниципальных актов не содержат указания относительно структуры итогового документа, который бы можно было рассматривать в качестве результата работы межведомственной группы. Соответственно можно прийти к выводу, что единый подход к процессу оформления итоговых результатов антикоррупционного мониторинга отсутствует. Возможно, стоит дополнить процедуру мониторинга типовой моделью муниципального акта, которая бы заложила общие основы организации и проведения, а также позволяла бы учитывать специфику работы муниципального образования.

⁵⁹ Постановление Мэра городского округа Жигулевск «Об утверждении порядка осуществления антикоррупционного мониторинга на территории городского округа Жигулевск» от 27 июня 2011 года №029нпа (ред. от 23.08.2015) // Жигулевский рабочий. 2011. №73.

В-четвертых, антикоррупционное образование и пропаганда. Антикоррупционное образование направлено на формирование гражданской осведомленности. Больше всего для этих целей подходят такие дисциплины, как право, этика, политология, история⁶⁰. Связь с данными дисциплинами можно объяснить тем, что коррупция обусловлена политическими, экономическими, социальными, историческими факторами. Антикоррупционное образование необходимо рассматривать как процесс обучения и воспитания личности, преследующий формирование антикоррупционного мировоззрения в обществе, повышение уровня правовой культуры и правосознания обучающихся лиц. В Законе Самарской области указано, что антикоррупционное образование реализуется целенаправленно непосредственно в процессе обучения и воспитания, основывается на программах дополнительного и профессионального образования.

Особое значение имеет антикоррупционное образование государственных и муниципальных служащих⁶¹. С помощью данного инструмента возможно сформировать у данной категории лиц понимание реальной общественной опасности коррупции. Для этого необходимо донести до служащих положения международного и национального законодательства по борьбе с коррупцией, информировать их о видах коррупционных правонарушений (в особенности разъяснить, что ответственность за коррупционное правонарушение наступает не только в случаях, когда в действиях виновного содержится состав преступления), обучить их применять полученные знания на практике.

На наш взгляд антикоррупционная пропаганда – это совокупность информационных мероприятий, осуществляемых через средства массовой информации, направленные на проведение просветительской работы среди

⁶⁰ Хайрутдинова Л. Р. Антикоррупционное образование в образовательной системе России // Санкт-Петербургский образовательный вестник. – 2017. - №3(41). – С. 4-7.

⁶¹ Шорохов В. Е. Антикоррупционное образование в рамках реализации государственной антикоррупционной политики // Развитие территорий. – 2016. - №3(6). – С. 74-78.

населения по вопросам борьбы с коррупцией, воспитание негативного и нетерпимого отношения к проявлениям коррупции. Пропаганду можно рассматривать как просветительский метод, который влияет на правовое воспитание и формирование правовой культуры, что, несомненно, имеет важное значение для обеспечения правового регулирования в рамках борьбы с коррупцией. В рамках антикоррупционной пропаганды должны проводиться информационные мероприятия, которые бы демонстрировали гражданам все негативные последствия коррупционных проявлений, создавали бы в сознании людей нетерпимое отношение к этому явлению, объясняли каким образом необходимо действовать при столкновении с коррупцией в реальной жизни.

Равно как и на государственной службе, в отношении муниципальных служащих предусмотрена система запретов и ограничений, которая способствует независимости госслужащих и призвана минимизировать коррупционное воздействие. В целом запреты и ограничения муниципального служащего аналогичны запретам и ограничениям государственного служащего. Так не представляется возможным поступить или проходить муниципальную службу, если лицо недееспособно или ограниченно дееспособно, если лицо отказалось получить допуск к охраняемой законом информации или если лицо имеет заболевание, препятствующее прохождению службы и так далее. Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» установлено, что по достижению возраста 65 лет лицо не может быть принято на муниципальную службу⁶². Однако если на момент достижения указанного возраста лицо уже находилось на муниципальной службе, то в интересах муниципального образования контракт с ним может быть продлен.

Нормативно-правовыми актами, регулируемыми институт муниципальной службы, предусмотрен механизм предотвращения конфликта

⁶² Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2007. №10. Ст. 1152.

интересов. Наряду с местным и региональным законодательством муниципальные образования имеют свои акты, в которых указан порядок создания, формирования и функционирования комиссии по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе. Комиссия образуется муниципальным правовым актом администрации. В состав комиссии всегда входят представители нанимателя или уполномоченные им муниципальные служащие, а также представители научных организаций и образовательных учреждений. Последние выступают в качестве независимых экспертов по вопросам, связанным с муниципальной службой. Причем число представителей научных организаций и образовательных учреждений в комиссии должно быть не менее четверти от общего числа членов комиссии. Комиссия правомочна принимать решение, если на заседании присутствуют более двух третей от общего числа членов комиссии. По итогам работы комиссия принимает одно из следующих решений: признать, что конфликт интересов отсутствует; признать, что при осуществлении служебной деятельности личная заинтересованность приводит или может привести к конфликту интересов (в этом случае предлагаются меры по урегулированию конфликта интересов); признать, что служащим не были соблюдены требования об урегулировании конфликта интересов (в этом случае комиссия рекомендует применить к муниципальному служащему конкретную меру ответственности). На наш взгляд, необходимо рассмотреть возможность формирования комиссии по разрешению конфликта интересов при помощи привлечения представителей общественности, которые не обременены служебными и корпоративными связями. В свою очередь это обеспечит намного более объективное рассмотрение конфликтных ситуаций и принятие по ним более справедливых и независимых решений.

Таким образом, организационная основа, принципы и меры противодействия коррупции в муниципальных образованиях в первую очередь основываются на нормах федерального законодательства и законодательства субъекта. Общее направление борьбы с коррупцией задает

Национальный план противодействия коррупции. На этих положениях строится местное антикоррупционное законодательство, которое учитывает специфику и особенности муниципального образования. Стоит отметить, что в рамках борьбы с коррупцией в достаточной степени не реализуется общественный потенциал. Сама сущность местного самоуправления подразумевает постоянное взаимодействие местного населения и органов управления. Однако пассивность и плохая самоорганизация граждан являются благоприятными условиями для развития коррупции в органах местного самоуправления. Для усиления общественного контроля необходимо вовлечь население в деятельность по противодействию коррупции путем осуществления антикоррупционной пропаганды и внедрения антикоррупционного образования в образовательную систему.

Заключение

Перед Российской Федерацией стоит множество проблем, требующих скорейшего принятия мер по их решению. Одной из таких проблем является коррупция, наносящая значительный ущерб развитию нашей страны. Негативные проявления коррупции находят своё отражение в различных сферах деятельности. В частности, губительному воздействию подвергнуты экономическое развитие страны, механизмы защиты прав и законных интересов граждан, развитие институтов гражданского общества, процессы эффективного распределения и расходования государственных ресурсов, а иные сферы деятельности. За 2018 год правоохранительными органами было зарегистрировано 30495 преступления коррупционной направленности, что на 2,9% больше по сравнению с показателем за предыдущий 2017 год. Особого внимания заслуживает процентное соотношение коррупционных правонарушений по отношению к каждому отдельному федеральному округу. Лидирующую позицию занимает Приволжский федеральный округ, в котором находится Самарская область. Доля Приволжского округа составляет 23,4% от всех преступлений коррупционной направленности, зарегистрированных в Российской Федерации за 2018 год. При этом необходимо брать во внимание латентный характер коррупционных сделок. В связи с этим можно сделать вывод, что официальная статистика не отражает в полной мере истинные масштабы коррупции. В действительности органы государственной власти и муниципальных образований поражены коррупцией на разных уровнях в огромных масштабах.

Основным актом, направленным на искоренение коррупции в государстве, является Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года. Особое значение имеют Федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации», которые содержат в себе систему запретов и ограничений для муниципальных и государственных

служащих, а также раскрывают понятие и закрепляют способы урегулирования конфликтов интересов. Помимо этого, утвержден и действует Национальный план противодействий коррупции на 2018-2020 годы, разрабатываются концепции реформирования институтов государственной и муниципальной службы. Объективно оценивая действия органов государственной власти, можно сказать, что нормативная основа противодействия коррупции имеет целостную структуру. Остается все меньше и меньше пробелов. Однако это никак не способствует улучшению ситуации в стране. Логично предположить, что проблема кроется не в отсутствие необходимых правовых механизмов, а в стремлении их реализовывать. Так называемых «островков честности» остается все меньше и меньше, с каждым годом властные структуры все больше становятся пронизаны коррупцией. В таких условиях не может идти речи о какой-либо реальной и эффективной борьбе с коррупцией.

За совершение коррупционного правонарушения лицо может быть подвергнуто уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности. Уголовные и административные правонарушения представляют наибольшую общественную опасность. Уголовный кодекс содержит различные составы коррупционных преступлений. Указанием Генпрокуратуры и МВД закреплено, какие преступления необходимо относить к числу коррупционных. На наш взгляд аналогичные указания необходимы и для административных коррупционных нарушений, так как до сих пор нет единой точки зрения относительно данного вопроса.

Актуальным остается вопрос об отнесении услуг нематериального характера к предмету взятки. За последние пять лет было предпринято несколько попыток внести изменения в Уголовный кодекс в части расширения предмета взятки. На наш взгляд дополнение предмета взятки «неимущественной выгодой» имеет сомнительную целесообразность. Проблема заключается в том, что это вызовет неопределенность при дифференциации общественной опасности деяния, так как в связи с

нематериальным характером предмета возможность его оценки утрачивается. Причем особой необходимости дополнять предмет взятки «неимущественной выгодой» нет, законодательство предусматривает способы привлечения к ответственности. Так лицу может быть предъявлено обвинение в злоупотреблении должностными полномочиями (формулировка статьи 295 включает в предмет не только корыстную, но и любую другую личную заинтересованность). Если же признаки преступления отсутствуют, то ситуацию можно рассматривать как конфликт интересов, соответственно должностное лицо будет привлекаться к дисциплинарной ответственности.

Законодательством и судебной практикой предусмотрены механизмы, исключаящие состав «получения взятки». Во-первых, это статья 304 Уголовного кодекса, которая предусматривает ответственность за провокацию взятки, коммерческого подкупа или подкупа в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Во-вторых, наряду с провокацией взятки Пленум Верховного Суда выделяет «подстрекательские действия сотрудников правоохранительных органов». По мнению Суда, такие действия нарушают законодательство, а значит, получение взятки в этом случае не будет образовывать состава преступления. Однако все просто и понятно только в теории. На практике правоохранительные органы и суды очень скептически относятся к попытке применения положений о провокации или подстрекательских действиях. В Самарской области практика применения указанных способов защиты практически полностью отсутствует. Очень сложно доказать факт преднамеренного сговора сотрудников правоохранительных органов и подставных лиц. Зачастую между ними есть уже сложившиеся «рабочие» отношения, поэтому, получить обличающие показания, как правило, не представляется возможным. Стоит также отметить, что Уголовный кодекс не содержит положений о «подстрекательских действиях». Стоит предположить, что в данном случае речь идет о законодательном пробеле. В связи с этим представляется возможным дополнить статью 304 положением об ответственности

сотрудников правоохранительных органов за совершение подстрекательских действий. Однако в этом случае есть риск получить еще одну «мертвую» норму. Для того, чтобы этого избежать, Пленуму Верховного Суда необходимо дополнить свои разъяснения относительно «подстрекательских действий» и указать на какие обстоятельства необходимо обратить внимание при квалификации по данной статье.

Стоит обратить внимание на отсутствие единства судебной практики по вопросу привлечения работодателя к ответственности по статье 19.29 в случаях, когда потенциальный работник не сообщил им о старом месте службы, нарушив положения Федерального закона «О противодействии коррупции». Считаем необходимым дополнить статью 19.29 Кодекса об административных правонарушениях соответствующим основанием для освобождения от ответственности. Продолжая тему законодательных изменений, предлагаем добавить в статью 19.28 изменения, которые позволят привлечь к ответственности лиц, ведущих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

В заключении стоит указать, что в рамках противодействия коррупции в полной мере не реализуется общественный потенциал. Например, практически полностью отсутствует институт информаторов. По большей части это можно объяснить тем, что действующее антикоррупционное законодательство не содержит положений о защите лиц, представивших информацию о коррупционных правонарушениях. В законодательстве зарубежных стран данный институт намного более развит, чем в нашей стране. Так, в Израиле на государство возложена обязанность по защите информаторов, а также предусмотрены механизмы по восстановлению законных интересов, которые были нарушены по причине сообщения ими информации о нарушении антикоррупционного законодательства.

На наш взгляд, необходимо рассмотреть возможность формирования комиссии по разрешению конфликта интересов при помощи привлечения представителей общественности, которые не обременены служебными и

корпоративными связями. В свою очередь это обеспечит намного более объективное рассмотрение конфликтных ситуаций и принятие по ним более справедливых и независимых решений. Независимый общественный контроль играет важную роль в борьбе с коррупцией. Однако на сегодняшний день пассивность граждан и отсутствие возможностей реализовать институты гражданского общества отрицательно сказывается на реальном противодействии коррупции.

Список используемой литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. №29.
2. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // СПС Консультант плюс.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1994. №32. Ст. 3301.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954.
5. Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 18.03.2019 №30-ФЗ // СЗ РФ. 2019. №12. Ст. 1220.
6. Федеральный закон «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» от 07.05.2013 №79-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2306.
7. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 №212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2014. №30. Ст. 4213.
8. Федеральный закон «О парламентском контроле» от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2013. №19. Ст. 2304.
9. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // СЗ РФ. 2013. №14. Ст. 1649.

10. Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 03.12.2012 №230-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2012. №50. Ст. 6953.

11. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2009. №29. Ст. 3609.

12. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №280-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // СЗ РФ. 2008. №52. Ст. 6235.

13. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // СЗ РФ. 2008. №52. Ст. 6228.

14. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2007. №10. Ст. 1152.

15. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) // СЗ РФ. 2004. №31. Ст. 3215.

16. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

17. Указ Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» от 29.06.2018 №378 // СЗ РФ. 2018. №27. Ст. 4038.

18. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» от 03.12.2013 № 878 (ред. от 14.06.2018) // СЗ РФ. 2013. №49. Ст. 6399.

19. Указ Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции» от 19.05.2008 №815 (ред. от 13.05.2019) // СЗ РФ. 2008. №21. Ст. 2429.

20. Постановление Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) // СЗ РФ. 2010. №10. Ст. 1084.

21. Приказ Генпрокуратуры России «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» от 08.08.2018 № 485 (ред. от 30.04.2019) // СПС Консультант плюс.

22. Закон Самарской области «О противодействии коррупции в Самарской области» от 10.03.2009 № 23-ГД (ред. от 08.02.2019) // Волжская коммуна. 2009. №83.

23. Постановление Правительства Самарской области от 27.11.2013 № 673 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Противодействие коррупции в Самарской области на 2014 - 2015 годы» // Волжская коммуна. 2013. №391.

24. Постановление Мэра городского округа Жигулевск «Об утверждении порядка осуществления антикоррупционного мониторинга на территории городского округа Жигулевск» от 27 июня 2011 года №029нпа (ред. от 23.08.2015) // Жигулевский рабочий. 2011. №73.

25. Авдеев В. А., Авдеева О. А. Стратегические направления противодействия коррупции в РФ // Российская юстиция. - 2016. - № 7. - С. 19-21.

26. Боброва Н. А. О коррупциогенных недостатках критериев и процедур присвоения государственных наград // Конституционное и муниципальное право. - 2019. - № 2. - С. 23 - 27.

27. Богданов А. В., Хазов Е. Н., Мохова Т. С. Причины и условия, способствующие появлению коррупции в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. - №5. – С. 36-40.

28. Гацко М. Ф. Проблемы реализации национального плана противодействия коррупции // Символ науки. – 2016. - №4. – С. 220-224.
29. Григорьев И. В., Крипак М. В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Административное и муниципальное право. - №5(125). – 2018. – С. 1-10.
30. Грязнов С. Д. Роль президента России в противодействии коррупции // Развитие территорий. – 2016. - №3/4(6) . – С. 85-89.
31. Жирова Е. Н., Савченко М. С. Роль института парламентского контроля в борьбе с коррупцией // Научное обеспечение агропромышленного комплекса. – 2017. - №1. – С. 773-774.
32. Илий С. К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. – 2015. - №5(89). – С. 460-468.
33. Исламова Э. Р. К вопросу о понятии «административные коррупционные правонарушения» и его содержании // Крымский научный вестник. – 2015. - №5. – С. 66-75.
34. Кочои С. М. Уголовно-правовое противодействие коррупции: пробелы законодательства, проблемы правоприменения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2018. - №12. – С. 88-94.
35. Липинский Д. А. К вопросу о понятии коррупционного правонарушения // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. - №3(41). – С. 100-108.
36. Мировой опыт борьбы с коррупцией: Сборник материалов научных семинаров и заседаний дискуссионного клуба (2011 – 2013) / Под ред. М. И. Амара. – М., 2014. – 141 с.
37. Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС Консультант плюс.

38. Очаковский В. А., Иваненко И. М., Иванов Д. М. К вопросу о поощрении и награждении государственных гражданских служащих // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2016. - №116(02). – С. 1-12.

39. Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2019)

40. Пономарев А. В. Проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2017. - №3. – С. 289-290.

41. Портал Правовой статистики Генеральной Прокуратуры Российской Федерации // [Электронный ресурс]. - <http://crimestat.ru> (дата обращения 01.05.2019)

42. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 года № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // СПС Консультант плюс.

43. Проект Указа Президента РФ «О федеральной программе "Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы)» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2019)

44. Проект Федерального закона № 286313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон "О противодействии коррупции" в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2019)

45. Проект Федерального закона № 216592-3 «Основы законодательства об антикоррупционной политике» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2019)

46. Решение Пестряковского районного суда № 2А-683/2016 2А-683/2016~М-365/2016 М-365/2016 от 1 августа 2016 года по делу № 2А-683/2016 // СПС Консультант плюс.

47. Рой О. М. Коррупция в органах местного самоуправления // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. – 2016. - №1. – С. 163-175.

48. Сафонова С. Г., Кочуев Н. М. Состояние и современные тенденции развития коррупции в России // Прорывные экономические реформы в условиях риска и неопределенности. – 2018. - №1. – С. 103-105.

49. Симутова Д. В. Сущность проблем управления эффективностью профессиональной служебной деятельностью на этапе привлечения и отбора // Вестник университета. – 2019. – №1. – С. 22-29.

50. Смоляр А. А. Общественный контроль в сфере местного самоуправления: теория и практика // Проблемы законности. – 2014. - №125. – С. 122-131.

51. Старостенко В. К. Счетная палата Российской Федерации как субъект противодействия коррупции // Вестник экономической безопасности. – 2015. - №1. – С. 37-42.

52. Тляумбетов Р. Г., Хамадьярова А. Р. Понятие коррупции и виды коррупционных преступлений // European science. – 2016. - №12(22). – С. 57-61.

53. Трунцевский Ю. В. О расширении предмета взятки (подкупа) нематериальными преимуществами // Труды Академии управления МВД России. – 2017. - №4(44). – С. 67-72.

54. Указание Генпрокуратуры России 853/11, МВД России № 5 от 25.12.2018 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» // [Электронный ресурс]. - <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2019)

55. Фиалковская И. Д. Коррупция: понятие, признаки, виды // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2018. - №1. – С. 137-142.
56. Филатова Т. В., Зязина А. К. Борьба с коррупцией: опыт зарубежных стран и возможность его применения в России // Вестник университета. – 2015. - №20. С. 139-142.
57. Хайрутдинова Л. Р. Антикоррупционное образование в образовательной системе России // Санкт-Петербургский образовательный вестник. – 2017. - №3(41). – С. 4-7.
58. Шедий М. В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. - №2. – С. 123-130.
59. Шорохов В. Е. Антикоррупционное образование в рамках реализации государственной антикоррупционной политики // Развитие территорий. – 2016. - №3(6). – С. 74-78.
60. Banerjee, A., Hanna, R., Mullainathan, S. Corruption [Text] / A. Banerjee, R. Hanna, S. Mullainathan // MIT Press. – 2015. – PP. 1-72.
61. Christmann P., Torcal M. The Political and Economic Causes of Satisfaction with Democracy in Spain [Text] / P. Christmann, M. Torcal // West European Politics. - 2014. - PP. 1-47.
62. Pellegrini L. Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results [Text] / L. Pellegrini // Economics of Governance. - Oxford, 2017. – PP. 245-263.
63. Sah, R. Corruption across countries and regions: some consequences of local osmosis [Text] / R. Sah // Singapore management university. – 2014. – PP. 1-29.