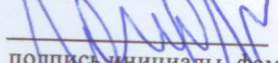


Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Институт экономики, управления и природопользования
Кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ
Руководитель магистерской
программы


Е.В. Зандер

подпись, инициалы, фамилия

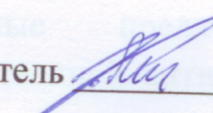
« 4 » 2017 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ)**

38.04.04 Государственное и муниципальное управление

38.04.04.01 Управление общественным сектором

Совершенствование государственной антикоррупционной политики в
системе государственной службы

Руководитель 

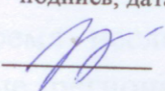
подпись, дата

доцент, канд. экон. наук

должность, ученая степень.

М.В. Кобалинский

инициалы, фамилия

Выпускник 

подпись, дата

Н.Е. Панова


инициалы, фамилия

доцент кафедры административного

права и административной деятельности

ОВД, канд. философ. наук, доцент,

ПОЛКОВНИК ПОЛИЦИИ

Рецензент 

подпись, дата

должность, ученая степень

И.В. Кудашова

инициалы, фамилия

Красноярск 2017

РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа по теме «Совершенствование государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы» содержит 105 страниц текстового документа, 65 использованных источников.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, ПОЛИТИКА,
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ,
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО,
РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ.

Целью данного диссертационного исследования является разработка предложений о совершенствовании механизмов государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы Российской Федерации.

В соответствии с целью исследования были поставлены и решены следующие задачи: раскрыть понятие, сущность, причины и последствия коррупции; исследовать исторический аспект антикоррупционной деятельности; проанализировать зарубежный опыт преодоления коррупции в органах системы государственной службы; изучить антикоррупционную политику Российской Федерации и её реализацию в системе государственной службы в условиях современного уголовного законодательства; рассмотреть направления и особенности противодействия коррупции в системе государственной службы; провести анализ эффективности правоохранительной системы в борьбе с коррупцией; сформулировать конкретные предложения по совершенствованию механизмов государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы.

Во время исследования были изучены нормативно-правовые акты (федеральные, региональные, международные), юридическая литература как российских, так и зарубежных авторов, научные исследования, монографии и учебные пособия. Также велась работа с документами и материалами, носящими гриф ДСП в Сибирском юридическом институте Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В итоге были разработаны предложения о совершенствовании механизмов государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Коррупция в системе государственной службы.....	12
1.1 Становление государственной службы в Российской Федерации	12
1.2 Сущность, виды, причины и последствия коррупции.....	20
1.3 Исторический аспект антикоррупционной деятельности.....	33
2 Государственная политика противодействия коррупции на региональном уровне.....	38
2.1 Зарубежный опыт преодоления коррупции в органах системы государственной службы.....	38
2.2 Антикоррупционная политика Российской Федерации.....	48
2.3 Реализация антикоррупционной политики в системе государственной службы в условиях современного уголовного законодательства.....	54
3 Совершенствование государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы.....	61
3.1 Направления и особенности противодействия коррупции в системе государственной службы.....	61
3.2 Эффективность правоохранительной системы в борьбе с коррупцией. Проблемы реализации антикоррупционной политики в России.....	74
3.3 Совершенствование государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы	79
Заключение.....	92
Список использованных источников	98

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы обусловлена тем, что в современном мире в целом, не только в России, коррупция всё увереннее занимает лидирующие позиции во всех сферах жизни общества: политике, экономике, общественных отношениях. Согласно данным опроса «Левада-центра», проведенного в феврале 2016 года, 87% респондентов считают, что должностные лица так или иначе берут взятки и что почти вся власть в России коррумпирована. При этом 71% россиян верит в полное искоренение или в существенное уменьшение масштабов коррупции [41].

Кроме того, учитывая возросшие размеры проявления и масштабы распространения коррупционных действий, подрывающие как экономический потенциал государства, так и доверие граждан к органам государственной власти, созрела реальная необходимость принятия неотложных и действенных мер по борьбе с этими негативными явлениями. Коррупцией на сегодняшний день поражены практически все сферы общественной жизнедеятельности и уровни социальной действительности. Именно поэтому в современной России противодействие коррупции приобретает всё более последовательное политическое и правовое обеспечение.

За последние годы ратифицирован ряд международных антикоррупционных конвенций, Россия вступила в группу государств против коррупции (ГРЕКО), реализуется национальный план противодействия коррупции, принят ряд федеральных законов, в том числе «О противодействии коррупции». Кроме того, утверждена обязательная экспертиза нормотворчества на коррупциогенность. Уголовный и административный кодексы пополнились рядом новых статей в отношении должностных лиц. Однако череда громких арестов чиновников за 2016 год в Москве и регионах (3,7 тысяч уголовных дел возбуждено по результатам антикоррупционных расследований) говорит о том, что законы о противодействии коррупции нуждаются в совершенствовании.

В России действует более трех тысяч федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов, однако распыленность этих антикоррупционных норм на разных уровнях мешает эффективно противодействовать коррупции и обеспечивать национальную безопасность. Несмотря на огромный разброс мнений и взглядов научного сообщества на коррупцию, большинство современных исследователей отмечает ее комплексный, системный характер.

Коррупция – это очень многомерное явление, которое рассматривается в системе общественных отношений как проблема экономическая, политическая, социальная и даже культурная. Из-за своей многоплановости коррупция имеет немалое количество разнообразных определений, которые используются в зависимости от задач и целей конкретного исследования.

Если рассматривать с этимологической точки зрения, то термин «коррупция» происходит от латинского слова *corrumpere* (в переводе «портить»), поэтому в самом общем смысле коррупция – это использование своих властных полномочий должностным лицом в целях личной выгоды.

В XX веке сформировалось уже более современное понимание данного явления. Тем не менее, до сих пор не существует единой дефиниции понятия «коррупция».

В России современные исследователи дают слишком широкую трактовку данному явлению, а отсутствие согласованных подходов к исследованию коррупции, приводит к тому, что тема коррупции становится все более размытой, а её трактовка на уровне формирования мнения общественности искажается настолько, что наоборот способствует расширению сфер её влияния, что влечет за собой развитие деструктивных последствий.

С точки зрения научного подхода, эффективность противодействия коррупции напрямую зависит от четкости определения данного явления, как на уровне правоприменительной практики, так и на уровне законодательства.

Сам термин «коррупция» достаточно широко употребляется на протяжении последних 25 лет гражданами России не только в политической, но

и в научных сферах. Пристальный интерес общества к данному «щекотливому» вопросу, дает богатую почву для научных изысканий, анализов и исследований. За последнее время написано большое количество книг, диссертаций, монографий и статей, проведены национальные и международные конференции, круглые столы и региональные конвенции, затрагивающие понятие «коррупция».

С точки зрения О.Г. Карповича «к настоящему времени не выработано какого-либо универсального определения коррупции как социального явления, как не существует и общепризнанного юридического понятия коррупции» [19]. И действительно количество точек зрения по данному вопросу настолько велико, что данное понятие приобретает, кроме юридических и правовых, также и социально-философские и криминологические признаки.

Кроме законодательного определения коррупции, выделяют также определения научных исследователей, практических юристов, криминологов и философов, отдельное понятие даже изложено в документах Всемирного банка.

В документах ООН и Совета Европы дано достаточно краткое и емкое определение: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп» [7].

Сегодня большая часть населения Российской Федерации ощущает на себе воздействие коррупции. В связи с чем, а также учитывая множественность и многоплановость феномена коррупции, эта тема привлекает неиссякаемое количество исследователей в различных отраслях науки. При этом изучение коррупции ведется в политологии, истории, юридических науках, социологии, криминологии, экономике. Ежегодно пишутся сотни и сотни исследовательских работ на эту тему.

В экономике коррупция рассматривается как одна из форм проявления теневой экономики. С точки зрения экономической отрасли коррупция выступает как весьма существенный деструктивный фактор, который оказывает влияние на состояние экономической безопасности России. И, не смотря на предпринимаемые правительством попытки систематизировать и усилить

воздействие антикоррупционных мер, масштабы коррупции растут, что приводит к росту теневой экономики и затрудняет функционирование экономических механизмов, приводит к затруднению проведения социальных преобразований и препятствует модернизации российской экономики.

Коррупция в сфере экономики с точки зрения исследователя Судьбиной Н.А. является существенной проблемой, которая затрагивает все стадии процессов производства и перераспределения ресурсов. Авторы, исследующие проблемы и вопросы национальной экономики, также уделяют проблеме коррупции своё внимание.

По этому направлению стоит отметить работы таких научных исследователей, как Юрия Валерьевича Латова, Марины Леонидовны Альпидовской, Максима Владимировича Вилисова, Рустама Илькамовича Маликова, Ефима Борисовича Галицкого, Александра Николаевича Дегтярева, Виктора Мееровича Полтеровича, Сергея Михайловича Проявы, Сергея Валентиновича Страхова, Льва Михайловича Тимофеева, Санчира Васильевича Церенова, Александра Николаевича Чашина и др. Среди иностранных специалистов привлекают внимание работы Сьюзан Роуз-Аккерман, Эрнандо де Сото, Мансура Ослона, Андерса Ослунда и др.

Коррупция как социальное явление в первую очередь отражается в росте недоверия со стороны общества органам государственной власти. Политическая нестабильность, слабая эффективность институтов власти, политическая неграмотность гражданского населения и специфика российского политического устройства являются основными факторами, способствующими распространению такого явления как «коррупция». Рост коррупции также обусловлен таким социальным явлением как «семейственность» в решении вопросов, как политических, так и экономических. Это разъедающие основы общества явление всё больше проникает в нашу культуру, становится традицией, основным рычагом давления и управления. Анализ литературы показал достаточно высокую научную разработанность тематики. Самым ранним источником можно назвать публикацию «Социология коррупции» в

1968 году. Среди зарубежных авторов работ по данной проблеме стоит выделить исследования Карла Иоахима Фридриха, Дэвид Р. Саймона, Д. Стэнли Эйтцена, американского политолога Арнольда Дж. Хейденхеймера, немецкого социолога Дж. Колемана. Среди наших соотечественников вопросами коррупции с точки зрения социологии занимались такие исследователи и ученые как: Наиля Ахметовна Аметова, Михаил Николаевич Афанасьев, Иван Иванович Брянцев, Евгений Васильевич Охотский, Владимир Львович Римский и др.

На сегодняшний день тема коррупции практически полностью отсутствует в современных учебных пособиях и учебниках по политологии. Политология рассматривает коррупцию как фактор, деформирующий политическую организацию общества и подрывающий демократические процедуры. Достижения в исследовании проблемы коррупции в политологии достаточно минимальны. Тем не менее, среди политологов можно назвать исследователей, посвятивших свои работы теме коррупции, например Глеб Ильич Богуш, с точки зрения которого основная масса политологических исследований данной темы, являются описательными, то есть в основном описывают состояние коррупции при конкретных формах политического устройства.

Вопросы, касающиеся коррупционной составляющей преступных деяний, на сегодня являются самими дискуссионными в юридической литературе. В Уголовном кодексе нет состава преступления, которое бы называлось коррупционным. В связи с чем, к такому виду преступлений можно отнести достаточно широкий круг общественно опасных деяний. С одной стороны, это позволяет привлекать к ответственности более широкий круг лиц, с другой дает возможность коррупционерам обходить закон, находя лазейки в формулировках статей Особенной части УК РФ. Что, в свою очередь, ведет к разрушению принципа справедливости. С точки зрения криминологического подхода, коррупция рассматривается как общественно опасное противоправное деяние.

Заметный вклад в развитие криминологической науки в части, касающейся коррупции, внесли такие исследователи как П.А. Кабанов, В.В. Астанин, С.В. Максимов, А.Н. Кирпичников, П.Н. Панченко. Указанные авторы рассматривали основные направления и принципы борьбы с коррупцией (Б.В. Макаров, К.Х. Ипполитов), зарубежный опыт в этом направлении (И.М. Клейменов, Г.В. Дашков), систему совершенствования антикоррупционной государственной политики, проблемы правоприменительной практики (Н.М. Казанцев, Н.В. Сараев), роль властных структур в предупреждении преступности (С.А. Головкин, Н.П. Мелешко, Е.П. Ищенко). Важным вопросом в криминологии является расследование преступлений коррупционной направленности (Л.Я. Драпкина).

Степень научной разработанности темы исследования. Коррупцию в целом, как многомерное явление, в своих работах исследовали А.А. Аслаханов, П.А. Кабанов, П.Г. Пономарева, А.С. Быстрова, Л.В. Астафьев, Г.К. Мишин, М.В. Сильветрос и др.

Г.К. Мишин, проводя этимологическое исследование термина «коррупция», утверждает, что оно произошло от латинского слова «*corruptio*», которое имеет два корневых слова: *cor* – сердце, дух, рассудок, душа и *rumpere* – разрушать, портить. Поэтому, с его точки зрения, в основе коррупции не продажность публичных властей, а нарушение единства государственной власти [22].

Авторы многих работ описывают самые различные модели коррупционного поведения. В настоящее время описано немало количество таких моделей. Одной из самых известных можно назвать модель Л. Шейфера и Р. Вишни, которые описывают проблему бюрократического распределения государственных ресурсов и влияния рыночной конкуренции на уровень роста взяток, как среди исполнителей (бюрократов), так и среди потребителей (клиентов).

Несмотря на огромное количество научных исследований и исследовательских работ, касающихся борьбы с коррупцией, многие вопросы

нуждаются в постоянном обновлении, в дополнении, а также отказе от неэффективных и разработке, и внедрении новых, подчас принципиально отличающихся, средств и мер противодействия коррупции. Однако важно, чтобы поиск новых методов и средств антикоррупционного воздействия носил не чисто умозрительный характер, а носил конкретный, системный характер и охватывал все аспекты данного явления.

Аналитический обзор исследований и литературы, посвященных проблеме коррупции ярко демонстрирует востребованность в систематизации всех разрозненных знаний, что в свою очередь принесет пользу по выработке достаточно эффективных мер противодействия коррупционным явлениям в системе государственной службы.

Цель диссертации состоит в разработке предложения о совершенствовании механизмов государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы Российской Федерации.

Для реализации указанной цели необходимо решение следующих задач:

- раскрыть понятие, сущность, причины и последствия коррупции;
- исследовать исторический аспект антикоррупционной деятельности;
- проанализировать зарубежный опыт преодоления коррупции в органах системы государственной службы;
- изучить антикоррупционную политику Российской Федерации и её реализацию в системе государственной службы в условиях современного уголовного законодательства;
- рассмотреть направления и особенности противодействия коррупции в системе государственной службы;
- провести анализ эффективности правоохранительной системы в борьбе с коррупцией;
- сформулировать конкретные предложения по совершенствованию механизмов государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы.

Объектом исследования является политика Российской Федерации на уровне государственной службы в системе антикоррупционного законодательства.

Предметом исследования является антикоррупционное законодательство Российской Федерации и зарубежных стран, особенности и практика его применения, научные исследования и работы, посвященные вопросам противодействия коррупции в системе государственной службы.

При работе над диссертацией использовались такие методы исследования как синтез и анализ, исторический метод, методы дедукции и индукции, сравнительно-правовой, системный и структурно-функциональный методы.

Структура диссертации соответствует логике научного исследования, определена её целью и задачами. Она состоит из введения, трех глав, девяти параграфов, заключения и списка использованных источников.

При написании работы использовались нормативно-правовые акты (федеральные, региональные, международные), юридическая литература как российских, так и зарубежных авторов, научные исследования, монографии и учебные пособия.

Научная новизна работы заключается в попытке полного комплексного исследования теоретических и практических проблем реализации антикоррупционного законодательства как в целом, так и в системе государственной службы, в частности. В ходе проведенного исследования были сделаны следующие выводы и предложения:

1. Необходима разработка нового подхода в профилактике антикоррупционного поведения государственных служащих, основанного не только на внедрении ограничений, запретов и обязательств, но и включающего льготы и особый статус, которые смогут обеспечить ценности занимаемой должности и страх потерять почетное место работы.

2. Формирование нетерпимости и антикоррупционного правосознания необходимо проводить со школьной скамьи. Сложившийся менталитет, противоречащий мерам противодействия коррупции, нуждается во внедрении

новых образовательных стандартов, начиная с начальных классов общеобразовательных школ.

3. Расширение предоставления государственных услуг посредством электронных порталов. Максимальный уход от низовой коррупции путем исключения чиновников из системы «гражданин-госуслуга».

4. Тщательная проработка уголовного законодательства путем установления уголовно-правового понятия коррупции и её форм, детализированной идентификации коррупционных деяний, законодательного закрепления процессуального порядка привлечения к ответственности и основания ответственности должностных лиц и простых граждан.

5. Проработка вопроса максимальной прозрачности и открытости государственных систем, в том числе и путем формирования открытых порталов и специальных разделов, создание аккаунтов для государственных органов в социальных сетях (Вконтакте, Facebook и т.п.).

6. Создание специализированного органа, несущего кроме контрольных и надзорных функций за исполнением антикоррупционного законодательства, функции анализа научных исследований проблемы коррупции, мониторинг эффективности реализации антикоррупционной политики, учет результатов научных работ при разработке проектов нормативных актов по борьбе с коррупцией. Подобный орган также может осуществлять экспертизу существующих нормативных актов на предмет наличия юридических коллизий, ошибок, пробелов и неэффективных мер и механизмов противодействия коррупции.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что сделанные в исследовании выводы могут быть использованы при подготовке новых проектов антикоррупционных законов, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации в системе государственной службы.

1. Коррупция в системе государственной службы

1.1 Становление государственной службы в Российской Федерации

Государственная служба как один из видов государственного управления сложилась еще в конце XX века. В соответствии с Федеральным законодательством РФ государственной службе в России отводится достаточно значимая роль, именно она призвана управлять политической и социально-экономической сферами жизнедеятельности государства, способствовать укреплению государственности и проводить максимально эффективное реформирование общества.

В качестве правовой основы данного вида службы в законодательстве Российской Федерации можно назвать в первую очередь Конституцию РФ, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ, и ряд других федеральных законов и нормативно-правовых актов Российской Федерации. Кроме того, нормативную основу также составляют конституции, законы, уставы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Указом Президента в 2002 году был издан нормативный акт, который был направлен на совершенствование практически всех основ государственной службы (организационных, правовых, финансовых и методических). Необходимость в подобных реформах назрела не только в связи с оттоком наиболее квалифицированных кадров из государственного аппарата в негосударственный (коммерческий) сектор экономики, где уровень

материального вознаграждения за труд на сегодняшний день существенно выше, но и была обусловлена слабыми механизмами для профилактики коррупции в рядах чиновничества, а также борьбы с ней.

Термин «государственной службы» относится к одному из основных понятий административно-правового законодательства. Федеральным законом от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации» (на данный момент утратил силу) были нормативно закреплены термин и понятие государственной службы. В соответствии с этим законом под государственной службой понималась «профессиональная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Федерации». С течением времени понятие государственной службы стало приобретать более широкое значение и определяться как вид деятельности работников государственных организаций, осуществляемый на профессиональной основе.

Одной из важных правовых характеристик государственной службы является осуществление гарантий и норм Конституции РФ, например, право граждан России на равный доступ к государственной службе. Это право реализуется гражданами, как при поступлении на государственную службу, так и при ее прохождении в соответствии с действующим законодательством.

Изначально государственная служба классифицировалась исключительно по уровням (на федеральную и по субъектам Российской Федерации). Однако для современной организации государственной службы характерна другая, абсолютно новая система, установленная Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», и имеющая свою видовую классификацию. Государственная служба подразделяется на три вида – гражданскую, военную и правоохранительную [57]. При этом из перечисленных видов службы, государственная гражданская служба в свою очередь также подразделяется еще на два уровня: федеральную

государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации. Военная и правоохранительная службы наряду с государственной гражданской службой считаются видами федеральной государственной службы. Как особый вид служебных отношений, некоторые исследователи выделяют муниципальную службу, которая не относится к видам государственной службы, однако является вполне самостоятельной.

Федеральными законами о видах государственной службы и многими иными нормативными правовыми актами Российской Федерации регулируются особенности каждого из этих видов службы, и регламентируется специальный административно-правовой статус государственных гражданских служащих, военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы.

Для построения государственной службы и для выполнения задач и функций, возложенных на неё, федеральным законодательством Российской Федерации были установлены принципы, обеспечивающие её функционирование:

1. Федерализм. Данный принцип обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдение разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации в соответствии с Конституцией РФ.

2. Законность. Под данным принципом подразумевается обязанность исполнительных органов и должностных лиц строго соблюдать законы и иные нормативные правовые акты при осуществлении своих задач и функций. При этом, всякое правонарушение неизбежно должно повлечь за собой привлечение к ответственности виновных лиц.

3. Взаимосвязь государственной и муниципальной службы. Этот принцип реализуется через единство основных квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы и должностей муниципальной службы, требований к профессиональной подготовке,

переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Кроме того, можно соотнести также основные условия пенсионного обеспечения и оплаты служебной деятельности, а также социальных гарантий.

4. Приоритет прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип достаточно новое явление в российском законодательстве и подразумевает под собой в первую очередь надежную защиту гражданина от произвола органов государственной власти и ее работников.

5. Равный доступ граждан к государственной службе. Сущность данного принципа заключается в том, что не может быть каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъекта Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям при приеме на государственную службу. Однако Федеральным законодательством устанавливаются определенные требования для лиц, желающих занять должность государственной службы, из них обязательным относятся: владение государственным языком РФ и достижение определенного возраста.

6. Профессионализм и компетентность государственных служащих. Профессионализм означает исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей постоянно (в течение определенного времени) по приобретенной профессии за регулярно получаемое вознаграждение, проявляя при этом глубокое и всестороннее знание правил и процедур, владение практическими навыками в определенной сфере деятельности. Компетентность отражает объем знаний и опыт работника. В период проведения глубоких социально-экономических и политических реформ, значение профессионализма и компетентности постоянно возрастает.

7. Единство правовых и организационных основ государственной службы. Как на федеральном, так и на уровне субъектов Федерации должен

быть законодательно закреплён единый подход к организации службы. Конечно, в рамках своей компетенции, субъекты Федерации, имеют право самостоятельно определять структуру своих органов власти, органов по вопросам государственной гражданской службы и осуществлять кадровую политику. Тем не менее, в основе должна быть общероссийская система государственных должностей, классов чинов, единый порядок прохождения государственной гражданской службы.

8. Открытость государственной службы, её доступность контролю общественности. Деятельность государственных служащих не должна быть скрытой от обывателя – это важная часть эффективности функционирования государственного аппарата. Кроме того, это основа реализации статьи 15 Конституции РФ, которой установлено, что законы подлежат обязательному опубликованию, законы, которые не опубликованы применяться не могут. Таким образом, любые нормативно-правовые акты, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Из сказанного напрашивается вывод, что гласность и официальное освещение деятельности органов государственной власти в СМИ – это действительный контроль и возможность критики государственных служащих. Однако, как показывают недавние события в Ступино с индивидуальным предпринимателем Константином Фокиным, за реализацию своего права присутствовать на заседании совета местных депутатов, установленную статьями 6 и 15 Федерального закона № 8 от 09.02.2009 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в условиях Российской действительности приходится бороться.

9. И последний, но не по значимости – это принцип защиты самих государственных служащих от незаконного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Данный принцип необходим, в

первую очередь, для исключения фактов коррупции и принятия неправомερных решений.

Учитывая особенности функционирования разных видов государственной службы, законодательно могут быть предусмотрены и другие принципы их построения и функционирования. Реализация же вышеперечисленных принципов обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Рассмотрим ниже в общих чертах федеральные законы по видам государственной службы.

В соответствии с Федеральным законом от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. Данный Федеральный закон в полной мере устанавливает и определяет основы государственной службы, её правовой и организационной систем, закрепляет общие правила государственной службы России, которые должны применяться при правовом регулировании всех видов и уровней службы [57].

Поступление гражданина на гражданскую службу или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется, как правило, по результатам конкурса. Федеральным законом устанавливается закрытый перечень, в соответствии с которым конкурс на замещение должности гражданской службы может не проводиться.

По своей сути профессиональная служебная деятельность государственного служащего направлена в первую очередь на осуществление государственных задач и функций, будучи выражением скорее публичной власти, а не власти лиц, которые замещают «конституционные» должности.

При этом, естественно, объем полномочий государственного служащего меньше.

В соответствии с законом «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 г. военная служба – особый вид федеральной государственной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации и во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях и в спасательных воинских формированиях, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях. Особенностью данного вида государственной службы является то, что проходить военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях могут также и иностранные граждане [50].

Следующий вид государственной службы – это правоохранительная служба. Данный вид службы представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, борьбе с преступностью, защите прав и свобод гражданина. В настоящее время к правоохранительной службе относится служба: в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, таможенных органах и т.д. Правовую основу государственной службы в органах внутренних дел составляет Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 № 342-ФЗ, Федеральный закон от 7.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [53].

Для военной и правоохранительной службы характерной особенностью является то, что многие вопросы службы регулируются уставами, положениями

о конкретных органах и их структурных подразделениях, предназначенных для выполнения специфических задач и функций.

Как уже упоминалось выше, муниципальная служба – это особый вид службы, представляющий собой профессиональную деятельность в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Правовую основу муниципальной службы составляет Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ [51]. В первую очередь, специфика данного вида службы заключается в её особом статусе как профессиональной деятельности, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

По факту муниципальная служба не относится к государственной. Во-первых, потому, что муниципальная служба представляет собой профессиональную деятельность граждан, осуществляемую на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Во-вторых, для муниципального служащего нанимателем является муниципальное образование. При этом, представителем нанимателя может быть руководитель органа местного самоуправления, глава муниципального образования, или иное лицо, имеющее полномочия исполнять обязанности представителя нанимателя.

Кроме того, можно выделить следующие различия статуса муниципального и государственного служащего:

- деятельность муниципального служащего финансируется за счет средств местного бюджета. Денежное вознаграждение государственных служащих осуществляется из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ;

- нормативно-правовую основу статуса муниципального служащего по большей части определяется законами субъектов РФ, компетенция федерального законодательства в этой сфере ограничена. Например, реестры муниципальных должностей утверждаются Законами субъектов РФ. Кроме

того, только законом субъекта РФ может быть установлен порядок прохождения муниципальной службы.

Однако, муниципальную службу, несмотря на наличие существенных отличий от государственной, можно в какой-то степени трактовать как вид государственной службы. Потому, как и отличия, в нормативно-правовом регулировании муниципальной и государственной службы можно выделить и общие особенности. Например, ограничения, связанные с муниципальной службой и статусом государственного гражданского служащего, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», преимущества и социально-правовые льготы, которые законодательно устанавливаются для государственных служащих. И муниципальный, и государственный служащий имеют правовое положение должностного лица, и их обязанности и права совпадают полностью. И те, и другие наделены властными полномочиями.

Подводя черту, можно сделать вывод, что в целом современная система государственной службы учитывает не только федеративное устройство страны, но и специфику условий гражданской, военной и правоохранительной службы. Муниципальная же служба в систему государственной не входит и требует своего правового регулирования.

1.2 Сущность, виды, причины и последствия коррупции

С того момента как общество стало иерархичным коррупция получила основу для своего существования. Желающие получить особые привилегии у лиц, облеченных властью, с помощью подарка, подкупа или вознаграждения, спровоцировали увеличение количества «взяточников». Подобное развитие взяточничества отражает реализацию самого распространенного правила любой экономической системы: «спрос рождает предложение».

Для Российского законодательства «взяточничество» посягает на основы государственной власти, нарушает нормальную управленческую деятельность

государственных и муниципальных органов и учреждений, подрывает их авторитет, деформирует правосознание граждан, создавая у них представление о возможности удовлетворения личных и коллективных интересов путем подкупа должностных лиц, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие [9].

После системного политического и социально-экономического кризиса конца XX века, Россия не только оправилась от последствий, но и выросла инвестиционная привлекательность нашей национальной экономики. В условиях развития всех мировых процессов, международных экономических и политических отношений, формирующих новые угрозы для развития государства, общества и личности, Россия стремится выработать стратегические национальные приоритеты. Для чего Указом Президента РФ в 2009 году утверждена стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Одним из направлений данной стратегии является поднятие качества работы органов государственной власти и формирование действенных механизмов их взаимодействия с обществом в целях реализации гражданами РФ своих прав на жизнь, жилье, труд, безопасность и здоровье, на культурное развитие и образование. В связи с чем источником угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности наравне с терроризмом, экстремизмом и незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, также выделяют и коррупцию. В целях обеспечения государственной и общественной безопасности реализуется Национальный план противодействия коррупции [10].

Наиболее постоянным, последовательным и обстоятельным вопросом существования, причин и последствий коррупции в России стал интерес специалистов к концу 90-х годов XX века. В тот период, когда она приобрела не только большие масштабы, но и благодаря гласности перестала быть скрываемой от общественности по-настоящему назревшей проблемой государственной власти.

Нравственные стандарты общества часто не совпадают с этикой государственной службы, даже самые честные чиновники и государственные органы общественным сознанием могут восприниматься как коррумпированные. Что является одним из серьезных препятствий на пути к созданию эффективной модели противостояния коррупции.

В целом, к коррупционным правонарушениям нельзя отнести принятие в дар или подарки государственным служащим, служащим муниципальных органов, которые связаны с их должностным положением или исполнением должностных обязанностей, стоимость которых в соответствии со статьей 575 Гражданского кодекса РФ не превышает трех тысяч рублей. Однако, этот факт часто имеет неправильное толкование в комментариях к Уголовному кодексу Российской Федерации. Получается своеобразная правовая коллизия, с одной стороны лицо, получившее вознаграждение (стоимостью не более трех тысяч рублей) за незаконное действие (бездействие), в негосударственной или коммерческой организации, не считается совершившим гражданское правонарушение, а с другой – стоимость вознаграждения не является препятствием для уголовного преследования.

На данном этапе развития российского законодательства, данная правовая коллизия так и не была разрешена.

В римском праве слово «согитреге» имело достаточно широкое трактование, и означало «ломать, разрушать, подкупать», а в судебной практике подразумевало противоправные действия. Само понятие произошло от сочетания двух латинских слов «соггеі» (несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета) и «гитреге» (ломать, повреждать, отменять). Таким образом, появился термин, который подразумевал участие в деятельности не менее двух лиц, целью которых являлось повреждение или разрушение нормального хода судебного процесса.

Термин «коррупция» в отечественной литературе появился в работе А.Я. Эстрина «Взяточничество» в 1913 году. Позднее явление коррупции стало

приобретать всё больший научный интерес и теорий в науке для определения данного понятия было предложено большое множество.

В одних работах, коррупция трактуется как явление социально-правовой сферы, которое подразумевает под собой продажность и подкупность государственных чиновников или должностных лиц, в частности, и политических и общественных деятелей в целом [17].

С точки зрения других специалистов коррупция – это злоупотребление властными полномочиями для получения выгод в личных целях [25].

В самом общем виде коррупция определяется как социально-экономическая категория, которая подразумевает отношения, складывающиеся между лицами, занимающими должности в государственных органах, и отдельными гражданами в связи с использованием возможностей службы с целью получения личной выгоды в ущерб интересам третьей стороны, в частности государства.

Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции», коррупция определяется как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение действий от имени или в интересах юридического лица [6].

В целом можно сказать, что в отечественной правовой и криминологической терминологии, понятие коррупции разработано достаточно глубоко. Тем не менее, чаще всего многие специалисты в своих исследованиях используют терминологию, которая принята международным сообществом. Они используют определение коррупции, которое дается в справочном документе ООН («О международной борьбе с коррупцией»), в котором более

широко, чем во многих других определениях, указано, что коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгод в личных целях.

Данное определение, разработанное международным сообществом, активно используется специалистами многих отраслей знаний, в том числе криминологами, социологами и юристами. В целом, множество интерпретаций и точек зрения на определение понятия коррупция, говорит о сложности и многогранности данного явления, а также необходимости его глубокого и всестороннего изучения.

Исходя из некоторых данных выше определений понятия коррупция, можно выделить две стороны (субъекта) коррупционных отношений: должностное лицо и представитель частного легального и нелегального сектора.

Классифицировать современную коррупцию какой-то конкретной нормой уголовного кодекса невозможно. Поэтому её рассматривают как явление, имеющее многоструктурное и многоуровневое содержание.

Современные специалисты выделяют несколько классификаций коррупции, в зависимости от различных оснований её происхождения, от состава участников, по типу получаемой выгоды и т.д. В царской России также было деление коррупции по тому, получено ли неправомерное преимущество за совершение законных действий (мздоимство) или незаконных (лихоимство).

Например, на основании такой классификации как «инициатор коррупционных отношений» можно выделить такие виды коррупции как «коррупция снизу» (то есть коррупционные отношения, которые инициирует подчиненный по отношению к своим руководителям) и такой вид как «коррупция сверху» (тот же вид коррупционных отношений, но по направлению от руководителя к подчиненным).

Классификация по субъектам коррупции, являющихся инициаторами коррупционных отношений или взяточдателем, выделяет следующие виды коррупции:

- вымогательство (по инициативе должностного лица);
- подкуп (по инициативе просителя);
- взятка со стороны гражданина (индивидуальная взятка);
- взятка со стороны легальной фирмы (предпринимательская взятка);
- взятка со стороны криминального сообщества (криминальный подкуп).

В зависимости от того, какую выгоду получает должностное лицо, совершающее коррупционное правонарушение можно разделить на денежные взятки и обмен услугами.

В зависимости от степени регулярности коррупционных правонарушений, совершаемых должностными лицами, можно выделить:

- эпизодическую коррупцию;
- систематическую (институциональную) коррупцию;
- клептократию (коррупционные правонарушения являются неотъемлемым компонентом властных отношений).

В зависимости от тех функций, которые реализуют муниципальные и государственные органы, коррупцию можно подразделить на такие виды как:

- административная коррупция (относится к исполнительным органам власти);
- парламентская коррупция (относится к законодательным органам власти);
- «судейская» коррупция (относится к судебным органам).

В зависимости от состава участников коррупционных отношений выделяют:

- транснациональная коррупция (участвуют иностранные физические и/или юридические лица);
- международная коррупция (участниками выступают в первую очередь транснациональные корпорации, деятельность которых направлена на монополизацию);
- национальная или внутригосударственная коррупция (участниками данного вида коррупционных отношений является физические и/или

юридические лица, имеющие временную или постоянную прописку, либо распространенные на территории отдельного государства, или определенного национального сообщества);

- государственная коррупция (участниками выступают государственные чиновники);
- коммерческая коррупция (участниками являются менеджеры фирм);
- политическая коррупция (участвуют политические деятели).

Часть отечественных исследователей выделяет в качестве основы для классификации коррупции глубину поражения правосознания чиновников и форму проявления коррупции в современном обществе, условно разделяя её на:

- «светлую», подразумевается, что в этом случае коррупционные отношения должностных лиц не сопряжены с нарушением исполнения их обязанностей по службе, и чаще всего такие «отношения» проявляются в виде «взятки-благодарности» за оказанную услугу. Часто данный вид коррупции называют также «коррупцией по правилам»;

- «серую», в этом случае поведение должностных лиц органов местного самоуправления и государственной власти уже сопряжено с совершением определенных правонарушений по службе;

- «черную», данный вид коррупционных отношений должностных лиц связан с совершением должностных преступлений, или даже с соучастием в организованной преступной деятельности (криминальная коррупция).

Как мы можем видеть, одной классификацией невозможно упорядочить или структурировать такое явление как коррупция. Бесчисленное множество форм, видов, классификаций объясняется сложной, многоуровневой системой причинно-следственных связей, приводящих к появлению коррупции. Современная научная литература рассматривает широкий спектр причин, которые лежат в основе этого социально-экономического явления.

Перейдем от понятия и видов коррупции к её причинам. В этой исследовательской сфере выдвигаются очень различные теории. Например, некоторые исследователи связывают появление коррупции с теорией

поведенческой модели. То есть, человек, находящийся, к примеру, на административном посту, понимает, что в его руках имеется инструмент для извлечения прибыли и выгод – его служебное положение. По мнению аналитиков, подобный фактор может привести к более глубокой коррупции, чем, при экономической «выгодной» природе противоправных действий. Существует тезис, который объясняет такое явление, как коррупция с точки зрения социальных и экономических институтов в государстве. Причинами коррупции выступает неэффективность работы органов власти. То есть, гражданину, например, проще решить тот или иной вопрос (заказать продукт или услугу, подписать документ), обходя те штатные механизмы, которые зафиксированы в законах или соглашениях. Естественно, что государственный чиновник или сотрудник коммерческой фирмы, который отвечает за процедуру подписи документа или предоставление услуг, выпуск продуктов, за редким исключением согласится посодействовать неофициальному решению вопроса безвозмездно. Как следствие, он становится нарушителем норм и законов, и наносит ущерб не только власти и бизнесу, но и обществу.

Другие специалисты выделяют причины национального характера. По одной из версий, основой для коррупции служат традиции, принятые в обществе, а также логика социально-экономического и политического развития страны. В этой теории основной упор идет на то, что исторически сложилось так, что Российские граждане долгое время не воспринимали института права в таком виде, в каком он был принят в западных странах. В основе жизни русского человека лежали постулаты о справедливости, а не написанные законы. Самый крайний случай решался через суд, однако и в этом варианте часто не по букве закона. С приходом советской власти данная установка в обществе видоизменилась. Государство начало активно и значительно вмешиваться в жизнь экономики в целом и социума, в частности. Что повлекло за собой издание огромного количества норм, регламентов, увеличило законодательную базу. И в свою очередь приучило советского гражданина жить более или менее по закону. Однако уровень коррупции в СССР был

относительно невысоким скорее благодаря авторитету партии, который подкреплялся и высокими результатами в экономике и крепкими позициями нашей страны на международной арене.

Конечно, коррупция как явление в тот период не исчезла, но проявляла себя больше в сфере теневой экономики, где определенные материальные ресурсы делились вне официальных каналов государства. Некоторые эксперты считают, что частное предпринимательство в тот период времени, всё же стоило разрешить, пусть и в самых простых формах. В этом случае адаптация для многих граждан в годы Перестройки прошла бы гораздо легче. К тому же, взяв полный контроль над экономикой и вступив в кризисную фазу развития, власть Советского союза потеряла авторитет и значимость партии стала неуклонно падать. И в итоге общество снова вернулось к своему обычному восприятию политики, бизнеса и других общественных процессов, то есть вне права. В связи с чем основной причиной возросшего уровня коррупции в России некоторые специалисты считают резкий переход неподготовленного общества от одной модели государства к другой, подкрепленный возвратом к историческим традициям. Подобные трансформации могут спровоцировать рост коррупции практически в любой стране.

Часто выделяют такие три основные причины существования коррупции как отсутствие независимых СМИ, независимой судебной системы и отсутствие политической конкуренции.

Причиной распространения коррупции также можно назвать несовершенство нормативно-законодательной базы, отсутствие четкого определения данного явления, термина, охватывающего понятие в полной мере, ведет к слишком большому простору для его толкования в судебно-исполнительной системе.

В этой области, как и в области экономических преступлений действует негласный закон «наказания за малые правонарушения». Украл миллион, «выкупил» свободу, украл 10 000 получил реальный срок. Так и в коррупции, государственные служащие, которые участвуют в коррупционных схемах,

могут бояться лишь условных сроков, в то время как те, кто просто всего лишь открыто критикует власть, могут получить вполне реальные суровые приговоры.

В целом причины появления и широкого распространения такого явления как коррупция можно выделить в несколько больших групп: экономические, административные, политические, правовые и международные причины.

Аналитики считают, что главной причиной распространения коррупции в России является наша экономическая система. Агрессивный, враждебный предпринимательский климат, который создается из-за отсутствия действенных механизмов защиты права собственности, нерационально жесткой финансовой политикой, в том числе и налоговой системой, не способствует образованию здорового рынка. Россия же на этапе перехода к рынку полностью показала неэффективность судебной системы, и выросшее количество мошенничеств породило в обществе недоверие к роли государства. В связи с чем появилась практика назначений «надежных партнеров», ведь необходимость выявить таких партнеров не только для государства, но и для крупных компаний, лежит в основе любой действенной экономической системы. Конечно, данная практика имеет антирыночный характер и как следствие является отличной питательной средой для такого явления, как коррупция.

Как было отмечено ранее, при резком изменении фундаментальных условий жизни практически всегда возрастает уровень коррупции. Неготовность общества и государства к решению вставших перед ними задач при переходе к рыночным отношениям, сыграли не последнюю роль в развитии коррупционных процессов.

В качестве примера можно привести приватизацию. По имеющемуся данным фактически в каждом втором регионе страны были привлечены к уголовной ответственности руководители местных администраций и территориальных комитетов по управлению имуществом. Хотя для реформаторов данный процесс являл собой антигосударственную деятельность и передел собственности в масштабе всей страны.

Действующая вертикаль власти на сегодняшний день не может в полной мере обеспечить реализацию и гарантию основ Конституции, из-за чего эффективное управление достаточно сложным государственным механизмом становится почти невозможным, что влечет за собой деградацию государства и общества.

Новая система правового контроля и правовой ответственности сегодня показывает свою незавершенность. В нормативно-правовом законодательстве превалирует количество законов непрямого действия, которые оставляют простор для произвола государственных служащих, а значит и для коррупции.

Антикоррупционное законодательство разрозненно, не имеет четкой системы, иерархии, что приводит к большому количеству интерпретаций в уголовно-исполнительной системе. А это в свою очередь, также может послужить основой для возникновения коррупционных отношений. Некоторые аналитики выделяют как следствие незавершенности правовой системы – слабость судебной. Формальная независимость судов на самом деле показывает их зависимость от любого источника финансирования, в том числе и преступного характера. Слабость суда лишает государство и общество инструментов для борьбы с коррупцией.

Попытки государства решить вопросы организации государственного управления, в частности увеличение финансирования оплаты труда государственных служащих, по факту на сегодняшний момент не увенчались успехом. Федеральный бюджет, не смотря на тотальные сокращения, оптимизацию и реорганизацию служб, по-прежнему не в состоянии вытянуть подобный уровень. А ставшие системными сокращения, например, в правоохранительной системе, только усугубили среди государственных служащих ощущение нестабильности и желание создать для себя так называемый «золотой парашют».

Что в свою очередь влечет за собой недостаточную эффективность правоохранительной системы страны по предупреждению и борьбе с коррупцией.

Причинами являются низкая компетентность специалистов, недостаточность мер уголовного преследования и коррумпированность самих правоохранительных органов.

Кроме того, многие специалисты, в том числе и зарубежные, отмечают, что развитие коррупции в России в сложившихся масштабах было бы невозможно без влияния зарубежной и международной коррупции.

На этапе рыночных реформаций, раздача средств в виде грантов, кредитов «технической помощи» иностранными инвесторами группам лиц и политикам, трата которых не контролировалась государством, хоть и легла бременем на бюджет, увеличило его внешний долг.

И вполне естественно, что коррупция используется международным бизнесом как инструмент для проникновения на наш рынок и закрепления на нем. В некоторых государствах даже существует практика вывода расходов на подкуп чиновников других стран из-под налогообложения, причисляя это к таким же затратам, как расходы на приобретение материалов и сырья.

Как можно видеть из всего вышесказанного, такое явление как коррупция имеет большие масштабы и находит своё отражением практически во всех сферах жизни общества и государства. Тем не менее, коррупция все ещё рассматривается как вид преступления, который присущ недобросовестным чиновникам. Мало кто осознает в полной мере её негативные последствия, поэтому общество по-прежнему проявляет терпимость по отношению к этому явлению.

Однако, благодаря коррупции в России всё больше растёт и развивается теневая экономика, что в свою очередь приводит к низким налоговым поступлениям и ослаблению федерального бюджета, обостряются социальные проблемы, государству не хватает финансовых рычагов для управления экономикой и выполнения бюджетных обязательств.

Незаконное получение преимуществ нарушает механизм конкурентности рынка, что приводит к снижению его эффективности. Нарушения в ходе приватизации также замедляют появление эффективных частных

собственников. У субъектов рыночной системы вырабатывается неверие в способность власти контролировать и соблюдать правила рыночной «игры». Из-за чего снижаются инвестиции и возникают проблемы преодоления спада производства. Масштабы коррупции увеличиваются не только в системе государственной службы, но и в коммерческих организациях, что снижает уровень эффективности экономики нашей страны в целом.

Как следствие подобных экономических «провалов» страдает потребитель и основной жертвой коррупции становится народ. Ведь отвлечение средств из сферы социального развития для латания «экономических дыр», приводит к снижению способности власти решать социальные проблемы граждан.

Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство и бедность большей части населения. Коррупция подстегивает несправедливое перераспределение средств в пользу узких групп за счет наиболее уязвимых слоев населения.

Как уже упоминалось выше, система правоохранительных органов также подвержена значительной коррумпированности, что в свою очередь влечет за собой укрепление организованной преступности. Организованная преступность, имея в своих рядах недобросовестных чиновников и коррумпированных предпринимателей, наращивает свой формат за счет доступа к власти и возможностям «законного» отмывания денег.

Всё вышперечисленное ведет к снижению доверия к власти и увеличению пропасти между государством и обществом. Любые начинания воспринимаются с недоверием, народ разочаровывается в ценностях демократии. Падает престиж власти в стране, падает престиж страны и на международной арене. Увеличивается риск разрушения демократии и прихода диктатуры в свете борьбы с коррупцией.

Подводя итог сказанному, можно видеть, что последствия коррупции не просто масштабные, её становление и всё большее развитие – это не только риск краха государственной власти, но и риск политического и экономического

краха России на международной арене. В завершении, хочется отметить возросший интерес научных исследователей, специалистов, аналитиков и просто граждан к проблеме коррупции в нашей стране. Согласно современным исследованиям, уровень общественного внимания и восприятия коррупции является очень высоким. Глобальная независимая организация по изучению и борьбе с коррупцией как в международном масштабе, так и в масштабе отдельных стран, Transparency International, в соответствующем рейтинге «Индекса восприятия коррупции» за 2016 год отводит Российской Федерации 134 место из 176. Может ли это быть результатом эффективности антикоррупционных мер или обычное изменение методики расчета? Этот момент является предметом активных дискуссий среди экспертов. Конечно, при изменении методов исследования рейтинг России может быть более оптимистичным, однако нельзя поспорить с тем, что как таковая коррупция в РФ имеет место быть, как и в любой другой стране мира. Даже в тех странах, которые находятся на верхних строчках в рейтингах, составляемых не только Transparency International, но и другими подобными организациями.

1.3 Исторический аспект антикоррупционной деятельности

В древности был обычай дарить подарки вождям и жрецам, чтобы получить их расположение к себе. Такой подарок выделял человека из толпы других просителей и содействовал выполнению просьбы. Поэтому подобная «плата» считалась нормой в первобытных обществах. Изначально явление коррупции было скорее нравственной проблемой. Что нашло своё отражение во многих ведущих религиях того времени. Например, в Библии сказано: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых». По мере того, как происходило усложнение государства и государственного строя, стал выстраиваться аппарат управления, в который должны были входить профессиональные чиновники, проходящие службу на фиксированном

жаловании. Естественно, де факто такие чиновники пользовались своим положением для увеличения своих доходов.

По древности история возникновения и развития коррупции не уступает истории развития человеческой цивилизации. Еще Аристотель говорил: «Самое главное при всяком государственном строе – это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться» [28]. Одним из древнейших упоминаний коррупции являются клинописи древнего Вавилона, относящихся к середине 3 тыс. до н.э. Согласно этим текстам, шумерский царь Урукагин уже тогда боролся с проблемой злоупотребления властью судьями и чиновниками. С явлением коррупции сталкивались и правители древнего Рима, и правители древнего Египта. Например, XII римских таблиц, которые датируются 451-450 гг. до н.э. Некоторые исследователи считают, что расцвет коррупции в период античной эпохи оказал разрушительное влияние и повлиял на распад Римской империи. Что касается Древней Руси, то упоминание о «мздоимстве» митрополитом Кириллом отражено в русских летописях XIII в. Иван III был первым, кто законодательно ограничил коррупционные действия путем введения частой ротации судей и наместников, а Иван Грозный ввел в качестве наказания за чрезмерное взяточничество смертную казнь. Ещё одним примером эффективной борьбы с коррупцией является обязанность приглашенного на вече князя подписать договор, в соответствии с которым он, его свита и его родственники не имели права владеть земельными наделами в пределах Новгородского государства. Подобный договор не давал возможность коррупции со стороны князя и препятствовал образованию правящего класса из представителей торгово-финансовой верхушки.

В России в конце XIV века Двинской уставной грамотой была закреплена норма о посулах как о незаконном вознаграждении наместникам князя [15].

Однако в период правления дома Романовых, взяточничество стало одной из основных статей дохода и сановников, и государственных служащих, что свело практически на нет всю борьбу с коррупцией. Например, канцлер

Бестужев-Рюмин получал за службу российской империи 7 тысяч рублей в год, а за услуги британской короне (в качестве «агента влияния») 12 тысяч в той же валюте [29].

Общеизвестно, что Екатерина II и Петр I купались во внимании своих фаворитов, а те в свою очередь получали щедрые подарки из государственной казны. При годовом бюджете России в 16 млн. руб., Екатерина II истратила на своих фаворитов более 90 млн. [48].

Тем не менее, при Петре I росла и развивалась не только коррупция, но и жестокая борьба с ней. За мздоимство была введена смертная казнь.

На протяжении всей истории фаворитизм сопровождал коррупцию. Например, балерина Кшесинская и Алексей Михайлович Романов за огромные взятки на пару помогали получать военные заказы некоторым фабрикантам в период Первой мировой войны.

Именно в правление Алексея Михайловича Романова в 1648 г. в Москве произошел единственный народный антикоррупционный бунт, который увенчался победой москвичей, а царь отдал на растерзание двух коррумпированных чиновников: главу Земского приказа Плещеева и главу Пушкарского приказа Траханиотова [29].

Смена формы правления и государственного строя в октябре 1917 г., практически никак не повлияла на коррупцию как на явление, но сформировало несколько лицемерное к ней отношение, что в свою очередь послужило укреплению коррупционных отношений в новой государственной системе. В СССР коррупция имела по большей части немонетарный характер, и заключалась в использовании связей к получению дефицитных товаров, услуг, привилегий.

8 мая 1918 г. выходит декрет СНК «О взяточничестве». Этот документ стал первым в СССР нормативно-правовым актом, который предусматривал за взяточничество уголовную ответственность (лишение свободы). При этом согласно данному декрету даже покушение на дачу или получение взятки считалось совершенным преступлением.

Историю борьбы Советского государства с явлением коррупции можно охарактеризовать в нескольких чертах так. Во-первых, Советская власть не признавала такое слово как «коррупция», оно было введено в употребление лишь в конце 80х годов. Для наименования данного явления использовались такие термины, как «попустительство», «злоупотребление служебным положением» и т.д. Подобное «отрицание» термина естественным образом влекло за собой и отрицание явления как такового.

Кроме того, коррупция объяснялась недостатком в работе государственных и партийных органов, в частности, в воспитании трудящихся, что конечно было непродуктивным для борьбы с коррупцией. Рост последней к концу 1980 г. достиг того уровня, когда появление организованных групп – это не следствие, а закономерное развитие явления. Основу коррупционных преступлений составили: дефицитная продукция (её отпуск без талонов), плановые задания (снижение и корректировка), сокрытие махинаций и назначение на должности.

Советская власть считала, что причинами таких видов коррупции являются серьезные упущения в кадровой работе, плохая работа с обращениями и жалобами граждан, нарушения дисциплины и как апофеоз – плохая работа с общественным мнением. Как метод борьбы с проявлениями коррупции использовалось наказание партийных работников не выше уровня горкома или райкома.

Из сказанного видно, что в СССР не было четкого понимания явлений коррупции, её причин, и как следствие применялись неэффективные, не соответствующие методы и средства борьбы с коррупцией.

Подобное несоответствие причинно-следственных связей, усугублялось тем, что высшие советские и партийные сановники оставались практически неприкосновенны. Кроме того, с коррупцией внутри государственного аппарата боролись чиновники этого же аппарата, что приводило к тому, что искоренить причины коррупции было невозможно, так как они были частью существования

системы. И подобный вид борьбы часто перерастал из борьбы с коррупцией в борьбу между конкурентами на рынке коррупционных услуг [12].

История малоуспешной борьбы Советской власти с коррупционными явлениями в СССР закончилась вместе с самой властью, так и не увенчавшись успехом.

Вторая мировая война, перестройка и период после неё послужили причиной ослабления государственной власти, на этом фоне вполне закономерным оказался рост коррупции. Происходило ослабление централизованного контроля, падение экономики, распад идеологии, крах СССР. Произошла смена организованной коррупции на «федеративное» устройство из множества коррумпированных систем.

Из вышесказанного вполне закономерно, что состояние коррупции в России сегодня – это следствие переходного этапа и наметившихся со времен Советского периода тенденций к неэффективным методам и средствам борьбы с коррупцией. Можно выделить следующие факторы, которые определяют рост коррупции.

Во-первых, это резкий переход к новой экономической системе, не имеющий в своей основе необходимой нормативно-правовой базы и правовой культуры. Кроме того, разрушение партийной системы контроля и отсутствие в советское время необходимой правовой системы и соответствующих культурных традиций, послужили плодородной почвой для становления и развития коррупции в России.

Стоит отметить, что проблема коррупции своими корнями уходит очень глубоко, она существует с начала становления общества и государства, но в сегодняшних реалиях данное явление стало приобретать устрашающие масштабы и затрагивает уже вопросы не только государственного управления, но и государственной безопасности, поэтому необходимо сосредоточить усилия на снижении коррупционных проявлений, минимизации последствий и приведении данного явления для начала хотя бы до социально-приемлемого уровня.

2. Государственная политика противодействия коррупции на региональном уровне

2.1 Зарубежный опыт преодоления коррупции в органах системы государственной службы

С момента возникновения рыночных отношений и зачатков государственного строя, человечество подвержено такому явлению, как коррупция, и с тех же времен пытается с переменным успехом этому явлению противодействовать.

Еще 4 тысячи лет назад в своде законов Хаммурапи предусматривалось наказание за взятки, которое определяли египетские фараоны. Независимо от государственного строя, от традиций и законодательства, разлагающее действие этого пагубного явления имеет место абсолютно в любой стране.

С ростом рыночных отношений, происходил и рост коррупции. Параллельно появляются и первые механизмы противодействия этому явлению

на уровне законодательства. Однако, существенных результатов это не принесло, ни в масштабах одного государства, ни в масштабах мира в целом.

Вторая половина XX века стала отправной точкой в системе борьбы с таким социальным явлением, как коррупция. Противодействие коррупции получило статус государственной политики, что позволило несколько минимизировать влияние этого явления на все области жизни общества.

Хотелось бы вкратце рассмотреть опыт противодействия коррупции таких государств как Китай, Великобритания, США, Франция и ряда других стран, которые по численности управленческого аппарата сравнимы с Россией.

Антикоррупционное законодательство Соединенных Штатов Америки отличается нехарактерной для этой страны «терпимости» жесткостью. Например, за взятку или «кикбэкинг» (действие, когда участнику сделки выплачивается часть незаконных денег) предусмотрен штраф в тройном размере взятки или заключение в тюрьму на срок от 15 лет, либо и то и другое вместе. А при наличии отягчающих обстоятельств взяточнику грозит лишение свободы до 20 лет.

Если должностное лицо получает какое-либо вознаграждение за услуги, которые входят в круг его обязанностей, то ему грозит штраф или лишение свободы на срок до 2х лет, либо совокупность наказаний.

Любое устройство на федеральную государственную службу посредством сделки признается коррупционным преступлением. То есть, получение в добровольном порядке или требование денег, или каких-либо имущественных благ для помощи в устройстве на государственную службу, является уголовно наказуемым. Наказание за данный вид коррупционного преступления – лишение свободы на один год или выплата штрафа в размере полученной или требуемой суммы, либо совокупность этих наказаний. Исключением считаются специальные агентства по найму, которые имеют разрешение набирать сотрудников на государственную службу.

Уровень коррупции в США значительно ниже, чем во многих других государствах. Возможно, это объясняется тем, что антикоррупционное

законодательство здесь носит максимально системный характер, в него входят также правовые акты, которые регламентируют такие виды деятельности, как банковская, биржевая, лоббистская и т.д.

Еще одним фактором успешного противодействия коррупции стоит назвать фактически полное отсутствие иммунитета для должностных лиц. Даже президент, не говоря уже о любом чиновнике, сенаторе или конгрессмене, может быть привлечен к уголовной ответственности. Хотя, и после его отстранения от должности и в особом порядке.

Немаловажным и высокоэффективным механизмом противодействия коррупции в США также является профилактика коррупции в системе государственной службы. Это этические и дисциплинарные нормы, которые представляют собой «административную мораль», а точнее Кодекс этики правительственной службы (был принят на Конгрессе в 1958 году).

Данный Кодекс определяет, что каждый человек, находящийся на государственной службе должен:

1. Быть преданным государству и моральным принципам больше, чем каким-либо лицам, партии или государственным органам.
2. Исполнять Конституцию, законы США, постановления органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения.
3. Работать, прилагая необходимые усилия для выполнения своих должностных обязанностей, за установленную плату.
4. Разрабатывать и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач.
5. Не прибегать к дискриминации.
6. Не давать обещаний, которые могут касаться исполнения его должностных обязанностей.
7. Ни в коем случае, ни прямо, ни косвенно не вступать в коммерческие отношения с правительством, в случае если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей.

8. Не использовать служебную и конфиденциальную информацию для извлечения личной выгоды.

9. Докладывать о всех случаях коррупции.

10. Соблюдать указанные принципы и сознавать, что государственная должность является выражением общественного доверия.

Изначально Кодекс носил исключительно рекомендательный характер, но со временем стал основой для «административной этики» государственных служащих США.

В дальнейшем президент Л. Джонсон установил стандарты поведения и этические нормы для должностных лиц США. Которые в свою очередь легли в основу Закона «Об этике служащих государственных органов» в 1978 году.

В 1989 году был принят закон «О реформе Закона об этике». А в 1990 году был издан приказ президента США «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата». Указанные принципы распространяются не только на чиновников высшего ранга, но и на рядовых служащих государственной системы.

Контроль исполнения этих норм осуществляют специально назначенные лица или группы лиц, а также комиссии, которые имеют право на запрос дополнительной информации, на беседу с самим чиновником и на проведение служебного расследования.

Независимо от ранга, любой чиновник в случае обнаружения нарушений, может быть частично или полностью дисквалифицирован, перемещен на нижестоящую должность. Как самая мягкая мера ему может быть предложено прекратить финансовые связи, вызывающие «конфликт интересов». За серьезное нарушение чиновник может быть привлечен к уголовной ответственности.

Что касается ограничений для лиц, ранее замещавших должности государственной службы, то они действуют после выхода чиновника в отставку в течение двух лет. Также, как и в России, бывшим чиновникам США запрещается заниматься деятельностью, которая затрагивает выполнявшиеся

лицом или косвенно с ними связанные функции в период замещения государственной должности. При этом чиновникам запрещается контактировать с прежним местом работы.

Таким образом, можно видеть, что система, разработанная и применяемая в Соединенных Штатах Америки, имеет высокую эффективность в борьбе с коррупцией.

Рассмотрим антикоррупционное законодательство европейской части мира – Великобритании. Основу противодействия коррупции в этой стране составляют законы о предупреждении коррупции от 1906 и 1916 годов и закон о взяточничестве в публичных организациях от 1889 года.

Закон Великобритании о взяточничестве, принятый 8 апреля 2010 г., имеет экстерриториальное юридическое действие и по своей сути является законом о борьбе с коррупцией широкой сферы применения.

Указанный закон определяет составы преступлений коррупционной направленности, в них входят дача и предложение взятки, получение, вымогательство. Данные составы также относятся к случаям с иностранными должностными лицами. Отдельный состав коррупционного преступления составляют непринятие мер для предупреждения коррупционного правонарушения.

Кроме того, Закон дает четкое определение для понятия «взятка» и определяет меры ответственности для лиц, которые получают взятки и для лиц, которые эти взятки дают.

При этом в юрисдикцию данного Закона входит как деятельность юридических лиц, которые зарегистрированы в Великобритании и ведут свою деятельность на её территории и за пределами страны, но и компании, которые ведут деятельность на территории Великобритании, при этом в этой стране не зарегистрированные.

Санкции, предусмотренные Законом в отношении юридических лиц за совершение коррупционных преступлений, включают в себя штрафы (размер которых определяет суд) и лишение свободы сроком до десяти лет. При этом

ответственность несет не только лицо, которое предлагает взятку, но и на саму компанию, то есть ответственность за взятку возлагается на всех лиц, которые имеют отношение к компании.

Как самостоятельный состав преступления законодательство Великобритании определяет дачу взятки с целью получения почетной награды. Ответственность в этом случае лежит как на взяткодателе, так и на взяткополучателе. Лицо, давшее взятку, может быть наказано наложением штрафа или (и) лишением свободы на срок до двух лет. Лицо, получившее взятку, наказывается штрафом в пределах предусмотренного законом максимума или (и) лишением свободы до трех месяцев.

Эффективность уголовного законодательства Великобритании в борьбе с коррупцией состоит в его скрупулезности, любое правонарушение коррупционной направленности прописывается как самостоятельное преступление и лицо, его совершившее, несет административную или уголовную ответственность.

Кроме продуманного до мелочей уголовного законодательства в Великобритании также реализуется программа, которая утверждает антикоррупционные принципы (честность и неподкупность) во всех сферах жизни общества.

В 1994 году независимым консультативным Комитетом по стандартам (поведения) в общественной (государственной) жизни под председательством лорда Нолана создан Кодекс поведения (Code of Conduct), в который вошли семь основных принципов государственной работы чиновников:

1. Нестяжательство (служение только общественным интересам, отказ от каких-либо действий для достижения материальных и финансовых выгод для себя, своей семьи и друзей).

2. Неподкупность (недопущение какой-либо финансовой или иной зависимости от внешних лиц или организаций, которые могут повлиять на исполнение официального долга).

3. Объективность (непредвзятое решение всех вопросов).

4. Подотчетность (ответственность за принятые действия перед обществом и предоставление полной информации в случае публичной проверки).

5. Открытость (максимальное информирование общества обо всех решениях и действиях, их обоснованности (при этом сокращение информации допустимо при необходимости соблюдения высших общественных интересов).

6. Честность (обязательное сообщение о своих частных интересах, связанных с общественными обязанностями, принятие всех мер для разрешения возможных конфликтов в пользу общественных интересов).

7. Лидерство (соблюдение принципов лидерства и личного примера в исполнении стандартов общественной жизни) [46].

Данные стандарты уже показали свою эффективность в противодействии коррупции, выступая как действенная профилактика коррупционного поведения государственных служащих.

Другой европейской страной с эффективными механизмами противодействия коррупции можно назвать Францию. Основной упор в борьбе с коррупцией французское правительство делает на противодействие должностным преступлениям государственных чиновников и политическим партиям, которые применяют незаконные фонды для финансирования и проведения выборов.

В отличие от британского законодательства, с основным упором на уголовные меры, Франция отдает предпочтение административным мерам наказания. Основная цель такого подхода в предотвращении коррупционных правонарушений.

При этом французское законодательство не отличается такой жесткостью, как американское. Государственные служащие во Франции не подают декларации о своих доходах, а контроль за соблюдением ограничений после увольнения со службы гораздо менее строгий.

При этом французские чиновники при участии в выборах не утрачивают своего статуса. Они могут совмещать свою работу с выборной должностью.

Единственное исключение составляет избрание в общенациональный парламент, в этом случае чиновник должен уйти в отпуск, но после истечения срока депутатских полномочий, он имеет полное право вернуться к исполнению своих обязанностей.

В систему противодействия коррупции по Франции входят прокуратура, таможенные службы, налоговые инспекции, специальные подразделения криминальной полиции и МВД. Контроль за деятельностью возлагается на Центральную межведомственную службу при минобществе по предотвращению коррупции.

Во Франции для противодействия коррупции также была создана специальная служба «Тракфин». Эта служба создавалась при Министерстве экономики и финансов Франции для борьбы с преступлениями в сфере нелегальных доходов от незаконного оборота наркотиков. Впоследствии сфера внимания «Тракфин» расширилась до преступлений, касающихся незаконной торговли оружием, что в свою очередь привело к правонарушениям, совершаемым крупными государственными чиновниками Франции. На сегодняшний момент данная служба работает со всеми видами правонарушений, которые связаны с отмыванием нелегальных доходов через сети банков.

Европейская часть мира находится в постоянном поиске эффективных механизмов противодействия коррупции. Но стоит ли вопрос коррупции так остро только перед Европой?

В Японии, например, отсутствует единый кодифицированный акт по борьбе с коррупцией. Однако это не мешает правительству Японии эффективно решать проблему коррупции, в национальных законах прописаны нормы антикоррупционного характера.

В Японии многие столетия складывался свой специфический восточный менталитет, который основывается на «чистоте рук и помыслов». Законы, написанные ещё в VII веке, и на сегодняшний день воспитывают японцев в духе жертвенности личных интересов в пользу общественных. При этом, такого

понятия как «бытовая» коррупция в Японии не существует, потому что в этой стране не принято платить учителям или врачам. Единственно возможный способ отблагодарить такое должностное лицо для японца – это подарок. При этом такого вида благодарность даже приветствуется, что может, конечно стать причиной коррупции, так как нет ограничений на сумму подарка.

До середины XIX века (до прихода капитализма), в Японии не различали понятия даров и взяток. Однако, с того момента как Япония начала перенимать западную политическую систему, появилась и проблема коррупции. Основные причины коррупции в Японии сегодня – это особенности прохождения государственной службы и проведения избирательных компаний.

Карьерный рост в системе государственной службы Японии очень медленный и предполагает достаточно ранний уход на пенсию, около 50 лет. Поэтому очень часто государственные служащие стараются заручиться поддержкой курируемых компаний с перспективой дальнейшего трудоустройства. Такой выход в отставку и переход на работу в частную компанию даже имеет свой специальный термин – «амакудари». Естественно при заинтересованности обеих сторон в таком сотрудничестве, возникают предпосылки для коррупции.

Предвыборная кампания в Японии, как и в любой другой стране мероприятие весьма затратное. И это создает заинтересованность частного бизнеса и кандидатов во взаимовыгодных коррупционных отношениях.

Тем не менее, несмотря на скандалы о взяточничествах в Японии, которые периодически возникают в СМИ, уровень восприятия коррупции, а точнее её неприятия обществом очень высок. В рейтинге индекса восприятия коррупции Страна восходящего солнца в 2016 году занимает 19е место из 193 стран.

Если в рассмотренных выше стратегиях преобладают профилактические меры противодействия коррупции, то для антикоррупционной стратегии Китая основой является применение репрессивных мер. В 2003 году был создан Антикоррупционный комитет. С учетом того, что за коррупционные

преступления в Китае предусмотрена смертная казнь, данный специализированный орган осудил по коррупционной статье около 1200 чиновников (около 8000 госслужащих покинули страну, часть из них покончила жизнь самоубийством).

Конечно, помимо подобных жестких мер, применяется в Китае и профилактика коррупционных правонарушений. Действует запрет за занятие бизнесом самим чиновникам, а также быть советниками или агентами их детям и родственникам. Работает «горячая» линия, по которой анонимно можно сообщить о коррупционных правонарушениях государственными служащими.

Таким образом, анализ действующих антикоррупционных стратегий США, стран Европы и Азии показывает, что полностью искоренить коррупцию не удастся ни одному государству, но снизить ее порог вполне возможно.

Как пример максимально эффективного противодействия коррупции можно назвать антикоррупционную стратегию Сингапура. Данная Республика заняла в рейтинге индекса восприятия коррупции в 2017 году – седьмое место.

Сингапурская стратегия в своей основе содержит контроль за коррупцией, отличается строгостью и последовательностью. На момент признания независимости в 1965 году коррупция в Сингапуре процветала во всех сферах жизни общества. Для снижения уровня коррупции правительством Республики Сингапур был принят ряд действенных мер. Во-первых, были упрощены многие процедуры, деятельность государственных служащих стала жестко регламентированной, за соблюдение этических стандартов установлен строгий контроль.

Кроме того, было создано автономное Бюро по расследованию случаев коррупции. Простые граждане вправе обратиться в это Бюро с жалобой на действия чиновников и потребовать возмещения нанесенного ущерба.

Эффективной мерой стало также ужесточение законодательства, введены новые санкции и даже применяются такие жесткие акции, как поголовное увольнение сотрудников государственных служб. Повышение независимости судебной системы также приносит свои плоды в борьбе с коррупцией.

Профилактика коррупции путем повышения зарплат государственным служащим, квалифицированная подготовка кадров – показывают свою эффективность на примере Республики Сингапур.

К сожалению, искоренить коррупцию практически невозможно, однако зарубежный опыт борьбы с данным антисоциальным явлением, показывает, что существуют эффективные механизмы противодействия коррупционным проявлениям внутри государства и общества. Для их реализации необходимо провести модернизацию комплекса мер, направленных на государственное регулирование в сфере антикоррупционного законодательства. Российская антикоррупционная политика на сегодняшний день всё ближе к разработке механизмов, отвечающих международным стандартам. Несмотря, на особенности российского менталитета и экономики, с нашей точки зрения, возможна переработка и эффективное применение опыта зарубежных стран в рамках антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

2.2 Антикоррупционная политика Российской Федерации

Сегодня коррупция в России – это барьер на пути развития страны. Именно поэтому противодействие этому явлению должно вестись во всех сферах, от совершенствования существующего законодательства до прививания гражданам нетерпимости к любым коррупционным проявлениям.

Для России характерен такой феномен, что до XVIII века государственные чиновники получали средства от лиц, заинтересованных в их деятельности, и это было вполне законно.

После того, как в 1715 году государственным служащим установили фиксированную оплату труда, получение любых средств от третьих лиц, стали признавать взятничеством. Однако, государственная казна не в состоянии была прокормить большое количество чиновников при Петре I, поэтому взятки

снова стали источником дохода для государственных служащих. Потом снова был период законного взяточничества, который завершился установлением фиксированного жалования Екатериной II. Тем не менее, рост коррупции снова был спровоцирован обесцениванием бумажных денег, выплачиваемых чиновникам.

В время советской власти коррупция считалась серьезным преступлением и уголовный кодекс СССР предусматривал за его совершение – расстрел. Тему коррупции в СССР старались не поднимать вплоть до 80х годов. Перестройка вывела коррупцию в высших эшелонах власти в поле зрения широкой общественности («хлопковое» дело, дело Моспродторга).

После развала советского союза российское государство оказалось в глубоком кризисе, как и вся экономика страны. Обновление органов исполнительной власти, привело к управлению некомпетентных, безграмотных и коррумпированных государственных служащих. Для исправления сложившейся ситуации был принят Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Данный нормативный акт включал в себя ряд мер по противодействию коррупции. Это было первое закрепление определенных ограничений и запретов для государственных служащих на законодательном уровне. Чиновникам было запрещено участвовать в предпринимательской деятельности и выполнять любую иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности). В том же нормативном акте были закреплены санкции за нарушение указанных требований, и установлена обязанности государственных служащих предоставлять декларацию о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера, при назначении на руководящую должность.

С 1993 по 1997 гг. предпринимались попытки принятия Закона РФ «О борьбе с коррупцией», однако все представленные проекты были отклонены Президентом России.

В 1999 году Россия входила в десятку самых коррумпированных стран мира, коррупция в стране в то время имела глобальные масштабы.

В 2001 году снова на обсуждение был вынесен законопроект «О противодействии коррупции», который в Госдуме дошел лишь до первого чтения, как закон, лишь имитирующий борьбу с коррупцией.

Переломным моментом можно назвать ратификацию ряда международных документов в области борьбы с коррупцией (Конвенция ООН против коррупции). Отправной точкой в начале эффективного противодействия коррупции является вступление в силу Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Для России коррупция стала характерным социальным злом с момента распада СССР. В советском периоде данная проблема не была такой массовой и в обществе носила устойчивую негативную оценку. Как показывают исследования к 2008 году коррупция в России приняла угрожающие масштабы, при этом основная масса лиц, привлеченных к уголовной ответственности за коррупционные правонарушения, входила в состав муниципальных образований, занимала должности государственной службы различных уровней.

Международные независимые рейтинги наглядно показывают, что уровень коррупции в России на современном этапе недопустимо высок. Больше всего коррупция развита в государственных структурах, что наносит огромный ущерб экономике страны.

Коррупция – это общественные отношения между лицами, наделенными властным статусом и теми, кто этой властью не обладает. Поэтому появление коррупции можно отнести ко времени, когда в государстве был сформирован слой государственных служащих, имеющих определенную власть. В составе коррупционного правонарушения предмет – это общественное благо, находящееся в распоряжении у чиновников, а признаком выступает противоречие между поведением субъектов и нравственным порядком, установленным государством и обществом.

По своей сути антикоррупционная политика представляет собой разработку и осуществление последовательных мер, направленных на устранение условий и причин, лежащих в основе появления коррупции в различных сферах жизнедеятельности общества.

Антикоррупционная политика не должна идти в разрез с общей государственной политикой, в её цели и задачи входит представлять интересы общества, ценностные основы государства и отражать приоритеты развития страны во всех сферах. Конечно, коррупция – это следствие многих процессов, происходящих в обществе. Причинами её развития и процветания могут служить и политическая нестабильность, и ослабление социального контроля, и экономический спад, и дефекты правовой системы.

К сожалению, для системы государственной службы в Российской Федерации характерна высокая коррупциогенность. Некоторые исследователи связывают это с тем, что государственные служащие являются по сути наёмными работниками, занимающие свои должности на основе контракта, при этом работодателем выступает руководитель государственного органа [24].

На заседании президентского Совета по противодействию коррупции в декабре 2016 года президент Российской Федерации в своем послании Федеральному собранию обозначил приоритетные темы на 2016-2017 гг. для реализации направлений антикоррупционной политики России.

В.В. Путин отметил, что граждане хорошо оценивают действующую антикоррупционную политику, однако предпринимаемых мер недостаточно.

В качестве основных направлений глава государства назвал: повышение эффективности правоприменения и исключение фактов личной заинтересованности государственных служащих и конфликта интересов.

Кроме того, на данный момент Госдума рассматривает вопрос о даче и получении взяток российскими гражданами на территории других государств.

Если раньше судьи, сотрудники правоохранительных органов и чиновники всех уровней были обязаны предоставлять сведения о доходах и расходах, а также об имуществе (недвижимое имущество и активы, в том числе

и зарубежные), то нововведением станет раскрытие информации о всех контрактах и подрядах, которые государственные и муниципальные служащие планируют заключать с фирмами своих родственников, друзей и близких лиц [64].

Конечно, должен быть усилен контроль за конфликтом интересов и появлением личной заинтересованности в деятельности государственных служащих. Тем не менее, контролирующую роль должны выполнять не только правоохранительные органы или органы, ответственные за противодействие коррупции, но и само гражданское общество.

В международном коррупционном рейтинге Россия стабильно занимает места в нижней части списка. Это оказывает влияние на инвестиционную привлекательность нашей страны. С точки зрения зарубежных экспертов основным направлением борьбы с коррупцией в России являются показательные процессы, широко освещаемые в СМИ и вызывающие громкий общественный резонанс. К сожалению, основная масса подобных «громких» расследований так ничем и не заканчивается.

На сегодняшний момент, российское антикоррупционное законодательство соответствует международным стандартам. Антикоррупционная политика приносит свои плоды и эффективную пользу в борьбе с коррупцией. За последние годы большое количество чиновников и муниципальных служащих были привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение антикоррупционных правил и к уголовной ответственности за коррупционные правонарушения. Государству удалось вернуть большие суммы в счет компенсации ущерба, причиненного коррупционерами. На сегодняшний день работа, проводимая государством, по противодействию коррупции оценивается обществом более чем положительно.

В рамках антикоррупционной политики выполняются национальные планы противодействия коррупции, формируются специальные антикоррупционные подразделения в органах государственной власти, имущество обращается в доход государства, вносятся изменения в

законодательство, работают «горячие» линии по приему заявлений граждан и юридических лиц, применяется практика лишения мандатов депутатов местных и региональных парламентов в случае нарушения антикоррупционных запретов.

Проводятся такие масштабные мероприятия, как мониторинг крупных проектов, работа научно-образовательного центра по противодействию коррупции, проведение всероссийской декларационной кампании.

За последнее время Российским правительством предприняты эффективные меры по совершенствованию законодательства. Россия также является активным членом Антикоррупционной Сети для стран с переходной экономикой и ежегодно представляет национальный отчет по самоанализу в области противодействия коррупции.

Среди перспективных направлений антикоррупционной политики можно выделить следующие:

1. Совершенствование работы специальных органов, которые следят за нецелевым использованием бюджетных средств.

2. Обеспечение неотвратимости имущественной ответственности. Обращение изъятого имущества в доход государства (в случае его незаконного приобретения).

3. Совершенствование системы взаимодействия с иностранными партнерами и пресечение дачи взятки зарубежными коммерческими организациями, как российским, так и иностранным чиновникам.

4. Формирование антикоррупционного правосознания в обществе.

5. Совершенствование противодействия коррупции на уровне субъектов Российской Федерации.

6. Усиление контроля в сфере пресечения конфликта интересов.

По результатам проведенного анализа функций, которые осуществляют органы исполнительной власти на федеральном уровне, избыточными оказались 1468. Из 5634 проанализированных функций 263 были признаны дублирующими, а 868 требующими изменений. Устранение таких излишних

функций будет способствовать снижению избыточного государственного регулирования в экономической сфере и повышению эффективности государственного управления. Что в свою очередь снижает коррупционные риски.

Действенным средством противодействия коррупции является повышение прозрачности деятельности органов государственной власти, так как значительно сокращает возможности для сокрытия коррупционных правонарушений.

Конечно, главная цель антикоррупционной политики России – это минимизация условий и факторов, которые благоприятствуют возникновению коррупционных проявлений.

Исходя из всего вышесказанного, проблема коррупции в России на сегодняшний день по-прежнему весьма актуальна.

Правительство Российской Федерации не прекращает работы по оптимизации антикоррупционного законодательства, создает новые структуры, направленные на борьбу с коррупцией, разрабатывает всё более современные и эффективные методы противодействия коррупционным проявлениям. Однако насколько эффективна эта деятельность покажет только время.

2.3 Реализация антикоррупционной политики в системе государственной службы в условиях современного уголовного законодательства

Определить масштабы развития коррупции можно по величине наносимого финансового или материального ущерба. Доля коррупции в системе государственной службы в совокупном ущербе от всей коррупции в стране наиболее значимая. При этом, в результате популяризации СМИ, коррупция в системе государственной и муниципальной службы связывается с одним типом коррупционных деяний – взяточничеством. Другие же не менее распространенные коррупционные деяния практически не рассматриваются.

Методология противодействия коррупции основывается на глубокой и детализированной идентификации коррупционных деяний. В системе государственной службы можно выделить такие проявления коррупции как:

- оказание значимых для физических и юридических лиц государственных услуг за дополнительное стимулирование работы служащих;
- развитие неэффективной коммерческой деятельности в целях личного обогащения с использованием всех имеющихся у коррупционеров ресурсов власти;
- отчетный сверхпозитивный формализм как основание для премиального финансирования и представления к наградам, не соответствующий реальной практике.

Коррупция в системе государственной службы подразделяется как по видам коррупционных деяний, так и по направлениям её деятельности:

1. Политическая коррупция.
2. Коррупция в законодательстве.
3. Коррупция в сферах взаимодействия с населением.
4. Коррупция в сферах взаимодействия с юридическими лицами.
5. Коррупция в правоохранительных органах [23].

Метод уголовно-правового регулирования представляет собой совокупность правовых средств и способов воздействия на общественные отношения, с помощью которых обеспечивается решение задач уголовного права. В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» средства уголовного законодательства относятся к средствам и методам расследования и раскрытия коррупционных правонарушений. Противодействие коррупции – это, с точки зрения Конституции РФ, система правовых методов и средств. Уголовно-правовые отношения возникают при применении санкций уголовно-правовых норм. Процессуальный порядок привлечения к ответственности и основания ответственности должностных лиц закреплены законодательно.

В законодательстве Российской Федерации на сегодняшний момент нет единого комплексного закона о противодействии коррупции и не установлено уголовно-правовое понятия коррупции, как и её различных форм. Коррупция рассматривается как криминологическое или социально-правовое явление, которое охватывает ряд преступлений.

В настоящее время в уголовном законодательстве до сих пор не криминализованы наиболее общественно опасные формы коррупционной преступности. Для систематического отслеживания коррупционной преступности в целях выработки наиболее эффективных форм борьбы с ней, необходимо максимально точно определить перечень коррупционных деяний. Государственные служащие обычно достаточно юридически грамотные люди, и прекрасно осведомлены какие именно коррупционные деяния являются уголовно наказуемыми. Только неотвратимость уголовного наказания может стать для них сдерживающим фактором [21].

Конечно, УК РФ включает в себя различные виды коррупционных правонарушений, включенных в различные разделы и главы по объекту коррупционных посягательств.

Например, часть третья статьи 141 (глава 19) Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает ответственность за вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума её полномочий.

Глава 26 УК РФ содержит нормы служебных злоупотреблений, которые совершаются лицами, ответственными за соблюдение тех или иных правил.

Однако, применение на практике некоторых статей Уголовного кодекса, таких, например, как нормы главы 26 «Экологические преступления», сильно затруднено сложностью доказывания подобных правонарушений.

Без упорядочения на законодательном уровне взаимодействия правовых органов, невозможно эффективно решать задачи антикоррупционного законодательства.

Уголовное право рассматривает коррупционные преступления в рамках должностных. Что значительно сужает сущность и многогранность этого явления и не дает возможности учитывать при квалификации коррупционных правонарушений многих факторов и исключает возможности эффективной работы по предупреждению коррупции.

В России присутствуют уголовно-правовые средства борьбы с коррупцией, однако имеют очень низкую эффективность. Некоторые политики пытаются решить социальные проблемы общества посредством этих уголовно-правовых средств. Однако, такой подход может наоборот снизить эффективность превентивного воздействия запретов и приведет к слишком большому увеличению сферы уголовно-правового регулирования.

Нормы, которые принимаются для защиты современного общества (в сфере экономической деятельности, компьютерной техники и т.д.), часто не учитывают возможности более мягких, чем уголовная, видов ответственности, таких как административная, дисциплинарная и гражданско-правовая. Кроме того, чрезмерное расширение уголовно-правового воздействия может привести к тому, что более половины всех граждан либо будут уже привлечены или будут под угрозой привлечения к уголовной ответственности. Таким образом, общество станет криминальным, подорвет авторитет государственной власти и может привести к социальной революции.

Гораздо более действенными и эффективными мерами будет устранение неточностей в действующем законодательстве (юридический коллизий, ошибок, неточных формулировок и т.п.) и детальная разработка механизма реализации уголовно-правовых запретов.

С точки зрения юридической науки коррупция – это преступная деятельность. Однако бороться с коррупцией только с помощью уголовного преследования должностных лиц неэффективно. К тому же не всегда можно доказать личную выгоду для должностного лица, ведь многие действия, являющиеся по сути коррупционными, производятся без нарушений законодательства и в рамках должностных полномочий. Именно поэтому

уголовное преследование должностных лиц малоэффективно для снижения уровня коррупции.

В Уголовном кодексе РФ есть ряд составов преступлений, субъектами которых являются только госслужащие – как должностные, так и не должностные лица. В качестве видов коррупционных деяний, описанных в УК РФ, можно привести следующие:

- злоупотребление должностными полномочиями (ст.285 УК РФ);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст.289 УК РФ);
- получение взятки (ст.290 УК РФ); дача взятки (ст.291 УК РФ);
- посредничество во взяточничестве (ст.291.1 УК РФ) и др.

Однако уголовным законодательством не установлено состава преступления, называемого коррупцией.

С недавнего времени в Уголовный кодекс РФ предлагается ввести такое понятие как «презумпция виновности» за незаконное обогащение (особенно в тех случаях, когда активы должностного лица многократно превышают его законные доходы). В этом случае, под презумпцией виновности понимается обязанность обвиняемого (подсудимого) в коррупции должностного лица доказать на следствии и в суде легальность и легитимность полученных (имеющихся) доходов и имущества.

Президент Российской Федерации поручил правительству страны разработку проекта постановления о декриминализации ряда статей уголовного кодекса для снижения коррупционной составляющей в уголовном производстве.

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 324-ФЗ в статью 204 УК РФ (коммерческий подкуп и взятки) был добавлен целый ряд пунктов, которые уточняют понятие коммерческого подкупа и ответственность за его совершение. В соответствии с этой статьей, коммерческим подкупом является: «незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а

также незаконные оказание ему услуг имущественного характера, предоставление иных имущественных прав (в том числе когда по указанию такого лица имущество передается, или услуги имущественного характера оказываются, или имущественные права предоставляются иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия такого лица либо если оно в силу своего служебного положения может способствовать указанным действиям (бездействию)» [65].

Тем же Федеральным законом была введена новая статья – 204.1 УК РФ, которая предусматривает ответственность за посредничество в коммерческом подкупе. Составом данного деяния является непосредственная передача предмета коммерческого подкупа (незаконного вознаграждения) по поручению лица, передающего предмет коммерческого подкупа, или лица, получающего предмет коммерческого подкупа, либо иное содействие этим лицам в достижении или реализации соглашения между ними о передаче и получении предмета коммерческого подкупа. Санкции, предусмотренные данной статьей в случае значительного размера, – штраф или лишение свободы на срок до двух лет. Статьей 204.2 УК РФ предусмотрены санкции за мелкий коммерческий подкуп (сумма, не превышающая 10 тысяч рублей).

Изменилась ответственность за получение взятки, предусмотренная статьей 290 УК РФ. Теперь штраф составляет от 200 тысяч до 1,5 млн рублей. Должностные лица иностранных или международных организаций заплатят больше – от 500 тысяч до 2 млн рублей.

Кроме того, статья 291 УК РФ вводит ответственность за дачу взятки, в том числе, когда взятка по указанию должностного лица передается иному физическому или юридическому лицу. В статье 291.1 УК РФ уточнена ответственность за посредничество при даче взятки. Кроме того, введена новая статья 291.2 УК РФ, определяющая как уголовное преступление мелкое взяточничество. В соответствии с этой статьей, получение взятки, дача взятки лично или через посредника в размере, не превышающем 10 тысяч рублей,

наказываются штрафом в размере до 200 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо исправительными работами на срок до одного года, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до одного года.

В статье 304 УК РФ появилась ответственность за провокацию взятки либо коммерческого подкупа в отношении иностранных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций [45].

Исходя из вышесказанного, для повышения эффективности уголовно-правового противодействия коррупционным деяниям как в системе государственной службы, так и в целом, требует:

- конкретизации законодательного понятия коррупции;
- совершенствования уголовно-правового понятия коррупции;
- выработки единых подходов к определению коррупционного преступления и его признаков;
- обеспечения неотвратимости и дифференциации уголовной ответственности;
- достижения точного соответствия уголовно-правового регулирования степени и характеру общественной опасности коррупционных преступлений;
- применения комплексных мер, способных воздействовать на причины и условия совершения коррупционных преступлений;
- объективного анализа и обобщения судебной и следственной практики о коррупционных преступлениях;
- устранения недостатков в правоприменительной практике.

То есть, реализация антикоррупционной политики в системе государственной службы в условиях современного уголовного законодательства представляет собой систему средств, которая состоит из мер совершенствования норм уголовного закона, устанавливающих уголовную ответственность за коррупционные деяния.

3 Совершенствование государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы

3.1 Направления и особенности противодействия коррупции в системе государственной службы

Федеральным законом Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определены основные направления противодействия коррупции. Рассмотрим вкратце, каждое из указанных этим законом направление.

Во-первых, это проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции. Это касается всех уровней формирования законодательной базы, в том числе и нормотворчества субъектов Российской Федерации и муниципальных властей. Кроме того, государственные организации федерального и муниципального уровней также должны учитывать положения антикоррупционного законодательства при составлении проектов и принятии своих нормативно-правовых актов. Функции надзорных органов в этом случае выполняют специально созданные комиссии и органы прокуратуры Российской Федерации.

Как показывает практика прокурорского надзора в правотворческом процессе муниципальных органов часто встречаются нарушения, особенно в части превышения полномочий. За 2016-2017 гг. прокуратура выявила около 50 тысяч незаконных правовых актов, составленных органами местного самоуправления. Подобные незаконные акты часто нарушают не только права и законные интересы юридических лиц, но и права и свободы обычных граждан. Поэтому прокурорскому надзору отводится приоритетное направление. А в случае неисполнения требований прокурора о приведении в соответствие с федеральным законодательством муниципальных правовых актов, муниципальные власти могут быть привлечены к административной ответственности по статье 17.7 КоАП РФ, в которую Федеральным законом от 22 декабря 2014 г. № 434-ФЗ были внесены изменения в части увеличения срока привлечения к ответственности до одного года и дополнения санкции дисквалификацией виновного должностного лица.

Второе направление – создать механизм взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества.

Одним из способов создания подобного взаимодействия на сегодняшний момент является организация работы телефонов доверия, разработка открытых порталов антикоррупционной направленности, проработка работы

общественных и парламентских комиссий по вопросам коррупции, создание на сайтах государственных и муниципальных органов открытых интерактивных разделов для связи с общественностью.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2014 г. № 816-р утверждена Программа по антикоррупционному просвещению на 2014-2016 гг.

Как итог реализации Программы – более тесное взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам антикоррупционной направленности с гражданами на уровне организации «горячих линий», «телефонов доверия», появления на официальных сайтах специальных разделов «Противодействие коррупции» с функцией обратной связи.

Следующее направление противодействия коррупции – это разработка таких законодательных мер, которые бы привлекали государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, и формировали в обществе негативного отношения к коррупционному поведению.

Данное направление реализуется путем создания таких механизмов, в том числе и законодательного уровня, которые создадут такие условия, что гражданские и муниципальные служащие не будут неправомерно бездействовать, а сами будут стремиться устранить условия и причины, которые могут способствовать возможности коррупционных правонарушений.

Формирование негативного отношения к коррупционным проявлениям решается путем внесения дополнительных программ в образовательные стандарты и проведения работы по профилактике антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих.

Примером эффективности механизма привлечения к противодействию коррупции обычных граждан может служить Республика Татарстан. Тесно сотрудничая с Лигой студентов, правоохранительные органы Республики обеспечивают защиту студентов от вымогательства взяток за сдачу экзаменов.

Здесь немаловажную роль играет уверенность студентов в отсутствии каких-либо негативных последствий в следствие обращения к государственным органам.

Следующее направление выражается в усовершенствовании самой структуры и всей системы государственных органов, создании механизмов общественного контроля за их деятельностью.

В качестве реализации подобной меры можно рассматривать пункт 3 раздела II Национального плана по противодействию коррупции, касающийся решения вопроса о создании специальных подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений в структуре кадровых служб (исключая кадровые подразделения федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и иные специальные виды службы).

Одним из направлений противодействия коррупции является внедрение антикоррупционных стандартов. Подобные стандарты – это определенная система запретов, ограничений и дозволений, которые призваны обеспечивать предупреждение коррупции. На сегодняшний момент подобные стандарты не определены даже на уровне примерного перечня. Хотя формат их разработки был описан в положениях Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», который был принят на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

Следующее направление плавно вытекает из предыдущего и состоит в унификации прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Данное направление одно из немногих имеет законодательное обеспечение в рамках «Закона о противодействии коррупции» и «Закона о государственной гражданской службе». Данные законодательные акты четко регламентируют перечень прав и обязанностей гражданских служащих, а также устанавливают список ограничений и запретов, устанавливаемых для лиц, замещающих государственные должности.

Направление противодействия коррупции, которое выражается в обеспечении доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, реализуется в рамках федеральных законов от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

В соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ есть шесть способов донесения властями информации до граждан. К ним относятся средства массовой информации, интернет, размещение информации в помещениях органов власти (или в иных местах, которые отведены для этих целей), библиотеки и архивы, заседания коллегиальных органов власти, а также по запросу граждан [61].

Следующие направления противодействия коррупции касаются обеспечения независимости средств массовой информации и неукоснительного соблюдения принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность.

Статья 29 Конституции Российской Федерации предусматривает гарантии свободы массовой информации, мысли и слова, запрет цензуры, а также право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» уставлен принцип свободы массовой информации, утвержден запрет на цензуру и злоупотребление свободой массовой информации [59]. Для своевременного и полного информирования граждан о деятельности органов государственной власти средства массовой информации действуют в соответствии с Федеральным законом от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации».

Принцип независимости судей отражен в таких законодательных актах, как Конституция Российской Федерации (статья 120), Закон о статусе судей (статьи 1, 9 и 10), Закон о судоустройстве (статья 12), в уголовно-процессуальном кодексе (статья 16), гражданско-процессуальном кодексе (статья 7) и административно-процессуальном кодексе (статья 5).

Суть принципа независимости судей заключается в создании таких условий, при которых судьи смогут рассматривать дела и принимать решения на основе исключительно Конституции и других федеральных законов и руководствоваться при этом только своим внутренним убеждением, будучи ограждены от любого воздействия или давления со стороны.

Реализация данного принципа – это важное условие для отправления правосудия. При рассмотрении конкретных дел на суд не должно быть влияния со стороны заинтересованных лиц или организаций, суд может руководствоваться только законом и правосознанием при рассмотрении всех обстоятельств дела.

Конечно, одним из основных направлений по противодействию коррупции является совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции.

Организация деятельности правоохранительных органов нуждается в совершенствовании кадровой политики, улучшении нормативной базы, в привлечении квалифицированных руководителей, в достаточном финансировании. Разрешить данную ситуацию возможно при взаимном участии государственных органов и местных органов законодательной и исполнительной власти.

Основной контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляет Федеральное Собрание Российской Федерации в пределах своих полномочий.

По решению Президента РФ в случае необходимости и для обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти,

органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части реализации госполитики в сфере противодействия коррупции, могут создавать дополнительные органы, состоящие из представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц. Получая данные о коррупционном правонарушении органы, координирующие деятельность в сфере противодействия коррупции, направляют информацию в соответствующие государственные органы, которые уполномочены провести необходимую проверку такой информации и принять по итогу решение в порядке, установленном законодательством.

Как логическое следствие из предыдущего направления противодействия коррупции вытекает необходимость совершенствования порядка прохождения государственной и муниципальной службы.

Эффективности государственной власти и государственного управления сегодня уделяется большое внимание. Построение стабильной системы управления в России – это вопрос стратегического масштаба. Для реализации подобной реформы необходимо провести ряд мероприятий. В первую очередь – это анализ и перераспределение функций органов исполнительной власти. Затем закрепление таких функций посредством административных регламентов. Кроме того, оценка эффективности государственного органа и выполнения им своих функций также должны быть закреплены регламентом.

В целом, оценка результативности и эффективности деятельности любого государственного органа должна быть закреплена Президентом РФ на законодательном уровне.

Прохождение государственной службы связано с большим набором кадровых процедур, в том числе и с постоянной ротацией кадров, переподготовкой и повышением квалификации. Поэтому проблему совершенствования государственной и муниципальной службы часто рассматривают в тесной взаимосвязи с кадровыми действиями, порядком приема на службу, проведения конкурсных и аттестационных мероприятий.

Основные направления в сфере совершенствования прохождения государственной службы можно разделить на три группы. Это предварительный отбор кандидатов на государственную и муниципальную службу и проведение связанных с этим вопросом конкурсных мероприятий. Прохождение государственной и муниципальной службы, вопросы ротации кадров, аттестации государственных служащих, повышение квалификации. И последнюю группу составляют вопросы окончания прохождения государственной и муниципальной службы, расторжения контрактов по различным основаниям и ограничения, накладываемые на государственных служащих при последующем трудоустройстве.

Важным направлением противодействия коррупции также является обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Важной стадией проведения государственных закупок является размещение заказов. И именно на этой стадии допускается самое большое количество коррупционных правонарушений. До издания Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ) согласно исследованиям экспертов чиновники, которые проводят государственные закупки, присваивали около 100 миллиардов рублей в год [33]. Всего за 4 года действия данного Закона было сэкономлено 770 миллиардов бюджетных средств, включая бюджеты муниципалитетов.

В соответствии со статьей 1 указанного Закона важной целью этого нормативного акта является предотвращение проявлений коррупции и коррупционных правонарушений в сфере размещения заказов. Так как эта сфера деятельности считается одной из самых коррупциогенных. При разработке Федерального закона о размещении заказов были исключены противоречия и неопределенность норм, что позволило нивелировать многие коррупциогенные факторы.

Направление противодействия коррупции, касающееся сокращения численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов, по сути реализовывается с 2008 года.

В сфере государственного управления укрепилось мнение, что в численности занятого населения доля государственных служащих завышена.

В период 2008-2016 гг. численность государственных служащих неукоснительно снижается. Общая численность государственных гражданских служащих в федеральных органах уменьшилась на 10 процентов, в органах субъектов Российской Федерации сократилась на 9 процентов, в органах муниципальной власти – также на 9 процентов.

В 2017 году Министерство труда и социальной защиты провело сокращение государственных гражданских служащих в рамках программы развития государственной гражданской службы на 2015–2018 годы. В соответствии с этой федеральной программой за указанный период будет проведено перераспределение полномочий и некоторых функций ведомств и оптимизация численности сотрудников государственных органов власти. Точные цифра сокращений на данный момент неизвестны, так как программа ещё обсуждается в правительстве. Основное направление работы программы – это исключение дублирующих функций органов власти, перераспределение полномочий государственных ведомств, что в свою очередь повлечет за собой составление оптимального штатного расписания для каждого федерального органа власти и ведомства.

Немаловажным направлением противодействия коррупции является повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции.

Федеральным законом «О противодействии коррупции» (статья 9) предусмотрена обязанность уведомления представителя нанимателя, органы

прокуратуры, либо другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному или муниципальному служащему каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

В случае если государственными или муниципальными служащими указанная обязанность не выполняется, это считается правонарушением и влечет за собой привлечение к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности в соответствии с законодательством РФ, вплоть до увольнения со службы.

И последним, но не по степени важности, направлением противодействия коррупции является оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Условиями для коррупционных правонарушений может стать отсутствие административных (определяют полномочия и функции муниципальных органов) и должностных регламентов (определяют порядок деятельности и функции государственных органов). Поэтому в данном направлении ведется постоянная работа. Так, в 2016 году утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности (приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 1 июля 2016 г. № 379). В 2017 году приказами соответствующих федеральных органов были утверждены: должностной регламент федерального государственного гражданского служащего Федеральной налоговой службы (приказ Федеральной налоговой службы от 23 августа 2017 г. № ММВ-7-4/628), должностной регламент федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (приказ Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 24 июля 2017 г. № 730), должностной регламент федерального государственного гражданского

служащего, замещающего должность в федеральной службе по труду и занятости и ее территориальном органе (приказ Роструда от 18 сентября 2017 г. № 239-к).

Как можно видеть из краткого обзора, Федеральный закон «О противодействии коррупции» охватывает достаточно широкий спектр направлений по борьбе с коррупцией. Практически все направления на сегодняшний день активно реализуются, в том числе и на законодательном уровне.

Ключевым инструментом противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации является составление и реализация программ по борьбе с коррупцией. Важной особенностью и отличительной чертой от нормативного правового регулирования подобных программ – это апробация абсолютно новых механизмов и средств противодействия коррупционным правонарушениям. Кроме того, программное регулирование основывается на мониторинге и позволяет выявить причины и условия развития такого явления как «коррупция», что в свою очередь способствует поиску новых комплексных подходов для решения данной проблемы.

Региональное программирование в сфере противодействия коррупции начало своё развитие в субъектах РФ с 2008 года. Однако, до сих пор далеко не во всех регионах есть программы по противодействию коррупции. В некоторых субъектах действие программ уже завершено, а обновление не производилось.

В других регионах вместо программ внедряются планы мероприятий по борьбе с коррупцией. Программа – это более комплексное регулирование, у неё более сложная структура, в её состав входит оценка материально-финансовых ресурсов, задействованных для реализации антикоррупционных мероприятий и устанавливает показатели их эффективности. В план входит перечень мероприятий антикоррупционной направленности на определенный отрезок времени, реже в нем прописываются также задачи и цели.

Без целевых программ во многих субъектах РФ не всегда осуществляется четкое планирование антикоррупционных мероприятий. С другой стороны, в

тех регионах Российской Федерации, в которых составлены программы, планы деятельности исполнительных органов не всегда бывают с ними скоординированы.

Очень часто планы мероприятий, разрабатываемые субъектами РФ, направлены только на обеспечение исполнения Закона «О противодействии коррупции». Что в итоге, является двойным планированием.

Тем не менее, на сегодняшний момент в регионах сформирована правовая база по вопросам противодействия коррупции.

В основе – законы субъектов РФ о противодействии коррупции. Подобные законы о противодействии коррупции на сегодняшний день приняты во всех субъектах Российской Федерации (за исключением города Москвы). Дополняют правовую основу нормативные акты, регламентирующие вопросы муниципальной службы, статуса государственных органов субъектов РФ и норм правотворческой деятельности. Указанная законодательная база является основой для программ и планов противодействия коррупции в регионах.

Наиболее часто встречаемая проблема в контексте формирования законодательной базы противодействия коррупции в регионах – это несоответствие правовых актов субъектов РФ федеральному законодательству. Например, терминологические разночтения. В Законе Республики Хакасия от 4 мая 2009 г. № 28-ЗРХ «О противодействии коррупции в Республике Хакасия» понятие антикоррупционной экспертизы выражается только в экспертизе проектов документов [55]. Подобная терминологическая «ошибка» позволяет сузить сферу антикоррупционной деятельности в области антикоррупционной экспертизы (исключая из работы экспертизу действующих нормативных правовых актов).

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2010 г. был признан недействующим пункт 5 статьи 7 указанного выше Закона Республики Хакасия в той части, в которой устанавливается одним из направлений деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти Республики Хакасия соблюдение коррупционных

стандартов. Напомним, что в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» одним из основных направлений деятельности по противодействию коррупции является введение антикоррупционных стандартов. Таким образом, данное направление не может быть исключено из нормативного правового регулирования субъектами РФ.

Рассмотрим чуть более детально способы реализации антикоррупционной политики на региональном уровне на примере Республики Хакасия.

В качестве правовой основы выступают уже упомянутый ранее Закон Республики Хакасия от 4 мая 2009 г. № 28-ЗРХ «О противодействии коррупции в Республике Хакасия» и постановление Правительства Республики Хакасия от 16 мая 2016 г. № 222 «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Республике Хакасия на 2016 и 2017 годы» (с изменениями от 27 декабря 2016 г.) [62].

В общем и целом, законодательные нормативные акты Республики Хакасия, касающиеся вопросов противодействия коррупции, ничем примечательным от таких же правовых актов других субъектов РФ не отличаются. Однако, антикоррупционная деятельность данного региона привлекла внимание широкой общественности своим нестандартным подходом к решению проблем со взяточничеством.

Откупиться в Республике от инспектора ГИБДД не получится. Уже в течение двух лет МВД Хакасии выплачивает премии сотрудникам за отказ от получения взятки. Премии выплачиваются уголовному розыску и отделу по борьбе с экономическими преступлениями, однако сотрудников ГИБДД в числе премируемых – большинство. При этом сумма премии в десять раз больше, чем предлагаемая взятка. То есть, отказавшись от взятки в тысячу рублей, сотрудник получает премию в размере десяти тысяч.

Руководство Министерства МВД Республики Хакасия считает данный способ противодействия коррупции весьма эффективным. Количество выявленных фактов попытки дать взятку удвоилось по сравнению с

предыдущими годами. При этом, в случае, если сотрудник сработал непрофессионально, то вместо премии ему грозит служебное разбирательство.

Однако всё же стоит отметить, что несмотря на определенные результаты, данный способ противодействия коррупции не до конца проработан. Для того, чтобы подтвердить факт взятки необходимо зафиксировать это документально. Сотрудник должен предоставить доказательства. Салоны патрульных машин ГИБДД Республики Хакасия не оборудованы видеокамерами, для фиксации взятки используется диктофон, запись на который затем протоколируется и уже на основании протокола заводится уголовное дело.

То есть, если факт взятки не озвучивается и всё происходит в молчании, инспектор должен как-то заставить правонарушителя озвучить свои намерения. При этом, чтобы потом можно было увеличить сумму, необходимо, чтобы взяткодатель её озвучил.

Аргументом против подобных способов борьбы с коррупцией может стать предположение о возможной провокации со стороны сотрудника. И в этом случае, эффективность метода может получить отрицательный знак.

Основной упор в Республике делается на противодействие «погонному» взяточничеству. При этом МВД Республики Хакасии уверяет, что с момента начала премирования инспекторов, факты получения взятки сотрудниками значительно сократились.

Не так давно в Красноярском крае апробировали данный метод на своей практике. Однако, тема премирования сотрудников за отказ от получения взятки вызвала острую критику со стороны общественности.

С нашей точки зрения, это достаточно смелый и инновационный подход в современной системе противодействия коррупции. Конечно, данный метод требует большей разработки и четкого описания, которое бы исключило провокационные действия со стороны сотрудников. Однако, как одно из направлений, которое бы позволило выработать у государственных служащих стойкую антикоррупционную позицию, данная методика имеет право на существование.

3.2. Эффективность правоохранительной системы в борьбе с коррупцией. Проблемы реализации антикоррупционной политики в России

Развитие норм уголовной ответственности за совершение коррупционных правонарушений – одно из приоритетных направлений формирования антикоррупционной политики. В нормативно-правовых актах РФ сформулированы основные функциональные обязанности должностных лиц, что способствует принятию правильных решений по вопросам о привлечении к уголовной ответственности за должностные преступления.

Современное законодательство квалифицирует коррупционные действия как по Уголовному кодексу (статьи 174, 285, 290-292) [65], так и по Административному кодексу (19.28, 19.29) [47].

Тем не менее, ряд правонарушений антикоррупционного характера ни в УК РФ, ни в КоАП РФ не имеют отражения. К таким коррупционным правонарушениями можно отнести факт участия должностного лица в коммерческой деятельности с целью получения личной прибыли, предоставление в пользование финансовых или любых других ресурсов избирательным фондам. Также, не имеет отражения в законодательстве коррупционное правонарушение по предоставлению льгот коммерческим структурам должностным лицом (для получения личной прибыли).

Также проблемой российской системы правоохранительных органов является их исключительная ориентированность на «защиту интересов государства» и «государственной собственности». Акцент необходимо сместить на интересы простых граждан и их частную собственность, в том числе и на права и интересы предпринимателей. Потому что последние являются группой риска для коррупционных проявлений, не находя необходимой защиты от правоохранительных органов законным путем, они находят её посредством подкупа чиновников.

Современная система правоохранительных органов содержит в своей основе по большей части меры, связанные с противодействием проявлениям коррупции. С задачей борьбы с коррупцией правоохранительная система на сегодняшний момент не справляется. Упор только на применение мер уголовного преследования недостаточно эффективен, потому что коррупция больше системная, чем криминальная проблема. Кроме того, качество и эффективность работы правоохранительных органов значительно снижается внутренними коррупционными конфликтами, а уровень профессионализма сотрудников часто не отвечает требованиям системы. И без содействия общества и государства, правоохранительная система не в состоянии справиться с проблемой коррупции.

Ещё одной проблемой эффективности антикоррупционной деятельности в системе правоохранительных органов является её собственная высокая внутренняя коррумпированность. При этом, вред наносится не столько экономический, сколько социальный. Правоохранительные структуры (органы внутренних дел, ФСБ, прокуратура и т.д.), допуская коррупционные правонарушения, причиняют вред системе государственной власти, подрывают доверие и авторитет правоохранительной системы. У преступников возникает ощущение безнаказанности, когда они могут откупиться от последствий совершенных ими преступлений, а граждане не ощущают себя в безопасности, не доверяя сотрудникам правоохранительных органов.

К сожалению, уровень коррумпированности правоохранительной системы не снижается, несмотря на предпринимаемые меры. И как показывает анализ проводимых уголовных расследований, чаще всего коррумпированные чиновники занимают посты именно в тех структурах, в чьи обязанности, как раз и входит, борьба со взяточничеством.

Реализация антикоррупционной политики должна быть максимально широко направлена и охватывать все возможные отрасли.

Совершенствование механизмов противодействия коррупции на законодательном уровне – это то, что должно минимизировать объемы

коррупции. На это должны быть направлены реформы во всех областях. Например, в области государственного финансирования.

В первую очередь, необходимо ликвидировать дефицит бюджетных средств. Для чего уменьшить до минимума возможности принятия решений, касающихся реализации бюджетов, чиновниками по личному усмотрению.

Для уменьшения зон теневой экономики необходимо усовершенствовать налоговое законодательство. Внедрение электронных средств расчета и отчетности облегчат контроль за движением средств и нивелируют возможности дачи и получения взяток из рук в руки.

Основные принципы эффективности механизмов противодействия коррупции – это ограничение сфер деятельности для произвола чиновников и снижение воздействия теневой экономики на простых граждан.

Например, внедрение конкуренции путем коммерциализации некоторых социальных услуг позволит практически исключить коррупцию в этих сферах, заменив коррумпированный рынок государственных услуг на обычный рынок услуг.

Совершенствование судебной системы также является частью эффективной антикоррупционной политики. Основные меры, которые следует реализовать в этом направлении это, естественно, работа с отбором и подготовкой кадров, обеспечение гарантий судьям, развитие административной юстиции.

«Победа» над коррупцией, в полном смысле этого слова, то есть полное её искоренение невозможно и не под силу ни одному государству. Тем не менее, уменьшить объемы коррупции и снизить её пагубное влияние на общество и государственную систему вполне реализуемо. Однако эффективность противодействия коррупции будет максимальна только тогда, когда государство и гражданское общество будут действовать сообща. Важно привлекать к противодействию гражданские институты, независимые средства массовой информации, широкую общественность.

Масштабы коррупции в современной России достигли размеров угрозы национальной безопасности, поэтому антикоррупционная политика РФ направлена на её ликвидацию на всех уровнях.

Прогресс и масштабное развитие рыночной экономики обусловили и повышение коррупции. Реализуя меры антикоррупционной политики, правительство РФ также обеспечивает увеличение эффективности социально-экономического развития нашего государства.

Не встречая противодействия, коррупция стабильно растет в объемах. Поэтому наиболее эффективной в современных условиях будет стратегия постоянной борьбы с коррупцией. Антикоррупционная политика может выявить слабые места правоохранительных органов, государственного управления, судебного контроля и гражданского общества, дать механизмы для их корректировки, и помочь уменьшить коррупционные проявления в юрисдикционных органах.

Как и у любой стратегии, у антикоррупционной политики также есть определенные недостатки. Основной недостаток – это существенные финансовые затраты. Тем не менее, антикоррупционное противодействие окупает себя не только в экономическом, но и политическом и моральном планах.

Кроме того, данная стратегия может не иметь активной поддержки со стороны общественности. Сознание граждан лучше воспринимает стратегию активных «репрессий». Пошаговая системная стратегия, направленная на реализацию таких мер, как антикоррупционное просвещение, вряд ли будет популярной, скорее общественное мнение будет в пользу «имитации» борьбы с коррупцией.

Однако, преимуществ у антикоррупционной политики больше, чем недостатков. Во-первых, эта стратегия достаточно эффективна для реального снижения уровня коррупции. Во-вторых, эта политика имеет пролонгированный эффект, то есть эффект есть даже тогда, когда антикоррупционная политика какой-то период времени не проводилась.

Антикоррупционная политика представляют собой разработку и постоянное осуществление различных систематических мер государства и общества для устранения условий и причин, которые способствуют зарождению и развитию коррупции в различных областях жизни.

Основными направлениями антикоррупционной политики можно назвать:

- коррекцию законодательства;
- создание более сбалансированной системы сдержек и противовесов между основными институтами власти;
- упорядочение функций, системы и структуры органов исполнительной власти;
- изменение принципов государственной (прежде всего, публичной гражданской) службы и контроль за имущественным положением представителей власти;
- создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств;
- укрепление судебной власти;
- совершенствование правоохранительной системы и полицейской деятельности (деятельности спецслужб);
- координация антикоррупционной политики [49].

Естественно, указанные направления должны корректироваться в зависимости и с учетом мониторинга коррупции в разных сферах государственной и общественной деятельности. Явление коррупции, природа коррупционных правонарушений, причин проявления и мотивации к совершению с каждым годом исследуются всё более глубоко и детально. И на основании получаемых результатов научных исследований должна совершенствоваться и антикоррупционная политика государства.

Всё вышесказанное подводит нас к выводу о том, что противодействовать коррупции необходимо во всех областях. Укрепление демократической политики, прозрачность в деятельности государственных служащих, развитие

гражданского общества, применение современных технологий и новейшего опыта развитых стран – это то, что будет способствовать успешному противодействию коррупции.

3.3 Совершенствование государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы

В современной России работа над антикоррупционным законодательством занимает не последнее место в системе государственной политики. На всех уровнях проводятся семинары-совещания, конференции и открытые столы, посвященные проблеме коррупции. Так, в апреле 2017 года Генеральная прокуратура Российской Федерации совместно с Правительством Москвы провела семинар-совещание с руководителями кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, организаций, созданных для выполнения поставленных перед ними и Правительством Российской Федерации задач, а также органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации по теме «Профилактика коррупционных правонарушений. Актуальные вопросы применения законодательства и правового просвещения в сфере противодействия коррупции».

В рамках данного семинар-совещания был поднят вопрос, касающийся анализа практики применения антикоррупционного законодательства. Работники поднадзорных органов и организаций чаще всего допускают нарушения в этой сфере по незнанию законодательных норм, либо из-за их ошибочного толкования. Значительно реже они совершают нарушения умышленно.

Противодействие коррупции пронизывает все субъекты Российской Федерации. При этом, антикоррупционные органы субъектов принимают активное участие в выработке оптимальных механизмов реализации положений закона «О противодействии коррупции». Москва как основной субъект имеет немалый потенциал. С 2008 года Правительством Москвы созданы

необходимые рабочие органы: Совет при Мэре Москвы и его Президиум по противодействию коррупции, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, которые эффективно работают в этом направлении и взаимодействуют с правоохранительными органами [27]. Основными направлениями противодействия коррупции для Московской области является: повышение прозрачности государственного управления, сокращение административных барьеров, упрощение процедур при оказании услуг, привлечение граждан к общественному контролю за реализацией органами власти антикоррупционных направлений. Антикоррупционная работа ведется по всем направлениям, затрагивая городские СМИ, проведение профилактических мероприятий, большое внимание уделяется правовому образованию государственных и муниципальных служащих города Москвы, формированию нетерпимости к проявлениям коррупции.

В общем и целом, меры, которые предпринимаются правоохранительными и федеральными органами, органами власти субъектов Российской Федерации, создали высокий уровень нетерпимости к коррупции. За последние годы ситуация изменилась в лучшую сторону, хотя по-прежнему есть много нерешенных проблем и задач.

Всё большее распространение получают антикоррупционные стандарты. Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 64-ФЗ внес существенные поправки в антикоррупционное законодательство, которые направлены на формирование единой антикоррупционной вертикали во всех органах и ветвях власти. Обязанность проверять достоверность и полноту сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера теперь лежит на руководителе высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Это немаловажный показатель эффективности данного направления работы. Кроме того, ряд регионов в 2017 году получают субсидии на популяризацию этого электронного способа получения госуслуг. Это не только

значительно уменьшает время, затрачиваемое гражданином на получение той или иной государственной услуги, но и исключает такой административный барьер, как необходимость стояния в очереди к конкретному работнику государственной структуры. Что в свою очередь, уменьшает коррупционный фактор.

На сегодняшний день профилактике также отводится не последняя роль в системе формирования механизмов противодействия коррупции. Формирование нетерпимости к коррупции в обществе, а у государственных служащих антикоррупционного правосознания, преодоление сложившихся в обществе стереотипов (несмотря на требование применения жестких мер к коррупционным правонарушителям, в обществе по-прежнему сохраняется достаточно толерантное отношение ко взяточничеству) можно назвать приоритетными направлениями такой профилактической работы.

Органы прокуратуры Российской Федерации играют немаловажную роль в профилактике коррупционных проявлений. В их компетенцию входит проведение проверок антикоррупционного законодательства, выявление и предупреждение антикоррупционных правонарушений. В 2017 году к административной и дисциплинарной ответственности по требованию прокуроров привлечено более 80 тысяч должностных лиц. За последнее десятилетие антикоррупционные стандарты существенно расширились, добавляются новые требования, запреты и ограничения, кроме того эти требования стали распространяться на всё более широкий круг должностных лиц. Что последнее время влечет за собой неправильную трактовку положений законодательных актов и недостаточно точное понимание правильного порядка соблюдения требований, запретов и ограничений. В настоящее время российское законодательство отвечает международным стандартам и по некоторым аспектам законодательство даже ведущих европейских стран. Любое подразделение по профилактике коррупции строит свою работу на ведомственной нормативно-правовой базе. Подобная база должна отвечать требованиям федерального законодательства. Проверкой таких правовых актов,

деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также проверкой порядка представления сведений о доходах и расходах занимается прокуратура. Немаловажная и объемная работа по профилактике проводится органами прокуратуры также в сфере антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Почти 1 миллион нормативных правовых актов и их проектов был изучен прокурорами только за 2016 год, в них было выявлено более 60 тысяч коррупциогенных факторов. Кроме того, в прошлом году органами прокуратуры было выявлено более 74 тысяч нарушений с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанности по представлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. При этом виновные лица привлечены к строгой ответственности, в том числе и увольнение в связи с утратой доверия. «Так, в Пермском крае по требованиям прокуроров полномочия 14 депутатов, не представивших сведения о доходах, прекращены досрочно решениями представительных органов» [34]. Такой эффективности работы органов прокуратуры в первую очередь способствовали заключенные соглашения с Федеральной налоговой службой, Пенсионным фондом, Росреестром и другими ведомствами. Не смотря на многоплановую и высокоэффективную работу по противодействию коррупции, коррумпированные должностные лица проявляют всё большую изобретательность в обходе законодательства. Поэтому органы прокуратуры выступают за ужесточение ответственности на законодательном уровне. Например, Генеральная Прокуратура выступает за распространение существующих требований не только на действующих государственных и муниципальных служащих, но и на бывших. Однако, нам представляется данное требование противоречащим Конституции, так как накладывает ограничения не только в рамках несения государственной службы, но и на личную жизнь вне службы государству.

Для профилактики коррупционных правонарушений, для оказания консультаций, в том числе и конфиденциального характера, государственным служащим и как просветительская мера на сайте Генеральной прокуратуры был создан специальный раздел «Противодействие коррупции».

Как одно из направлений противодействия коррупции на современном этапе можно назвать обеспечение прозрачности расходов бюджетных средств и основных административных процедур.

Болезнь всегда проще предотвратить, чем лечить. Работа кадровых служб государственных органов и муниципальных образований – это важный и эффективный механизм противодействия коррупции. При рассмотрении кандидатов на государственную службу, последние должны проходить качественный отбор и проверку на наличие негативной информации, препятствующей замещению должности. Повысить качество отбора – это лишь вопрос межведомственного взаимодействия и возможности электронного доступа к необходимой информации. Ведь наличие у любого органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений доступа к сведениям из ГИБДД, налоговых органов, пенсионного фонда повысит эффективность изучения кандидатов на государственные должности в разы.

На сегодняшний день государственные органы стараются сделать систему государственной службы максимально прозрачной для граждан. Создаются интернет-порталы (например, «Добродел»), некоторые регионы создают специальные аккаунты в социальных сетях (Вконтакте, Instagram, Facebook и т.п.).

Кроме того, сокращению коррупционных рисков содействует переход оказания многих государственных и муниципальных услуг в электронный формат в виде многофункциональных центров (МФЦ), например, услуги, оказываемые в лицензионно-разрешительной сфере. При этом максимально исключается личный контакт гражданина с должностными лицами.

В условиях современного виртуального мира всё больше становится объем государственных услуг, предоставляемых в электронном виде. Доля

граждан, использующих механизм получения государственных услуг на Едином Портале госуслуг, растет с каждым годом. Согласно информации Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации количество зарегистрированных в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА) граждан к 2017 году достигло 40 млн. человек. Таким образом, каждый второй пользователь российского сегмента интернета (Рунета) может получать государственные услуги в электронном виде.

Как и в любом вопросе, в сфере повышения эффективности механизмов противодействия коррупции важен системный подход и комплексность. Важно не только совершенствовать само законодательство в этой области, улучшать деятельность правоохранительных органов, органов власти и контрольно-надзорных, но и воспитывать в гражданах и государственных служащих нетерпимость к любым проявлениям коррупционного характера.

Исключительно законодательные запреты и санкции не эффективны в борьбе с коррупцией, скорее развивают в правонарушителях всё большую изобретательность. Поэтому очень важно изменить отношение граждан и самих чиновников к коррупционным проявлениям. Решение этой проблемы в комплексном подходе. К тому же, очень часто нарушения совершаются по причине нехватки определенных знаний. По нашему мнению, правовое просвещение гражданского общества и антикоррупционное обучение государственных служащих – достаточно эффективный способ противодействия коррупции.

Для большей части граждан показателем эффективности борьбы с коррупцией является количество возбужденных уголовных дел, аресты чиновников и последующие судебные процессы. Правосознание граждан не рассматривает как противодействие коррупции другие направления работы. Поэтому так важно правовое просвещение граждан по вопросам противодействия коррупции.

Согласно Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционные стандарты – это единая

система запретов и ограничений, обязанностей и дозволений, которые направлены на предупреждение коррупции. В 90 % случаев коррупционные правонарушения – это конфликт интересов, и в основе любого правового регулирования подобных конфликтов лежит обязанность служащего принимать меры по недопущению возможности их возникновения. Именно установление конфликта интересов, его предотвращение и устранение негативных последствий являются одним из эффективных средств борьбы с коррупцией.

Ужесточение законодательства, профилактика антикоррупционных нарушений – это эффективные методы противодействия. Однако, даже применение зарубежного опыта в борьбе с коррупцией не будет достаточно эффективным в Российской реальности. Менталитет и воспитание со школьной скамьи накладывают определенный отпечаток недоверия к государственной системе и поиски решения своих вопросов и проблем путем подкупа чиновников, и выражения «благодарности» государственным служащим за оказанные услуги. Именно поэтому, правительство ищет эффективные подходы в образовании.

В настоящее время в федеральный государственный образовательный стандарт готовятся изменения начального общего образования начального общего образования «в части требований к личностным результатам освоения основной образовательной программы начального общего образования, в том числе программы духовно-нравственного развития, воспитания обучающихся при получении начального общего образования, с учётом необходимости соблюдения гражданами антикоррупционных стандартов поведения, формирования антикоррупционного мировоззрения и повышения общего уровня правосознания и правовой культуры граждан. Аналогичные изменения вносятся в федеральный государственный образовательный стандарт среднего общего образования, в новый проект которого включены нормы, детализирующие требования к личностным результатам освоения основной образовательной программы среднего общего образования, в том числе программы воспитания и социализации обучающихся при получении среднего

общего образования. Проект приказа прошел общественное обсуждение, антикоррупционную экспертизу, одобрен Советом Минобрнауки России по ФГОС (протокол от 27 февраля 2017 г. № 35) и в настоящее время проходит правовую экспертизу» [27].

Правительство Российской Федерации постоянно совершенствует законодательную базу в сфере противодействия коррупции, однако этого недостаточно для полноценной правовой основы жизнедеятельности российского общества. Для формирования нетерпимости к антикоррупционным проявлениям необходим нравственный и духовный фундамент, который зависит от уровня образования и культуры.

Отрицательное отношение к правовым основам, в том числе, является почвой для негативных социальных явлений, таких как коррупция. Именно поэтому так необходимо повышать уровень правового сознания граждан.

Как основные цели просвещения граждан в сфере противодействия коррупции можно назвать:

- Просветительскую работу;
- Воспитание чувства гражданской ответственности;
- Укрепление доверия к власти.

Одну из ведущих ролей в антикоррупционном просвещении играют средства массовой информации.

Для привлечения общественности в рамках противодействия коррупции проводятся региональные всероссийские конкурсы «СМИ против коррупции». Основной целью конкурса является формирование неприятия коррупции в обществе; активное привлечение к противодействию антикоррупционных явлений СМИ, общественных организаций и объединений, и самих граждан; эффективное информационное сопровождение проводимых антикоррупционных мероприятий; информационное противостояние коррупции (СМИ как действенный инструмент мониторинга и анализа); возможность использования результатов по мониторингу, анализу и

противодействию коррупции, как одно из основных средств для развития конструктивного диалога между бизнесом, властью и обществом.

Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 утвердил Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 гг. В соответствии с данным Планом важным направлением профилактической деятельности остается противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации. Разрабатывая единые критерии и механизмы борьбы с коррупцией, государство не принимало во внимание объективные особенности отдельных регионов, из-за чего равные по всем направлениям меры часто приводили не просто к различным, а диаметрально противоположным результатам. Представляя коррупцию как угрозу глобального масштаба, разработчики государственной стратегии не учитывают экономические, политические и культурные факторы развития субъектов Российской Федерации. Что негативно отражается на качестве и эффективности профилактики взяточничества на региональном уровне.

Например, ужесточение законодательства в сфере представления сведений о доходах и работа в направлении уменьшения конфликтов интересов в одних регионах привели к снижению показателей коррупционных правонарушений (Республика Татарстан, Московская область, Краснодарский край и др.), но при этом никак не повлияло на динамику взяточничества в других (Кировская, Тульская и Тамбовская области).

Необходим дифференцированный подход в разработке стратегии борьбы с коррупцией на региональном уровне, очень важно при этом учитывать специфику субъектов РФ. Число крупных коррупционных преступлений растет в геометрической прогрессии от регионов к столице. Так, суммы ущерба с каждым годом увеличиваются в таких регионах, как Московская область, г. Москва и г. Санкт-Петербург и для других развитых экономически регионов. Для средней полосы России более характерна стабильность показателей коррупционных преступлений, что касается не только ущерба, размера взятки, но и сфер преступления и состава участников. Коррупция как социальное

явление имеет такое пагубное свойство, как встраиваемость в любую систему отношений. И чаще всего в регионах это явление становится частью бытового сектора, коррупция как бы встраивается в отношения между публичной властью, которая является производителем государственных услуг, и гражданином, являющемся их потребителем.

Многие регионы России являются инвестиционно привлекательными, поэтому в таких регионах коррупция часто приобретает организованный характер и затрагивает такие сферы как государственные закупки, оборона, внешнеэкономическая деятельность и пр. За последние годы возросла доля преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере, вырос процент организованной коррупции. Исходя из сравнения коррупционных преступлений, размера причиненного вреда и совокупности с другими преступлениями, можно дифференцировать регионы на две группы. Первую составляют «дотационные» регионы, для данных регионов свойственно проявление коррупции в системе обычной модели «гражданин-чиновник» и «чиновник-гражданин». Вторую группу представляют собой регионы с инвестиционной привлекательностью, для которых характерно наличие обратной связи между таким явлением как коррупция и развитием экономики. В таких регионах уже идет речь о теневой экономике, и коррупция становится частью бизнес-преступности.

Поэтому для первой группы субъектов Российской Федерации более эффективными будут меры предупреждения, которые будут разрывать прямую связь между потребителем и производителем государственных услуг. Вполне закономерно снижение коррупции при более широком использовании в дотационных регионах сети МФЦ (многофункциональных центров), системы видеофиксации работы государственных органов и муниципальных учреждений. Реализация подобных мер поможет сократить объем коррупционных преступлений.

Для второй группы регионов более характерна коррупционная модель «чиновник-бизнес». В данных регионах, благодаря внедрению дистанционных

способов документооборота и электронного предоставления государственных услуг, «бытовая» коррупция значительно меньше, чем в других регионах. Однако возрастает экономическая коррупция. В регионах с «бытовой» коррупцией большинство граждан сталкиваются с коррупцией непосредственно, в субъектах с инвестиционной привлекательностью среднестатистический гражданин встречается с коррупцией лицом к лицу реже на 30 %.

Для инвестиционно привлекательных регионов в качестве эффективной формы противодействия коррупции, как ни странно, может стать привлечение больших объемов прямых иностранных инвестиций. В условиях современной действительности иностранные инвесторы стараются выстраивать бизнес модели на основе прозрачных отношений с властными структурами инвестируемого субъекта, что, в свою очередь, толкает эти власти на принятие эффективных мер антикоррупционной направленности.

Для системы государственной службы коррупция – это не просто проблема, а реальная угроза не только для публичной власти, но и для национальной безопасности. Коррупционные проявления в этой системе влияют на все области жизнедеятельности общества, а главное – создают серьезные препятствия для развития рыночной экономики.

Конечно, за последние пару лет противодействие коррупции значительно продвинулось вперед. Однако, по-прежнему, работа ведется разрозненно по различным направлениям, с отрывом от анализа мониторинга причин и условий возникновения коррупции.

Искоренить такое масштабное явление как коррупция – фактически нереально, однако снизить её уровень до возможно приемлемого можно.

Всесторонний анализ антикоррупционной политики в государственной службе показал, что урегулировать и улучшить антикоррупционную политику может только комплексный подход во всех сферах деятельности. Реализация системного подхода в этом вопросе на сегодняшний момент является самым эффективным механизмом противодействия коррупции.

Во-первых, необходимо предоставить возможность СМИ свободно вести свои независимые расследования в области коррупции. Гласность – один из самых действенных инструментов борьбы с коррупционными проявлениями.

Во-вторых, за работой государственных служащих и чиновников должен осуществляться постоянный и независимый контроль. Поэтому необходимо создание контролирующих органов (в дополнение к комиссиям и прокурорам), которые будут наделены соответствующими полномочиями.

В-третьих, это постоянное совершенствование законодательной базы. Любая система развивается и подстраивается под реалии сегодняшнего дня, вопрос коррупции – не исключение. Однако, современное законодательство сильно отстает с установлением санкций за новые виды коррупционных правонарушений.

Кроме того, эффективным механизмом противодействия коррупции может стать использование максимально прозрачной банковской системы для денежных расчётов и оплаты штрафов. При этом штрафные санкции должны применяться для людей любого социального уровня, без исключений.

Уменьшить коррупционные проявления в системе гражданской службы можно за счет увеличения социальной защищенности чиновников и материальной обеспеченности служащих всех уровней. Конечно, данный метод потребует затрат из федерального бюджета, однако необходимая сумма будет в разы меньше, чем ежегодная сумма ущерба, наносимая бюджету взяточничеством в среде государственных служащих.

Не на последнем месте стоит формирование нетерпимости к коррупционным проявлениям в обществе. Граждане должны понимать природу коррупции и не давать взятки, потому что полученная прибыль в краткосрочном периоде для многих в последствии выльется в ухудшение состояния бюджета. В контексте данного вида профилактики коррупционных правонарушений также важно образование, поэтому внесение дополнений в образовательные стандарты, касающиеся формирования антикоррупционного правосознания, в скором времени покажет свою эффективность.

И важно привлекать к противодействию коррупции также и гражданское общество (образовательные учреждения, политические партии, общественные движения и т.п.). В любом случае, борьба с коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации должна иметь комплексный характер, только тогда она будет эффективной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Из проведенного исследования видно, что тема коррупции на сегодняшний день не просто актуальна, а значима уже в масштабе государственной безопасности. Для России характерна высокая коррумпированность всей системы государственного управления, что сильно замедляет экономическое развитие и снижает доверие общества к государству.

Проведенный анализ современной системы государственной службы показал, что в целом данная система учитывает не только федеративное устройство страны, но и специфику условий гражданской, военной и правоохранительной службы. Однако, при этом система государственной службы в Российской Федерации не справляется с масштабным развитием коррупции, что влечет за собой риск политического и экономического краха России на международной арене.

Сегодня интерес научных исследователей, специалистов, аналитиков и просто граждан к проблеме коррупции в нашей стране очень сильно возрос. Это обусловлено также и приданием этой проблеме приоритетной важности со стороны главы государства.

В ходе исследования исторического аспекта антикоррупционной деятельности был сделан вывод, что проблема коррупции своими корнями уходит очень глубоко, существует с начала становления общества и государства, но в сегодняшних реалиях данное явление стало приобретать устрашающие масштабы и затрагивает уже вопросы не только государственного управления, но и государственной безопасности. Поэтому необходимо сосредоточить усилия на снижении коррупционных проявлений, минимизации последствий и приведении данного явления для начала хотя бы до социально-приемлемого уровня.

К сожалению, искоренить полностью коррупцию практически невозможно, однако рассмотренный в работе зарубежный опыт борьбы с данным антисоциальным явлением, показывает, что существуют эффективные механизмы противодействия коррупционным проявлениям внутри государства и общества. Для их реализации в России необходимо провести модернизацию комплекса мер, направленных на государственное регулирование в сфере антикоррупционного законодательства. Российская антикоррупционная политика на сегодняшний день всё ближе к разработке механизмов, отвечающих международным стандартам. Не смотря, на особенности российского менталитета и экономики, возможна переработка и эффективное

применение опыта зарубежных стран в рамках антикоррупционного законодательства Российской Федерации.

Сегодня коррупция в России – это барьер на пути развития страны. К сожалению, для системы государственной службы в Российской Федерации характерна высокая коррупциогенность.

Проведенный анализ антикоррупционной политики Российской Федерации показал, что она в первую очередь должна коррелировать с общей государственной политикой, ведь в её цели и задачи входит представлять интересы общества, ценностные основы государства и отражать приоритеты развития страны во всех сферах.

Как показало исследование, на сегодняшний момент, российское антикоррупционное законодательство в целом соответствует международным стандартам. И, конечно, антикоррупционная политика приносит свои плоды и эффективную пользу в борьбе с коррупцией. За последние годы большое количество чиновников и муниципальных служащих были привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение антикоррупционных правил и к уголовной ответственности за коррупционные правонарушения.

Дифференцированный анализ в ходе работы показал, что для определения масштабов развития коррупции нужно просто изучить величину наносимого ею финансового или материального ущерба. При этом, доля коррупции в системе государственной службы в совокупном ущербе от всей коррупции в стране наиболее значимая.

Изучение проблемы коррупции в системе уголовного законодательства в рамках работы, привело к выводу, что в законодательстве Российской Федерации на сегодняшний момент нет единого комплексного закона о противодействии коррупции и не установлено уголовно-правовое понятие коррупции, как, впрочем, и её различных форм. Коррупция рассматривается скорее, как криминологическое или социально-правовое явление, которое охватывает ряд преступлений.

В России присутствуют уголовно-правовые средства борьбы с коррупцией, однако на сегодняшний день имеют очень низкую эффективность, это обусловлено в первую очередь тем, что в системе уголовного законодательства не установлено состава преступления, называемого коррупцией.

В процессе написания работы, была изучена антикоррупционная деятельность регионов, среди которых нашей внимание своим новаторским, хоть и очень спорным, подходом привлекла Республика Хакасия. Важной особенностью и отличительной чертой реализации подобных подходов на региональном уровне от обычного нормативного правового регулирования антикоррупционных программ – это апробация абсолютно новых механизмов и средств противодействия коррупционным правонарушениям.

Однако всё же стоит отметить, что несмотря на определенные результаты, данный способ противодействия коррупции (выплата сотруднику в качестве премии суммы в двойном размере от предложенной взятки, от которой данный сотрудник отказался) не до конца проработан и подвергается критике не только со стороны юристов, но и со стороны общественности. С точки зрения, последних чистота помыслов и отказ от взятки – это прямая обязанность любого сотрудника государственной службы. Поэтому выплата подобных «премий» может вызывать общественный диссонанс, даже не смотря на свою определенную эффективность.

Кроме того, в ходе исследования сделан вывод, что современная система правоохранительных органов содержит в своей основе по большей части меры, связанные с противодействием проявлениям коррупции. С задачей борьбы с коррупцией правоохранительная система на сегодняшний момент не справляется. Упор только на применение мер уголовного преследования недостаточно эффективен, потому что коррупция больше системная, чем криминальная проблема. Кроме того, качество и эффективность работы правоохранительных органов значительно снижается внутренними коррупционными конфликтами, а уровень профессионализма сотрудников

часто не отвечает требованиям системы. И без содействия общества и государства, правоохранительная система не в состоянии справиться с проблемой коррупции самостоятельно.

Таким образом, в ходе проведенной работы поставленные задачи реализованы в полном объеме. Понятие, сущность, причины и последствия коррупции раскрыты, проведено исследование исторического аспекта антикоррупционной деятельности. Аналитический обзор зарубежного опыта преодоления коррупции в органах государственной службы позволил выделить основные действенные механизмы противодействия коррупции.

Детально изучена антикоррупционная политика Российской Федерации, рассмотрен способ её реализации, основные направления развития в системе государственной службы в условиях современного уголовного законодательства. Проведенный анализ позволил выделить основные направления и особенности противодействия коррупции в системе государственной службы, а также степень эффективности правоохранительной системы в борьбе с коррупцией.

Как итог исследования сформулированы следующие предложения по совершенствованию механизмов государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы:

1. Всесторонний анализ антикоррупционной политики в государственной службе показал, что урегулировать и улучшить антикоррупционную политику может только комплексный подход во всех сферах деятельности. Реализация системного подхода в этом вопросе на сегодняшний момент является самым эффективным механизмом противодействия коррупции.

2. Особое место в системе противодействия коррупции отводится профилактике. В этом направлении просто необходима разработка нового подхода, заключающегося не только во внедрении ограничений, запретов и обязательств для государственных служащих, но и включающего льготы и

особый статус, которые будут обеспечивать ценность занимаемой должности и страх потерять престижное место работы.

3. Формирование антикоррупционного правосознания и нетерпимости к любым проявлениям коррупции – это необходимый базис для противодействия коррупции и с учетом российского менталитета, закладываться он должен со школьной скамьи, для этого необходимо внедрение новых образовательных стандартов, включая начальные классы общеобразовательных школ.

4. Уголовное законодательство Российской Федерации, касающееся коррупции, нуждается в тщательной проработке. Необходимо установление уголовно-правового понятия коррупции и её форм, разработка детализированной идентификации коррупционных деяний, а также внедрение законодательного закрепления процессуального порядка привлечения к ответственности и оснований такой ответственности как для должностных лиц, так и для простых граждан.

5. Немаловажный фактор, играющий важную роль в эффективности противодействия коррупции – это открытость и прозрачность государственных систем. Необходимо увеличить количество открытых порталов, обязать государственные органы всех уровней создавать специальные антикоррупционные разделы на официальных сайтах и как способ максимально приблизить граждан и государство – создание аккаунтов для государственных органов в социальных сетях (Вконтакте, Facebook и т.п.). Кроме того, эффективной мерой также будет расширение предоставления государственных услуг посредством электронных порталов. Максимальный уход от низовой коррупции путем исключения чиновников из системы «гражданин-госслужба».

6. И последнее, но не по значимости, предложение по совершенствованию механизмов государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы заключается в создании специализированного органа, который бы нёс не только контрольные и надзорные функции за исполнением антикоррупционного законодательства, но

и проводил анализ научных исследований данной проблемы, мониторинг эффективности реализации антикоррупционной политики, учет результатов научных работ. Полученные данные в обязательном порядке использовались бы при разработке проектов новых нормативных актов по борьбе с коррупцией. Кроме того, подобный орган мог бы осуществлять экспертизу уже существующих нормативных актов на предмет наличия юридических коллизий, ошибок, пробелов и неэффективных мер, и механизмов противодействия коррупции.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. // Совет Европы и Россия. 2002. – №2. – С.46-55.

2. Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. – 2008.

3. О государственной гражданской службе Российской Федерации : фед. закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2004. – № 31. – Ст.3215.

4. О международных договорах Российской Федерации : фед. закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995. – №29. – Ст.2757.

5. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 год : указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «Ы» // Российская газета. – 2010.

6. О противодействии коррупции : фед. закон от 23 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Российская газета. – 2008. – № 4823.

7. О ратификации Конвенции ООН против коррупции // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 12. – Ст. 1231.

8. О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31. ч. 1 – Ст.3424.

9. О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях : постановление Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 (в редакции Постановления Пленума Верховного Суда от 3 декабря 2013 г. № 33) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2013.

10. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента Российской Федерации № 537 от 12 мая 2009 г. // Российская газета. – 2009.

11. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих : указ Президента Российской Федерации от

12 августа 2002 г. № 885 // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2002. – №33. – Ст.3196.

12. Аминов Д. И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления : учеб. пособие / Аминов Д.И., Гладких В. И., Соловьев К. С. – Москва : Юристъ, 2002. – 159 с.

13. Анतिकоррупционная политика в современной России / под ред. А.В Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. – 240 с.

14. Анतिकоррупционная политика : учебное пособие для студентов факультета государственного управления / под ред. Г. А. Сатарова. – Москва : Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ); СПАС, 2004. – 367 с.

15. Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России XVI - XX веков: диалектика системного подхода : издание / Астанин В.В., Кабанов П.А. – Москва : Российская криминологическая ассоциация, 2003. – 96 с.

16. Астанин В.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) / В.В. Астанин. – Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2009. – 320 с.

17. Гончаренко Г.С. Понятие, сущность и виды коррупции современной России : статья / Г.С. Гончаренко. – Административное и муниципальное право, 2010. – № 6.

18. Кабанов П.А. Коррупция в России: понятие. сущность, причины, противодействие : учеб. пособие / Кабанов П.А., Газимзянов Р.Р. – Набережные Челны : ИД «Стрежень», 2003. – 124 с.

19. Карпович О.Г. Коррупция в современной России / О.Г. Карпович. – Москва : Юристъ, 2007. – С.19.

20. Костенников М. В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы : учеб. пособие (для высш. образоват.

учреждений юрид. профиля) / М.В. Костенников. – Москва : Щит-М, 2004. – 213 с.

21. Лунеев В.В. Криминология : учебник для бакалавров / В.В. Лунеев. – Москва : Юрайт, 2017. – 686 с.

22. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения : лекция / Г.К. Мишин. – Москва : Изд-во Акад. МВД СССР, 1991. – 34 с.

23. Румянцева Е.Е. Противодействие коррупции : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е.Е. Румянцева. – Москва : Юрайт, 2017. – 267 с.

24. Шишкарёв С.Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики : книга для студентов юридических факультетов вузов / С.Н. Шишкарёв. – Москва : КДУ, 2010. – 248 с.

25. Агильдин В.В., Волков К.А. К вопросу об определении понятия «коррупция» / В.В. Агильдин, К.А. Волков // Следователь. – 2006. – № 2 – С. 50.

26. Айсханова Е. С. Основные направления антикоррупционной политики государства / Е.С. Айсханова // Молодой ученый. – 2015. – №22. – С. 541-544.

27. Актуальные вопросы применения законодательства и правового просвещения в сфере противодействия коррупции : сборник материалов семинара-совещания с руководителями кадровых подразделений федеральных органов исполнительной власти, организаций, созданных для выполнения поставленных перед ними и Правительством Российской Федерации задач, а также органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации // Москва : Академия генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. – 161 с.

28. Гладких В.И. Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления / В.И. Гладких // Российский следователь. – 2001. – № 3. – С. 31.

29. Голованова Е. И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI - XIX вв. : историко-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / Е.И. Голованова. – Москва, 2002. – 187 с.

30. Денисов С.А. Опыт Соединенных Штатов в борьбе с коррупцией / С.А. Денисов // Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральск, акад. гос. службы. – 2004. – № 5. – С. 68-75.

31. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. / А.В. Куракин. – Люберцы, 2008. – 431 с.

32. Минаков П.А. Публичная власть и коррупция / П.А. Минаков // Право и политика. – 2007. – №3. – С. 5-12.

33. Смолякова Т. Госзаказ принят / Т. Смолякова // Российская Газета. – 2005. 28 июля.

34. Смолякова Т. Госзаказ без соблазна / Т. Смолякова // Российская Газета. – 2010. 25 марта.

35. Филиппов В.В. Антикоррупционные меры в системе государственной службы США: криминология и сравнительно-правовой анализ : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.В. Филиппов. – Москва, 2013. – 235 с.

36. Шишкарёв С.Н. Правовые основы антикоррупционной политики России: история и современность : монография / С.Н. Шишкарёв – Москва : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 63 с.

37. Шишкарёв С.Н. Российское законодательство в сфере противодействия коррупции: перспективы дальнейшего развития / С.Н. Шишкарёв // Общество и право. – 2010. – № 2(29). – С. 154 – 158.

38. Шишкарёв С.Н. Правовой порядок Российской Федерации в сфере противодействия коррупции : монография / С.Н. Шишкарёв. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – 29 с.

39. Шишкарёв С.Н. Противодействие коррупции: теория и практика : монография / С.Н. Шишкарёв. – Москва : КДУ, 2009. – 168 с.

40. Шишкарёв С.Н. Мировой опыт борьбы с коррупцией и его использование в отечественной практике / С.Н. Шишкарёв // Актуальные проблемы реализации национальной антикоррупционной политики. Вторые

Кудрявцевские чтения (10 апреля 2009 г.). Сборник научных трудов. Отв. ред. С.В. Максимов. – Москва : Институт государства и права РАН, 2010. – С. 68 – 85.

41. Аналитический Центр Юрия Левады – Экспертные опросы [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.levada.ru>.

42. Бекетова В.А. Коррупция в зеркале российских СМИ [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.s-pravdoy.ru.

43. Всероссийский центр изучения общественного мнения – Социально-экономические исследования [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.wciom.ru>.

44. Газета Ведомости, выпуск от 01 сентября 2009 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru>.

45. Изменения в УК РФ и УПК РФ с 30 марта 2017 г. [Электронный ресурс] : статья // Режим доступа: <http://ppt.ru/news/138719>.

46. Коваль Б. Стандарты государственной жизни? А почему бы и нет! [Электронный ресурс] : статья // Режим доступа: http://www.iso.staratel.com/ISO9000/Article/docs/sk/za577_9.htm.

47. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

48. Кузовков Ю. В. История коррупции в России [Электронный ресурс] : Москва, 2010 // Режим доступа: http://www.yuri-kuzovkov.ru/third_book/download.

49. Микрюков Н.В. Антикоррупционная политика РФ: концептуальные основы и особенности реализации [Электронный ресурс] // Материалы VIII Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум», 2016 – Режим доступа: <http://www.scienceforum.ru/2016/1478/17678>.

50. О воинской обязанности и военной службе [Электронный ресурс] : фед. закон Российской Федерации от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 26.07.2017) //

Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

51. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон Российской Федерации от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

52. О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 20 сентября 2009 г. № 1065 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

53. О полиции [Электронный ресурс] : фед. закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

54. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] : фед. закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

55. О противодействии коррупции в Республике Хакасия [Электронный ресурс] : закон Республики Хакасия от 4 мая 2009 г. № 28-ЗРХ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

56. Основы законодательства об антикоррупционной политике [Электронный ресурс] : проект фед. закона (был подготовлен группой ученых и внесен в Госдуму 19 июня 2002 г.) // Режим доступа: <http://www.legislature.ru/monitor/gossluzhba/369418-3.html>.

57. О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Справочная

правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

58. О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 1384 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

59. О средствах массовой информации [Электронный ресурс] : закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

60. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

61. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс] : фед. закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

62. Об утверждении Плана противодействия коррупции в Республике Хакасия на 2016 и 2017 годы (с изменениями от 27 декабря 2016 г.) [Электронный ресурс] : постановление Правительства Республики Хакасия от 16 мая 2016 г. № 222 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

63. Разнообразие стран и разнообразие коррупции (Анализ сравнительных исследований). Аналитический доклад. – Региональный общественный фонд «Инфоратика для деократии» [Электронный ресурс] : Фонд ИНДЕМ – М., 2001 // Режим доступа: http://www.anti-corr.ru/an_study.shtml.

64. Терроризм и коррупция стали главными темами послания президента [Электронный ресурс] : статья // Режим доступа: <https://pasm.ru/archive/131020>.

65. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон от 13 июня 2008 г. № 63-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.