

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный
аграрный университет имени И. Т. Трубилина»

И. И. Новикова, В. Г. Кудряков

СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Учебное пособие

2-е издание, исправленное и дополненное

Краснодар
КубГАУ
2020

УДК 351.9(075.8)
ББК 67.401.02
Н73

Р е ц е н з е н т ы :

В. П. Насыбулина – доцент кафедры экономики и управления,
Российского экономического университета, канд. экон. наук ;

Е. И. Артемова – заведующая кафедрой экономической теории
Кубанского государственного аграрного университета, д-р экон.
наук, профессор

Новикова И. И.

Н73 Современные механизмы противодействия коррупции :
учеб. пособие / И. И. Новикова, В. Г. Кудряков. – 2-е изд.,
исправ. и доп. – Краснодар : КубГАУ, 2020. – 117 с.

ISBN

Учебное пособие подготовлено с целью повышения
эффективности освоения материала курса, включает
теоретические основы в соответствии с программой
дисциплины, перечень вопросов для обсуждения,
самопроверки и закрепления пройденных разделов.

Предназначено для обучающихся по направлению подго-
товки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление.

УДК 351.9(075.8)
ББК 67.401.02

© Новикова И. И. Кудряков В. Г.,
2015

© Новикова И. И. Кудряков В. Г.,
с изменениями, 2020

© ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный
университет имени
И. Т. Трубилына», 2020

ISBN

ВВЕДЕНИЕ

Цель антикоррупционной политики при осуществлении государственного или муниципального управления заключается в четком соблюдении всех применяемых антикоррупционных норм и законов по борьбе с коррупцией, а также сокращению рисков и созданию условий по недопущению любых предполагаемых нарушений.

Отсутствие доверия, снижение легитимности и недоверие к государственным органам власти могут быть одновременно причиной и следствием коррупции, что отрицательно сказывается на внутренних инвестициях и налоговых поступлениях. На микроуровне коррупция приводит к дополнительным расходам предпринимательского сектора, особенно с точки зрения их производительности.

Антикоррупционные меры наиболее эффективны, когда их поддерживают другие контекстные факторы и они интегрированы в более широкий пакет институциональных реформ. Для снижения уровня коррупции эффективны реформы управления государственными финансами.

В учебном пособии рассматриваются основные детерминанты проявления коррупции и ее последствия, современные инструменты и механизмы профилактики и противодействия коррупции, виды ответственности за коррупционные проступки, мировой опыт антикоррупционной политики в государственной сфере и совершенствование мер противодействия коррупции.

В результате изучения дисциплины «Современные механизмы противодействия коррупции» у обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление формируются основы антикоррупционного поведения, знания, умения и навыки в области противодействия коррупции на различных уровнях власти, восприятия коррупции как серьезной угрозы национальной безопасности страны.

ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

1.1 Феномен коррупции

Коррупция существовала на протяжении истории мировой цивилизации: в Египте, Риме, в Иудейском царстве.

Так, Платон и Аристотель относили коррупцию к политическим категориям, Н. Макиавелли считал ее свидетельством общего заболевания государства, разрушающего гражданскую добродетель, Ш. Монтескье характеризовал ее как дисфункциональный процесс, в результате которого хороший политический порядок или система превращаются в негодные.

Появление единого понятия о коррупции как основы для определения универсального способа борьбы с ней – сложный эволюционный процесс. Характер коррупции, затрагивающий все сферы человеческой деятельности не позволил на сегодняшний день разработать однозначное определение этого сложного явления.

Тем не менее, исторически первые определения коррупции относятся к области права. Этимологический подход к определению коррупции позволяет определить последнюю как «подкуп», «взятку», исходя из латинского слова «*corruptio*». В римском праве имеется также понятие «*corruptio*», которое понималось самым общим образом, как «разламывать, портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать», и обозначало соответствующее противоправное действие.

Толковый словарь русского языка характеризует коррупцию как подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей.

Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом (или от имени или в интересах юридического лица) своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг материального характера, иных имущественных прав для себя или

для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

В международном законодательстве более широко обоснованы коррупция и субъекты коррупционных нарушений.

Междисциплинарная группа по коррупции Совета Европы, характеризует коррупцию как взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других.

В документах 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН содержится следующее определение коррупции: «Выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения».

Наиболее лаконичной, но информативной по содержанию является формулировка, предложенная Девятым конгрессом ООН, определяющая коррупцию как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях».

Многообразие точек зрения на определение коррупции свидетельствует о сложности этого явления и требует более глубокого и всестороннего его изучения: во-первых, углубления теоретического уровня познания коррупции (формирования четкого правового определения, исследования причин возникновения коррупции и факторов, способствующих ее развитию), во-вторых, изучения влияния коррупции на экономическую, социальную и политическую жизнь общества и формирования системы практических мер по борьбе с этим явлением.

Институционализация коррупции

Коррупция, являясь социальным феноменом, порожденным обществом и общественными отношениями, возникла с момента выделения функций управления в общественной и хозяйственной деятельности, так как у управленца возникает возможность распоряжаться ресурсами и принимать решения, исходя из своих личных корыстных побуждений, а не интересов общества.

В результате коррупция приобретает форму сложного социально-политического явления, зародившегося в глубокой древности и существующего по настоящее время.

Коррупция в современном обществе представляет собой социальный институт, элемент системы управления, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами – политическими, экономическими, культурными.

О превращении этого явления в организованное учреждение, упорядоченный процесс с определенной структурой отношений, иерархией власти, дисциплиной и правилами поведения свидетельствуют следующие факторы:

- выполнение ряда социальных функций (упрощение административных связей, ускорение и упрощение принятия управленческих решений, оптимизация экономики в условиях дефицита ресурсов и другое);
- наличие определенных субъектов с распределением социальных ролей;
- определенные правила игры, нормы, выполняемые субъектами;
- применение сленга и символов;
- определенный размер стоимости услуг.

Коррупция обладает способностью приспосабливаться, постоянно видоизменяться и совершенствоваться, профессионально используя недостатки социально-правового поля деятельности и юридической ответственности.

В международном масштабе доходы от коррупции после «отмывания» включаются в мировые и национальные финансовые потоки, что подрывает государственные и международные институты власти и экономики. Тем самым коррупция нарушает верховенство закона, демократию и права человека, моральные устои общества, доверие к власти, подрывает равенство и социальную справедливость, конкуренцию, замедляет экономическое развитие.

Особенно опасна коррупция в органах государственной власти. Так как она образует симбиоз монополии власти, трансформируя полномочия государственных служащих при принятии решений и отсутствия жесткой подконтрольности. На практике, под воздействием коррупции разрушается вся система государственного управления, падает авторитет государственной власти. Коррупция

препятствует развитию экономики и способствует росту организованной преступности, особенно в сфере экономики.

Использование государственной машины организованной преступностью связано преимущественно с коррупцией как способом превращения государственных полномочий в частную собственность. Гегель писал: «Та доля государственной власти, которую приобрел для себя отдельный индивидуум, потеряна для власти всеобщего». Мало того, опираясь на приобретенную часть власти, соответствующие индивиды и криминальные формирования ведут наступление на государство, институты гражданского общества, его ценности. Не решив проблему коррупции, невозможно эффективно решать задачи государственного управления.

Применительно к пониманию феномена коррупции существуют разнообразные методологические подходы. Ее издревле рассматривали в нескольких аспектах – социальном, политическом, криминологическом, правовом.

Поскольку коррупция сложное и разноплановое социальное явление, то понять его суть, различные проявления и границы будет гораздо легче, если рассмотреть различные примеры. Ниже приводится один из примеров другой исторической эпохи и страны. Тем самым еще раз подчеркивается универсальность явления. Важно понять также и границы явления.

Представьте себе южногерманский городок Бамберг во второй половине XVI в. Руководство обеспокоено действиями перекупщиков и контрабандистов, скупающих у крестьян близлежащих сел товары и увозящих их для продажи на сторону, обделяя тем самым горожан и епископство.

Поначалу (с 1574 по 1593 г.) князя-епископы издавали правила торговли, которыми запрещалась перекупка, вводились штрафы за нарушение запретов и контроль за соблюдением штрафов. Весь период штрафы увеличивались (санкции работали слабо). Затем в 1594 г. были изданы «мандаты», подробно расписывающие процедуры контроля, а доли от штрафов отдавались секретным агентам, осуществлявшим контроль, и другим чиновникам. Однако это не помогало. Приходилось бороться со злоупотреблениями при дележе штрафов. В 1610 г. вводится разрешение вывозить небольшое количество товара с уплатой необходимых пошлин по предварительному разрешению отдельных чиновников. Дестью

годами позднее появляется возможность для чиновников выдавать разрешения на перекупку продовольствия. Новые предписания сопровождаются сетованиями законодателей на возрастающие злоупотребления и коррупцию. Вот слова возмущенного епископа: «Многие, причем, как нам сообщают, именно те лица, которые должны были бы других удерживать и наказывать, обогащаются, нанося урон и ущерб всей стране».

В 1649 г. делается существенный шаг: судьям и драгунам предписывается досматривать средства перевозки товаров и преследовать контрабандистов – появляется полицейская уголовная функция. Несмотря на ужесточение запретов, введение материальной заинтересованности в успешном контроле и поощрение доноительства, ограничения не выполняются, а чиновники продолжают разлагаться. Параллельно регулирование осуществляет экспансию за пределы рынка и распространяется на улицы, трактиры, гостиницы, пристани, дома, скотные дворы (ведь контрабандист может спрятаться или спрятать свой товар везде). Множится число злоупотреблений, которые описываются в мандатах, направленных против них [27].

Этот пример демонстрирует классический случай универсально распространенного бюрократического идиотизма, который позднее был доведен до уровня «рациональности» и описан М. Вебером. Типологическая поучительность этого примера состоит в следующем:

- вводя регулирование, власти искренне руководствуются соображениями общественной пользы;
- власти уверены, что эта польза будет достигнута, если все будут разделять их взгляды на общественную пользу и методы ее достижения, а потому будут дисциплинированно следовать властным предписаниям;
- власти регулируют то, что крайне трудно поддается, и используют для этого совершенно неадекватные методы;
- неудачи регулирования списываются не на неэффективность регулирования, т. е. на собственные просчеты, а на несовершенства объектов регулирования (граждан и чиновников);
- регулирование неизбежно ужесточается и расширяет сферу своего действия;

– параллельно этому неизбежно вырастают и укореняются элементы коррупции;

– появляются нормы, расширяющие дискреционные полномочия чиновников, а потому лишь усугубляющие коррупцию.

Этот пример иллюстрирует также подмеченную некоторыми исследователями трехстадийную закономерность экспансии бюрократического регулирования:

1. Попытка регулирования некоторых социальных отношений.

2. После неудачи – попытка повышения дисциплины чиновников.

3. После неудачи с повышением дисциплины чиновников – переход к тотальному «дисциплинированию» граждан и к расширению зоны регулирования.

1.2 Формы, виды и механизмы коррупции

Содержание любого явления выражается в формах его существования. Форма определяет как внешние, видимые границы объекта, так и способ его существования. Взаимосвязь достаточно проста: не имея четких границ, любой объект, независимо от того, материален он или является плодом общественного сознания, существовать не может. Поэтому форма есть у всего, есть она и у коррупции.

Благодаря знанию форм коррупции в системе государственной службы можно определить, не произошло ли в механизме государственной службы в процессе его деятельности перехода грани законности. Поэтому наряду с общим исследованием природы коррупции требуется отдельное рассмотрение форм ее проявления в системе государственной службы.

Государственная коррупция существует постольку, поскольку у чиновника имеется возможность распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами за счет принятия (или непринятия) тех или иных решений. К таким ресурсам относятся: бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы.

Понятие коррупции, обозначенное в статье 1 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 23.12.2008, уже содержит указания на формы государственной коррупции, но

только уголовно-наказуемые. В их числе: получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ).

В наше время наиболее характерными и распространенными формами проявления коррупции в общественных сферах жизни являются:

- взяточничество (негативное социально-правовое явление в обществе, заключающееся в получении либо даче взятки лицу, состоящему на службе в органах государственной власти или местного самоуправления);

- фаворитизм (страстное покровительство любимцам (фаворитам) и назначение их на высокие должности, несмотря на то, что они не обладают ни способностями, ни знаниями, необходимыми для их службы);

- nepотизм / кумовство (замещение должностей родственниками в нарушение общего и справедливого порядка);

- протекционизм (создание внутри функционирующей системы органов государственной власти и местного самоуправления сплоченных групп чиновников («своей команды») для удовлетворения корпоративных целей);

- незаконный лоббизм (оказание незаконного давления на парламентария со стороны какой-либо группы или частных лиц, цель которого – добиться принятия или отклонения определенного законопроекта);

- незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов;

- мздоимство (получение в нарушение установленного законом порядка лицом, состоявшим на государственной или общественной службе, каких-либо преимуществ за совершение законного действия по службе) и лихоимство (получение тем же лицом каких-либо преимуществ за совершение по службе незаконного действия);

- незаконная приватизация;

- незаконная поддержка и финансирование политических структур;

- предоставление субсидий;

- предоставление льготных заказов

- и иные формы [9, 14, 17, 18, 19, 33].

Виды коррупции

Предлагаемые сегодня варианты подходов к борьбе с коррупцией существенно отличаются друг от друга по содержанию мер и способов такой борьбы – в зависимости от конкретного вида коррупции, сфер ее проявления и иных критериев классификации коррупции.

Поскольку формы проявления коррупции, очень многообразны, то выделяют их по различным критериям. Например, в зависимости от уровня распространения коррупционных отношений, их степени централизации и регулярности и так далее.

Классификация видов коррупции по критериям проявления приведена в таблице 1.

Таблица 1 – Классификация видов коррупции

Критерий	Вид коррупции	Содержание
1	2	3
Лицо, злоупотребляющее служебным положением	Бытовая коррупция	Данное явление, по сути, общепринято, носит повседневный характер и даже не осуждается обществом
	Коррупция в органах власти	Коррупция в законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти
	Коммерческая	Недобросовестное корпоративное управление
Лицо, дающее взятку	Физическое лицо	Со стороны гражданина
	Юридическое лицо	Предпринимательская взятка со стороны коммерческой структуры
Механизм коррупционного правонарушения	Вымогательство	Требование о передаче денег, имущества, подкрепленное угрозами серьезных последствий или бездействий
	Подкуп	Взятка, которая получена (передана) до совершения (уклонения от совершения) в интересах взяткодателя того или иного действия
	Вознаграждение	Взятка, полученная (переданная) после совершения в пользу взяткодателя определенных действий (бездействия)

Продолжение таблицы 1

1	2	3
Выгода, получаемая взяточдателем	Денежные взятки	Предоставление определенной суммы средств
	Имущественные выгоды	Занижение стоимости передаваемого имущества, приватизируемых объектов, уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими ссудами
	Обмен услугами	Назначение на посты и должности родственников и друзей
Степень общественной опасности	Гражданско-правовые коррупционные проступки	Обладающие признаками коррупции нарушения правил дарения, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных законодательством РФ
	Дисциплинарные коррупционные проступки	Обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями проступки, за совершение которых законодательством РФ предусмотрена дисциплинарная ответственность
	Административные коррупционные правонарушения	Обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями правонарушения, за совершение которых законодательством РФ предусмотрена административная ответственность
	Коррупционные преступления	Предусмотренные уголовным законодательством общественно опасные деяния, и выражаются в противоправном получении государственным, муниципальным служащим либо служащим коммерческой или иной организации каких-либо преимуществ
Цели взяточдателя	Ускоряющая взятка	С целью, чтобы получивший взятку быстрее делал то, что должен по долгу службы
	Тормозящая взятка	С целью, чтобы получивший взятку нарушил свои служебные обязанности
	Взятка «за лояльное отношение»	С целью, чтобы чтобы получивший взятку не делал надуманных придирок к взяточдателю

Продолжение таблицы 1

1	2	3
Степень централизации коррупционных отношений	Децентрализованная коррупция	Каждый взяткодатель действует по собственной инициативе
	Централизованная коррупция «снизу вверх»	Взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими
	Централизованная коррупция «сверху вниз»	Взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным
Уровень распространения коррупционных отношений	Низовая	В низшем и в среднем эшелонах власти
	Верхушечная	У высших чиновников и политиков
	Международная	В сфере мирохозяйственных отношений
Степень регулярности коррупционных связей	Эпизодическая	Разовое явление
	Систематическая коррупция	Институциональная коррупция
	Клептократия	Коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений

Бытовая коррупция. Чиновники и сотрудники различных государственных, а также муниципальных предприятий и организаций, завышая требования к рассматриваемым документам, усложняя процедуры их получения и выдавая необоснованные отказы при рассмотрении обращений, просто вынуждают граждан давать им взятки за совершение действий, прямо предусмотренных должностными обязанностями данных лиц.

В то же время распространению бытовой коррупции способствует и укоренившееся в массовом сознании мнение, что без «стимулирования» того или иного служащего практически невозможно решить ни одной житейской проблемы.

Таким образом, несмотря на то, что такой вид коррупции серьезно деморализует простых граждан и разлагает чиновников, данное явление, по сути, общепринято, имеет повседневный характер и даже не осуждается обществом [46].

Коррупция в органах власти. Наибольшую опасность для общества представляет коррупция в аппаратах государственной власти и местного самоуправления. Ее широкое распространение и системный характер привели к тому, что государственная и региональная политика зачастую прямо диктуется частными интересами лиц, находящихся непосредственно во власти или способных напрямую влиять на принятие решений.

При непосредственном участии представителей власти происходит передел собственности, осуществляемый путем заказных банкротств, недружественных слияний и поглощений, всевозможных корпоративных конфликтов, связанных с захватом чужого бизнеса, в том числе с распространившимися в последнее время рейдерскими захватами собственности.

Как правило, в таких захватах оказываются замешаны практически все институты власти: законодательной, представительской, исполнительной, использующей всю мощь административного ресурса; судебной, обеспечивающей принятие необходимых для противоправного передела собственности неправосудных судебных решений.

В сфере бюджетного обеспечения наблюдается практика выделения финансовых средств на конкретные проекты за «откаты», которые получают как чиновники профильных министерств и ведомств, так и представители депутатского корпуса за включение таких проектов в бюджетное финансирование.

Откат – вид взятки должностному лицу предприятия, принимающему решение о расходовании денежных средств этого предприятия; уплачивается от суммы расходуемых средств.

Вообще «откатная» система настолько укоренилась в сфере управления экономикой, что многие компании в завуалированной форме закладывают в свой бюджет ресурсы, необходимые для «стимулирования» решения того или иного вопроса, связанного с получением финансовых средств.

Кадровая коррупция в органах власти основывается на взаимосвязи двух субъектов: лица, обладающего правом назначения на должность либо возможностью оказать влияние на результаты выборов, и лица, заинтересованного в получении этой должности.

Среди основных отрицательных последствий кадровой коррупции – некомпетентность чиновников, неэффективность работы, снижение авторитета государственной и местной власти.

Исключительную опасность для общества представляют коррупционные процессы в судебных, правоохранительных и контролирующих органах, представители которых сами должны противостоять преступности и коррупции.

Основными сферами проявления коррупции в законодательных органах являются выборы в законодательные и представительные органы власти всех уровней, деятельность политических партий, а также политический лоббизм, навязывающий органам государственной власти и местного самоуправления те или иные решения или внедряющий в их руководящие органы представителей определенных групп влияния.

В силу того, что подобная деятельность ведет к формированию властных структур, под управлением которых оказывается значительная часть российского общества и целые регионы, коррупция здесь наиболее опасна, так как ее последствия весьма трудно преодолимы и способствуют развитию и многих других форм коррупции.

В результате этого коррупционная составляющая политического процесса стала выражаться в лоббировании одних законопроектов и торможении других в интересах конкретных финансово-промышленных групп, которые финансируют партии и экономически стимулируют деятельность депутатов, способных оказать влияние на решения законодательных органов. Поскольку криминальные сообщества обладают немалым ресурсом влияния в сфере экономики, то отдельные политики и партийные функционеры, по сути, начинают выражать не только экономические, но и криминальные групповые интересы.

Коммерческая коррупция. Коррупция в частном секторе экономики тесно связана с недобросовестным корпоративным управлением. Общим признаком коррупции в корпорациях является стремление собственников и менеджеров компаний максимизировать личную прибыль недобросовестными способами, за счет других инвесторов, предпринимателей общества в целом.

К механизмам коррупции, как правило, относят:

- двустороннюю сделку, при которой лицо, находящееся на государственной или иной службе, нелегально «продает» свои служебные полномочия или услуги, основанные на авторитете должности и связанных с ним возможностях, физическим и юридическим лицам, группам (в том числе организованным преступным формированиям), а «покупатель» получает возможность использовать государственную либо иную структуру в своих целях: для обогащения, законодательного оформления привилегий, ухода от предусмотренной законом ответственности, социального контроля и т. п.;

- вымогательство служащим взятки, дополнительного вознаграждения;

- инициативный, активный подкуп служащих, нередко с одновременным сильным психическим воздействием на них. Последнее характерно для организованной преступности [48].

Коррупция – привычное и общественно-приемлемое культурное и экономическое явление, связанное с историей, традициями, обусловливавшими функционирование государства. В связи с этим выделяют следующие типы коррупционных моделей.

Азиатская модель

Эту разновидность коррупции, в отличие от предыдущего случая, можно назвать социальной. Это означает, что коррупционные явления теснейшим образом переплетены с другими социальными отношениями: семейными, земляческими, этническими, корпоративными.

Долгое время Россия в той или иной степени соответствовала этой модели. Начало модернизации способствовало вытеснению ее западной моделью. Однако рост коррупции и культурно-исторические традиции привели к возврату азиатской модели. Тем не менее, две перечисленные ниже возможности для нас также не закрыты.

Африканская модель

Власть принадлежит группе основных экономических кланов, договорившихся между собой (или сливается с ними), и политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Переход к этой модели возможен при следующих условиях:

- политическая власть в стране остается неконсолидированной;

- финансово-бюрократические группы под давлением инстинкта самосохранения прекращают противостояние и договариваются;
- формируется олигархический консенсус между консолидированными финансово-бюрократическими группами и частью политической элиты.

Для страны это означает использование демократических процедур в качестве камуфляжа; экономика примитивизируется, удовлетворяя только самые основные потребности населения во избежание социальных потрясений и обеспечивая интересы узкой олигархической группы.

Латиноамериканская модель

Попустительство коррупции дает возможность теневым и криминализированным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным. Спехватившаяся власть оказывается на десятилетия втянутой в жесткое прямое противостояние с мафией, ставшей государством в государстве. Экономическое благополучие становится задачей не только недостижимой, но даже второстепенной на фоне других проблем. Постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность перехода к африканской модели.

Следует подчеркнуть, что, как обычно, приведенные выше классификации описывают «идеальные типы», которые в реальной жизни могут реализовываться в виде различных смесей.

1.3 Детерминанты коррупционных деяний

Коррупционная преступность во многом предопределяется общими для всей страны криминогенными социально-экономическими, политическими, социально-психологическими и другими факторами.

К их числу относятся общие негативные последствия реформирования страны (кризис и нестабильность развития экономики, существование ее «теневой» составляющей, криминального бизнеса, неразвитость форм правового регулирования рыночных отношений, падение нравственности, снижение уровня правосознания населения) [23].

Среди факторов, влияющих на уровень развития и существования коррупции, следует выделить следующие группы (таблица 2).

Таблица 2 – Факторы, влияющие на уровень коррупции

Группа факторов	Факторы
Экономические	Несовершенство экономических институтов и экономической политики; неразвитость конкуренции, контроль государства над ресурсной базой, экономическая нестабильность
Политические	Несовершенство системы принятия политических решений, низкий уровень развития гражданского общества, исторически сложившаяся традиция борьбы за власть с целью получения определенных бонусов и преимуществ
Правовые	Слабость закона, неадекватные меры наказания за коррупционные сделки, возможность влияния на судебные решения, наличие норм, позволяющих субъективную трактовку нормативных актов
Социальные	Клановые структуры, традиции nepотизма, блат, низкий уровень грамотности и образования
Информационные	Непрозрачность государственного механизма, отсутствие реальной свободы слова и печати, отсутствие исследований проблемы коррупции
Организационные и кадровые	Слабость системы контроля над распределением государственными ресурсами, трудности управления большой территорией, несовершенство в подборке кадров
Культурно-исторические	Сложившаяся система норм бюрократического поведения; массовая культура, формирующая снисходительное отношение к коррупции

К экономическим факторам можно отнести:

1. Экономическая нестабильность, проявляющаяся, прежде всего, в растущем уровне инфляции и, как следствие, снижение величины получаемых доходов: уровнем реального жалования чиновников провоцируемых, таким образом, искать дополнительные источники.

2. Слабость фискальных служб, что стимулирует уклонение от уплаты налогов и пошлин.

3. Нестабильность государственной политики в сфере частного сектора экономики.

4. Противоправная экономическая деятельность юридических и физических лиц, наносящая ущерб экономическим интересам РФ [7].

5. Устремления международных и российских преступных формирований, а также отдельных лиц с противоправными намерениями к структурам и сотрудникам различных государственных органов в целях создания благоприятных условий для проведения незаконных операций и совершения преступлений.

К политическим факторам относятся:

1. Низкий уровень развития гражданского общества (фактическое отчуждение большей части населения страны от власти, в частности от управления имуществом, от правотворчества и правоприменения, которое уже само по себе постоянно воспроизводит основания зависимости гражданина от чиновника);

2. Практически монопольный контроль чиновничества за процессом разгосударствления, при котором сравнительно легко можно присвоить часть стоимости трансформированной собственности.

3. Отсутствие эффективного политического механизма, обеспечивающего быстрое лишение полномочий госслужащих, скомпрометировавших себя в глазах общественности различными коррупционными действиями (присвоение дорогих подарков, устройство близких на высокооплачиваемую работу в подконтрольных организациях).

4. Недостаточно эффективный парламентский контроль за состоянием коррумпированности высших должностных лиц государства.

5. Ничем не компенсированное разрушение старой системы негосударственного контроля за деятельностью государственных структур, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

6. Исторически сложившаяся традиция борьбы за власть с целью получения определенных бонусов и преимуществ [6];

7. Расширяющееся проникновение в государственные органы власти представителей организованных преступных групп и преступных сообществ.

Правовые факторы:

1. Дискредитация права – как основного инструмента регулирования жизни личности, общества и государства.

2. Отсутствие законодательного определения коррупционного поведения.

3. Недостаток общих административно-правовых запретов на различные виды коррумпированного поведения, которые могли бы выполнять функции мер ранней профилактики коррупционных преступлений.

4. Многочисленные пробелы в законодательстве, регламентирующем налогообложение госслужащих.

5. Неоправданно высокий уровень неопределенности норм многих отраслей права и институтов законодательства, создающий объективную основу для неконтролируемого произвола правоприменителей (например, суд без каких-либо однозначно воспринимаемых критериев может назначить за получение взятки в крупном размере наказание в виде лишения свободы сроком и на 7, и на 12 лет).

6. Нарушение иерархии нормативных правовых актов.

7. Отсутствие нормативного правового акта, закрепляющего правовой статус, виды органов исполнительной власти, классификацию и правила издания ими актов [8].

Факторы организационного и кадрового характера:

1. Недостатки планирования, нарушение договорной дисциплины.

2. Недостатки в организации служебной деятельности (распределение обязанностей, передача полномочий и т. п.).

3. Недостатки в подборе и расстановке кадров, изъяны в морально-психологическом климате (прием на работу дилетантов, лиц с сомнительной репутацией).

4. Бесхозяйственность (расточительство при использовании энергоресурсов, материальных и людских ресурсов).

5. Расширительное толкование компетенции государственных и муниципальных органов.

6. Недостатки в воспитательной работе.

7. Неэффективность судебной системы, недостатки в работе контролирующих и правоохранительных органов.

8. Отсутствие контроля за доходами и расходами должностных лиц, служащих, а также за выполнением ими служебных обязанностей.

9. Отсутствие порядка информационного взаимодействия государственных и муниципальных органов с гражданами и организациями.

10. Не реагирование на факты коррупции.

Нравственно-духовные и психологические факторы (культурно-исторические):

1. Чрезмерная толерантность к коррупции в обществе (например, допустимость в сознании граждан использования связей и знакомств для продвижения по службе, «устройства» в обход обычной процедуры детей или своих родственников в хорошую больницу или школу).

2. Искажение норм морали и нравственности (например, отношение к лицам, участвующим во взяточничестве, как к деловым людям, умеющим «грамотно решать вопросы»).

3. Многовековые традиции мздоимства на государственной службе.

4. Правовая пассивность и незнание антикоррупционного законодательства значительной частью населения.

5. Психологическая готовность большей части граждан к подкупу госслужащих для реализации как законных, так и незаконных их прав [13].

Социальные факторы:

1. Клановые структуры, традиции nepотизма. Эксплуатация «дружеских связей», блат.

2. Традиция «дарения» подарков-взятков.

3. Низкий уровень грамотности и образования.

Информационные факторы:

1. Непрозрачность государственного механизма.

2. Информационная асимметрия, отсутствие реальной свободы слова и печати.

3. Отсутствие исследований проблемы коррупции и слабый мониторинг текущей ситуации.

Иными словами, коррупция, как зеркало, «отражает» в себе все без исключения макро- и микро- процессы, происходящие в обществе [24].

1.4 Основные последствия коррупции

Феномен коррупции заключается в разнообразии ее последствий. Кроме прямого влияния на экономическую сферу, коррупция влияет на социальные и политические процессы. В таблице 3 представлены основные негативные последствия коррупции [29, 31, 36].

Таблица 3 – Негативные последствия коррупции

Политические	Экономические	Социальные
1	2	3
Нарушение демократических принципов	Снижение интеллектуального и профессионального потенциала страны	Потеря морально-нравственных норм
Смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок	Искажение макроэкономической политики государства	Подмена социальных приоритетов частными
Нарушение государственных функций и принципов	Недополучение (уменьшение) поступления доходов в бюджет.	Рост социальной напряженности
Невозможность осуществления принципа верховенства закона	Неконкурентоспособность частного сектора	Безнаказанность правонарушений
Снижение эффективности и независимости судебной системы	Рост затрат бизнеса. Высокие финансовые и коммерческие риски	Дискредитация права в глазах общественности
Подрыв доверия к власти	Усиление теневой экономики	Рост организованной преступности
Падение престижа страны	Отсутствие условий для долгосрочного иностранного инвестирования	Социальное неравенство, снижение жизненного уровня

К политическим последствиям коррупции можно отнести:

– невозможность осуществления демократических принципов: народовластие, принцип большинства, легитимность меньшинства, правовое государство, разделение властей, равенство всех перед законом, политическая конкуренция, плюрализм, гласность,

политическая активность граждан, политическая культура, прагматизм и компромисс;

- коррупция не позволяет государству добиться осуществления стоящих перед ним задач (например, назначение на должность за взятку ведет к снижению эффективности работы и приносит убытки);

- коррупция оказывает разлагающее воздействие на управленческий аппарат как в государственной, так и негосударственной сферах, снижая стимулы для честной работы (общий уровень этики снижается, и каждый задает себе вопрос, почему именно он должен быть единственным, кто соблюдает нормы нравственности);

- коррупция в высших эшелонах власти, становясь достоянием гласности, подрывает доверие к ним и, вследствие этого, ставит под сомнение их легитимность;

- коррумпированный управленческий персонал психологически не готов поступаться своими личными интересами ради процветания общества и государства;

- коррупция делает бессмысленным правосудие, поскольку правым оказывается тот, у кого больше денег и меньше нравственных самозапретов;

- коррупция создает угрозу демократии, поскольку лишает население нравственных стимулов к участию в выборах;

- лозунг борьбы с коррупцией способен легитимировать поворот к диктатуре и отказу от рыночных реформ;

- коррумпированные режимы никогда приветствуются гражданами, а потому они политически неустойчивы. Репутация советской номенклатуры как коррумпированного сообщества в значительной степени легитимировала падение советского строя. Поскольку, однако, в постсоветской России советский уровень коррупции был многократно превзойден, это стало одним из факторов низкого авторитета правительства Б. Н. Ельцина у большинства россиян.

Опасным побочным продуктом потери доверия является рост преступности.

Экономические последствия коррупции:

- прием за взятки в престижные государственные вузы лишает общество значительной части интеллектуального потенциала, не

позволяя получить высшее образование талантливым молодым людям, которые не могут заплатить за свое обучение в негосударственном учебном заведении близкого уровня;

- коррупция портит инвестиционный климат, и в результате частный бизнес стремится к получению скорой прибыли (часто - сверхприбыли) в непредсказуемых условиях, так как условия для долгосрочного инвестирования отсутствуют, инвестиции подвержены значительному воздействию уровня неопределенности в бизнес-среде. Провоцируя рост неопределенности, коррупция повышает фактические издержки инвестиций фирм и, следовательно, снижает уровни вложения капитала;

- средства, аккумулируемые с помощью взяток, часто уходят из активного экономического оборота и оседают в форме недвижимости, сокровищ, сбережений (причем в иностранных банках);

- предприниматели вынуждены расходовать время на диалог с нарочито придирчивыми чиновниками, даже если удастся избежать взяток;

- поддерживаются неэффективные проекты, финансируются раздутые сметы, выбираются неэффективные подрядчики;

- коррупция стимулирует создание чрезмерного числа инструкций, чтобы затем за дополнительную плату «помогать» их соблюдать;

- из государственной службы уходят квалифицированные кадры, морально не приемлющие систему взяток;

- возникают препятствия для реализации макроэкономической политики государства, поскольку коррумпированные низшие и средние звенья системы управления искажают передаваемую правительству информацию и подчиняют реализацию намеченных целей собственным интересам;

- коррупция деформирует структуру государственных расходов, так как коррумпированные политики и чиновники склонны направлять государственные ресурсы в такие сферы деятельности, где невозможен строгий контроль и где выше возможность вымогать взятки;

- увеличиваются затраты для предпринимателей (в особенности для мелких фирм, более беззащитных перед вымогателями);

– взятки превращаются в своего рода дополнительное налогообложение.

– сокращение объема налоговых поступлений уменьшает наличие средств, выделяемых для предоставления общественных услуг,

– коррупция в области материально-технического снабжения и распределении дотаций, а также неприкрытое воровство приводят к чрезмерному оттоку средств из государственной казны. Например, коррупция в области материально-технического снабжения имеет своим результатом разбазаривание государственных ресурсов путем частого их расходования на продукты и услуги низкого качества, и, в конечном счете, может стать препятствием на пути делового сотрудничества с государством честных торговцев.

Социальные последствия коррупции:

– народу, убежденному в коррумпированности политической элиты, трудно удержаться от того, чтобы также не «пожизниться с общего стола»;

– коррупция приводит к тому, что действительные приоритеты социального развития подменяются ложными, отсутствие надлежащих систем поддержания государством неимущих слоев оставило незащищенными самые уязвимые группы общества (когда коррупция неправильно распределяет пособия по безработице и страховые пособия по нетрудоспособности, задерживает предоставление права на получение пенсий и уменьшает объем предоставления основных государственных услуг, от этого обычно больше всего страдают бедняки);

– коррупция приводит к необоснованному перераспределению бюджетных средств в пользу силовых структур, истощая стратегические социальные программы, поскольку это позволяет коррупционерам сохранять status quo поделенных сфер влияния и имущества;

– усиливается социальная несправедливость в виде нечестной конкуренции фирм и неоправданного перераспределения доходов граждан. Ведь дать более крупную взятку может неэффективная фирма или даже преступная организация. В результате растут доходы взяточдателей и взяточполучателей при снижении доходов законопослушных граждан;

- коррупция в системе сбора налогов позволяет богатым уклоняться от них и перекладывает налоговое бремя на плечи более бедных граждан;

- коррупция в аппаратах, отвечающих за правоприменение (армия, полиция, суды), позволяет организованной преступности расширять свою «грабительскую» деятельность в частном секторе и даже создавать симбиоз организованной преступности и этих организаций.

Участниками дискуссий о коррупции выдвигалось мнение, что коррупция имеет не только негативные, но и позитивные последствия. Одним из первых на это указал в начале XX в. знаменитый немецкий социолог Макс Вебер. Отказавшись от ранее распространенной традиции морализаторства, он показал место коррупции в процессе формирования рациональной бюрократии как исторически преходящей формы управления. Тем самым была заложена основа функционального подхода, рассматривающего коррупцию как механизм снятия напряжения между нарождающимися и устаревшими нормами.

Благодаря такому подходу коррупция предстала не как вариант отклоняющегося поведения, а как расхождение ранее сформированных норм и вызванных новыми условиями моделей поведения.

У коррупции находят и другие «добродетели»:

- опосредование диалога живых людей и безликого государства;

- придание диалогу должностных позиций формы персонифицированных отношений;

- стимулирование предпринимательства за счет снятия ряда бюрократических запретов;

- ускорение работы административной машины;

- снижение неопределенности цены ресурсов, распределяемых государством, ввиду предсказуемости взятки;

- выявление реального соотношения спроса и предложения на государственные товары и услуги для последующей корректировки цен.

Впрочем, воздействие коррупции на экономический рост зависит от ее масштабности. Малый размер коррупции, видимо, допустим и даже благотворен, но ее распространенность выше определенного предела блокирует экономическое развитие.

Согласно логике функционалистов, коррупция отмирает сама собой по мере ослабления противостояния двух нормативных систем, когда новые правила вытесняют старые и одна элита сменяет другую. Но этот вывод не подтверждается фактами развития России в 1990–2000-е гг.

Во многих развивающихся странах коррупция не уменьшилась после завершения модернизационного рывка. В постсоветской России с окончанием периода бурных социально-политических и экономических перемен также не произошло исчезновения или кардинального уменьшения коррупции.

Появились сомнения в правомочности идеи об отмирании коррупции по мере исчерпания ее функциональности, понимаемой как способность примирять конкурирующие нормативные системы в переходные периоды.

Тем не менее стоит отметить, что негативные последствия коррупции гораздо серьезнее и масштабнее положительных: по мнению Д. Хьюстона, в государствах с наиболее стабильной ситуацией негативные последствия коррупции превышают позитивные в 50–100 раз.

Вопросы для самопроверки

1. В чем заключается феномен коррупции?
2. Каковы формы проявления коррупции?
3. Какие вы знаете виды коррупции и критерии, по которым они классифицируются?
4. Приведите примеры моделей коррупции и их механизмы реализации.
5. Каковы причины коррупции как явления глобального масштаба и на местном уровне?
6. Охарактеризуйте влияние коррупции на развитие общества.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ БОРЬБЫ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

2.1 Правовая основа противодействия коррупции

Противодействие коррупции в России – это постоянная функция государства, стремящегося обеспечить адекватные социальным потребностям экономическое развитие, эффективную защиту прав граждан и законных интересов организаций.

В современных условиях в рамках отечественной правовой системы не было сформировано единой отрасли законодательства по противодействию коррупции. Нормы права, направленные на борьбу с коррупцией, находятся в различных отраслях права и располагаются в нормативных правовых актах различного уровня.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» предлагает несколько уровней источников права, содержащих нормы по противодействию коррупции: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон «О противодействии коррупции» и другие нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, акты иных федеральных органов государственной власти, акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты. Роль этих источников права в правовом регулировании отношений по борьбе с коррупцией не равнозначна. Это связано с тем, что иерархия нормативных правовых актов российского законодательства зависит не только от субъекта их принятия, но и от того, какие методы правового регулирования предусмотрены в том или ином правовом акте.

Если проанализировать нормы права, регламентирующие борьбу с коррупцией, то можно увидеть, что эти нормы, с точки зрения закрепленных в них методов правового регулирования, можно разделить на несколько групп. Это нормы, в которых:

– раскрываются общие признаки и социальная сущность коррупции;

- закрепляется коррупционное поведение в качестве правонарушения, содержащего собственный состав правонарушения и санкцию;

- регламентируется порядок выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений;

- регламентируется выявление и последующее устранение причин коррупции.

Каждой группе выделенных норм соответствуют определенные методы правового регулирования, способ воздействия на общественные отношения и, следовательно, должен соответствовать установленный для этого метода источник права. Так, закрепление моделей коррупционного поведения в качестве преступления возможно только с использованием методов уголовного права, а сфера уголовного законодательства находится в ведении Российской Федерации, и формой этого законодательства может быть только федеральный закон (Уголовный кодекс РФ). Выбор субъекта правотворчества и, следовательно, вида нормативного правового акта для борьбы с коррупцией ограничен теми методами правового регулирования, которые закреплены в данном акте.

Поэтому понятие «правовая основа противодействия коррупции» не является исчерпывающим и четко определенным юридическим явлением, а выступает «собирательной» категорией, содержание которой в значительной мере зависит от авторской позиции. Правовую основу противодействия коррупции составляет набор источников права, различающихся в зависимости от тех методов правового воздействия, которые в них содержатся.

Неоспоримым является тот факт, что значение коррупции как антисоциального явления устанавливается нормами конституционного и международного права.

Значительную роль здесь играет Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. Международный акт констатирует, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Вышеуказанная Конвенция определяет объект воздействия коррупционного поведения. Конституция Российской Федерации придает перечисленным благам и сферам общественных отношений статус основ конституционного строя и содержания прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, всем видам коррупционного поведения присваивается качество правонарушений с высокой степенью общественной опасности, что и должно найти отражение в различных отраслях законодательства, в первую очередь в уголовном законодательстве.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию предлагает государствам-участникам перечень типов противоправного поведения, которые представляется признать в национальном законодательстве в качестве уголовно наказуемых деяний коррупционного характера. К ним предлагается отнести:

- активный подкуп национальных публичных должностных лиц;
- пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц;
- подкуп членов национальных публичных собраний;
- подкуп иностранных публичных должностных лиц;
- подкуп членов иностранных публичных собраний;
- активный подкуп в частном секторе;
- пассивный подкуп в частном секторе;
- подкуп должностных лиц международных организаций;
- подкуп членов международных парламентских собраний;
- подкуп судей и должностных лиц международных судов;
- злоупотребление влиянием в корыстных целях;
- отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией;
- правонарушения в сфере бухгалтерского учета.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. конкретизирует и уточняет данный перечень уголовно наказуемых деяний.

Правовую основу противодействия коррупции составляют также нормативные правовые акты национального законодательства, устанавливающие то или иное поведение в качестве противоправного. В первую это уголовное законодательство, тем более что

в указанных выше международных конвенциях указываются уголовно-правовые методы борьбы с коррупцией в связи с особым характером общественной опасности этого социального явления. Именно этот вид антикоррупционного законодательства выступает в качестве краеугольного камня борьбы с коррупцией.

Анализ действующего Уголовного кодекса РФ показывает, что перечисленные в определении понятия «коррупция» составы уже получили отражение в уголовном законодательстве. Это ст. 201 «Злоупотребление полномочиями»; ст. 204 «Коммерческий подкуп»; ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями»; ст. 290 «Получение взятки»; ст. 291 «Дача взятки».

Эти составы содержатся в главах УК РФ, объединяющих преступления против интересов службы: гл. 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях»; гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления».

Особенностью отечественного законодательства в сфере борьбы с коррупцией является то, что коррупционное поведение закрепляется в качестве не только уголовных правонарушений (преступлений), но и административных, хотя международные акты относят коррупцию к уголовно наказуемым деяниям как правонарушения с высокой степенью общественной опасности.

Использование административно-правовых методов выступает логическим дополнением уголовно-правовой политики в области противодействия коррупции.

В отличие от уголовного законодательства административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Однако представляется, что установление мер административной ответственности за коррупционные правонарушения является прерогативой только Российской Федерации. Такая позиция обусловлена предметами ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, к которым относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Определение коррупционности того или

инного типа поведения выступает явной прерогативой Российской Федерации.

Что касается административных правонарушений коррупционной направленности, то порядок производства по делам об административных правонарушениях указан Кодексом РФ об административных правонарушениях в качестве предмета ведения Российской Федерации.

В структуре правовой основы противодействия коррупции важную роль играют нормативные акты, содержащие меры по предупреждению коррупции, по выявлению и устранению ее причин.

Указанная цель реализуется посредством административно-правового регулирования, так как профилактическая антикоррупционная деятельность государства выражается в основном в совершенствовании запретов, ограничений, обязанностей в сфере государственной и муниципальной службы. В силу изложенного правовую основу противодействия коррупции составляют законодательные акты о различных видах службы, нормативные акты, определяющие статус лиц, замещающих государственные должности. Этими актами могут быть как федеральные законы, законы субъектов Федерации, так и подзаконные нормативные акты.

Правовую основу противодействия коррупции в России составляют (в части противодействия коррупции и теневой экономики):

1. Конституция РФ.

2. Федеральные законы, в том числе федеральные конституционные (ФЗ от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ФЗ от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ (наиболее значимые – «Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции», принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003, ратифицирована (вступила в силу) Россией 08.06.2006, «Конвенция об уголовной ответственности за

коррупцию», заключена в г. Страсбурге 27.01.1999, ратифицирована 01.02.2007 г., Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12.12.1996 и т. д.).

3. Нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ (в том числе, Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»», Указ Президента РФ от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»).

4. Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ и муниципальные правовые акты (например, Постановление администрации муниципального образования Город Краснодар от 27.03.2013 № 2201 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей (поступающими на должности) руководителей муниципальных учреждений муниципального образования город Краснодар, и руководителями муниципальных учреждений муниципального образования город Краснодар сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»).

Первым шагом на пути реализации национальной комплексной программы борьбы с коррупцией стал Закон о противодействии коррупции. Анализ Закона свидетельствует о том, что эффективная борьба с коррупцией возможна только на основе единой антикоррупционной политики, заключающейся в целенаправленном применении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в различных сферах жизни.

Настоящим Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Согласно ст. 1 Закона о противодействии коррупции под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти

субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий, направленная на:

- профилактику коррупции, т. е. на выявление, ограничение или нейтрализацию факторов коррупционной преступности, общественной опасности личности коррупционера, а также на устранение факторов возникновения и распространения отдельных видов и форм коррупционных правонарушений;
- борьбу с коррупцией, представляющую собой выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений;
- минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений.

Таким образом, Закон содействует принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное предупреждение коррупции и борьбу с ней.

Высокие коррупционные риски в процессе распоряжения бюджетными средствами возникают в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

С целью внедрения единого прозрачного цикла формирования, размещения госзаказа и исполнения госконтрактов Государственной Думой в марте 2013 г. принят Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Закон о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд заменил Закон о размещении государственных (муниципальных) заказов (№ 94-ФЗ). Ввиду того, что № 94-ФЗ утратил свою актуальность по целям, ставившимся при его разработке, так как стал неэффективным в борьбе с коррупционными правонарушениями, во исполнение Поручения Президента РФ был разработан ряд законопроектов, в том числе № 44-ФЗ, направленные на комплексное совершенствование законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок и формирование федеральной контрактной системы, а также утверждение организационной структуры управления федеральной контрактной системой.

Закон регулируют отношения, связанные с планированием закупок, оценкой их обоснованности. Введено нормирование – установление требований к закупаемым товарам, работам, услугам, в том числе их предельной цены (направлено на исключение необоснованного приобретения предметов роскоши и товаров (услуг) категории «люкс»). Предусмотрено обязательное общественное обсуждение закупок на сумму более 1 млрд руб.

Закон устанавливает следующие способы размещения заказов:

- электронные и закрытые аукционы;
- различные виды конкурсов;
- запрос котировок (предложений);
- закупки у единственного поставщика.

Сохранена возможность заключить контракт с единственным поставщиком, если конкурентные процедуры размещения заказа не состоялись (при определенных ограничениях).

Регламентированы методы определения начальной (максимальной) цены контракта. Представлена возможность заключения контрактов жизненного цикла (т.е. закупка товара и его последующие обслуживание, эксплуатация, ремонт и утилизация). Введено банковское сопровождение контрактов.

При осуществлении закупок предоставляются преимущества не только учреждениям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов, малому бизнесу, но и социально ориентированным некоммерческим организациям.

Определена обязанность госзаказчика отдавать приоритет инновационной продукции. Ограничиваются закупки иностранных товаров и услуг (расширен круг товаров и услуг).

Предусмотрено ведение реестра банковских гарантий, выданных в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе либо в качестве обеспечения исполнения контракта.

Данным законом вводится требование возврата электронными площадками участникам аукционов не только внесенное ими обеспечение, но и полученный доход.

Урегулирован порядок изменения и расторжения контракта. Предусмотрены мониторинг закупок и аудит результатов исполнения контрактов.

2.2 Основные принципы противодействия и профилактики коррупции в организации

Учитывая феномен коррупции ликвидировать таковую как явление полностью невозможно. Уменьшить ее масштабы и опасность до уровня, не являющегося препятствием экономическому прогрессу и росту уровня жизни населения страны – это минимальная цель в антикоррупционной политике. В этой связи особое значение приобретает соблюдение принципов противодействия коррупции. На рисунке 1 приведены основные принципы противодействия коррупции.

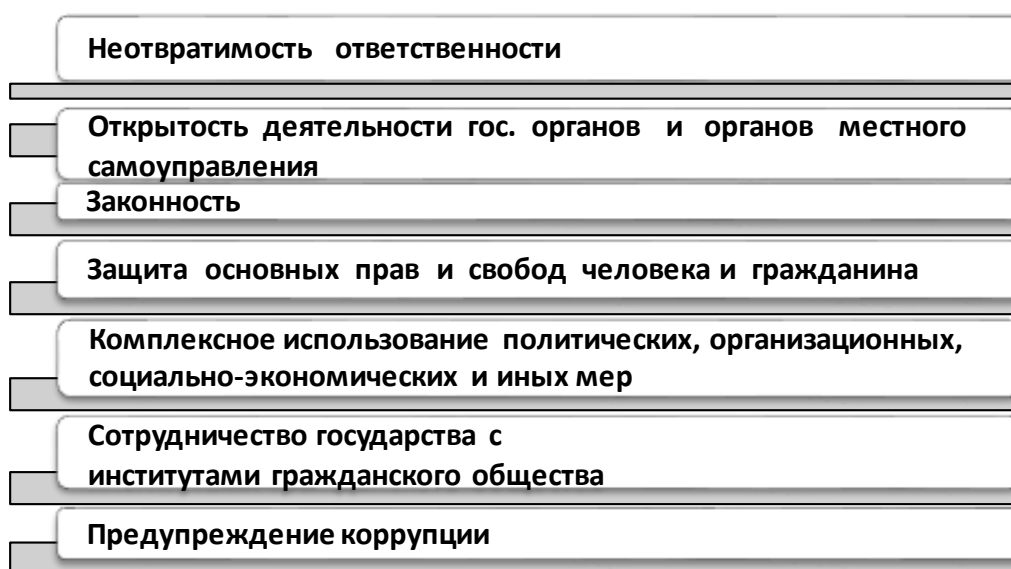


Рисунок 1 – Принципы противодействия коррупции

Противодействие коррупции осуществляется на основе следующих принципов:

1. Признания, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина. Охрана прав и свобод граждан является одной из основных функций современного государства. Она включает в себя охрану правопорядка, борьбу с преступностью и поддержание режима конституционной законности.

2. Законности, то есть строгого соблюдения требований законодательства в профилактической деятельности.

3. Публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, то есть гласности и обеспечения свободного доступа граждан к информации о деятель-

ности вышеуказанных органов. Например, согласно ст. 10 Гражданского процессуального кодекса РФ, разбирательство дел во всех судах открытое, за исключением специально оговоренных в законе случаев (дела, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, тайну усыновления и другими).

4. Неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Реализация принципа является, по сути, одним из главных способов повышения эффективности действующих правовых санкций и предполагает собой следующее:

- лицо, совершившее коррупционное правонарушение, подлежит наказанию или иным мерам воздействия, предусмотренным уголовным или административным законом;

- освобождение от юридической ответственности и наказания возможно только при наличии оснований и условий, предусмотренных законом.

5. Комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер.

6. Приоритетного применения мер по предупреждению коррупции. В борьбе с коррупционной преступностью важное значение имеет предупреждение, т. е. позитивное воздействие на ее причины и условия, профилактика и пресечение преступной деятельности отдельных лиц.

В Законе о противодействии коррупции профилактике коррупционных правонарушений отведена отдельная статья (ст.6), регламентирующая профилактические меры, непосредственно направленные на предотвращение коррупции.

В рамках мер по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции в разд. II первоначальной редакции Национального плана противодействия коррупции, утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568, предусматривалось следующее:

1. Осуществление комплекса мер, направленных на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере.

2. Реализация системы мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата.

3. Рассмотрение вопроса о целесообразности создания в составе кадровых служб федеральных государственных органов (кроме федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

4. Разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов РФ и органах местного самоуправления муниципальных образований.

5. На основе изучения существующего механизма учета интересов политических партий, социальных групп, юридических и физических лиц при разработке федеральных законов, законов субъектов РФ и иных нормативных правовых актов РФ рассмотрение вопроса о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность.

6. Рассмотрение вопроса о целесообразности обязательного страхования рисков социального характера (обязательное медицинское страхование, страхование ответственности).

7. Повышение качества и оперативности оказания наиболее социально значимых услуг, в частности путем применения системы «одного окна» и электронного обмена информацией.

8. Решение вопроса о порядке передачи в доверительное управление принадлежащих государственным служащим и приносящих доходы ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций.

В целом предупреждение коррупционной преступности – система комплексная, осуществляется на разных уровнях: общесоциальном и специально-криминологическом.

Под общесоциальным предупреждением коррупционных преступлений понимается комплекс социально-политических, экономических, правовых, идеологических, организационных мероприятий, направленных на повышение материального уровня жизни населения, культуры, сознательности граждан.

В свою очередь специально-криминологическое предупреждение коррупционных преступлений характеризуется совокупностью мер, непосредственно направленных на устранение причин корруп-

ционной преступности или конкретных преступных коррупционных проявлений (правовые меры, меры правового просвещения, обучения и воспитания, организационные меры, кадровые меры, социально-экономические меры, финансовые меры).

2.3 Система субъектов противодействия коррупции

Систему субъектов противодействия коррупции составляют следующие социальные группы, связанные друг с другом едиными целями, а также информационными, координационными и правовыми связями (рисунок 2) [38]:

1. Президент РФ, который определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции, устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет в области противодействия коррупции.

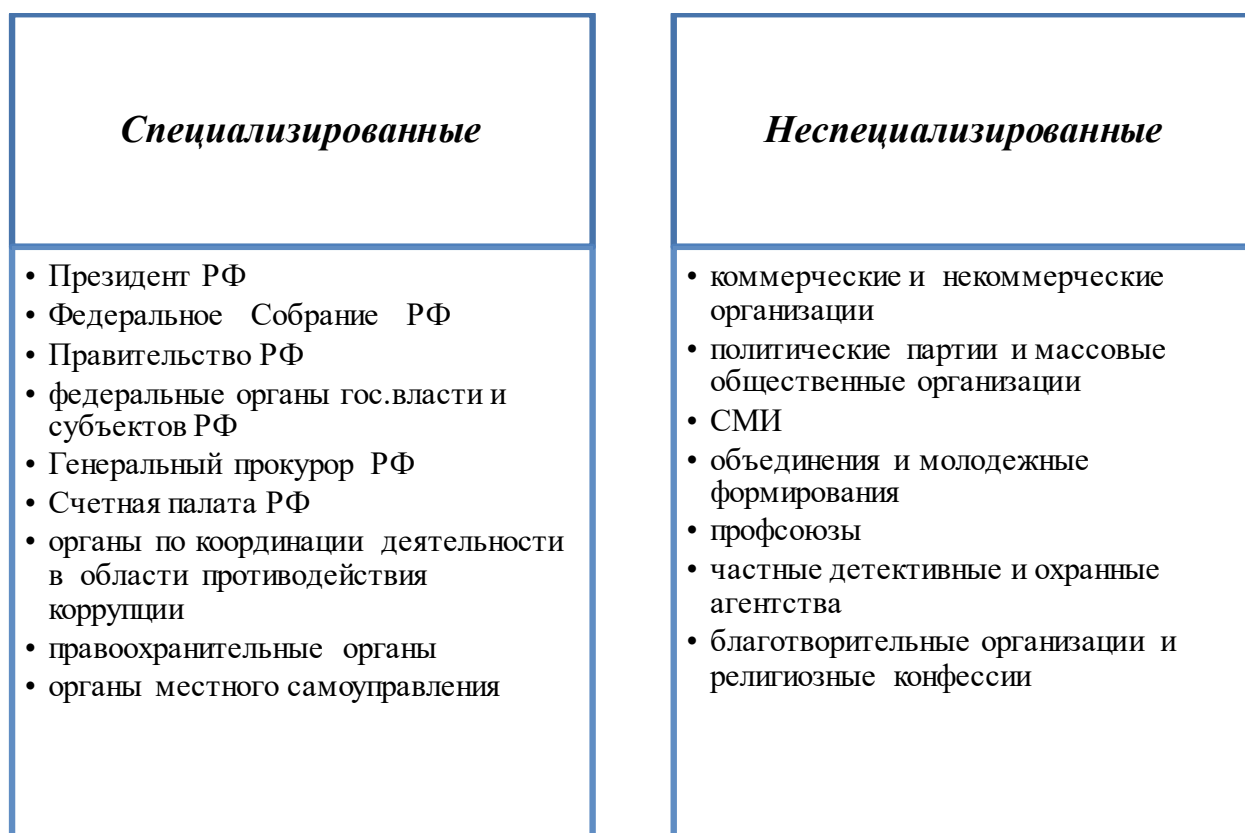


Рисунок 2 – Система субъектов противодействия коррупции

2. Федеральное собрание РФ, которое обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия

коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

3. Правительство РФ, которое распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

4. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, которые осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

5. Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры, которые в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел, органов ФСБ, таможенных органов и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

6. Счетная палата РФ, которая в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции путем, например, выявления и анализа отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов или контроля за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центробанке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях РФ.

7. Органы по координации деятельности в области противодействия коррупции, которые могут создаваться по решению Президента РФ в целях обеспечения эффективной реализации государственной антикоррупционной политики и координации деятельности различных федеральных и региональных органов государственной власти и местного самоуправления в сфере противодействия коррупции. В состав таких специализированных органов, создаваемых для борьбы с различными коррупционными проявлениями, могут входить органы – представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иные лица.

При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противо-

действия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

8. Правоохранительные органы всех уровней, органы образования, здравоохранения, социальной защиты и занятости населения, которые осуществляют противодействие коррупции в рамках, реализации предупреждения должностных и коррупционных преступлений.

Ко второй группе относятся *неспециализированные субъекты*, в том числе:

- коммерческие и некоммерческие организации с различными формами собственности, предприятия и учреждения, общественные, межведомственные и местные комиссии, ассоциации и фонды;
- политические партии и массовые общественные организации, действующие на основе уставов и положений, имеющих вертикальную и горизонтальную структуры на различных уровнях;
- СМИ;
- объединения и молодежные формирования;
- профсоюзы;
- частные детективные и охранные агентства;
- благотворительные организации и религиозные конфессии;
- общественные организации формирования, создаваемые на добровольной основе (народные дружины, общественные пункты охраны порядка) [38].

2.4 Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и проектов

Проведение обязательной антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов относится к мерам по предупреждению (профилактике) коррупции. Следует отметить, что предупреждение – это комплекс мер, направленных на предотвращение совершения коррупционного правонарушения путем устранения самих возможностей возникновения таких ситуаций.

В соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза – это правовая проверка нормативных правовых актов и

проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Антикоррупционная экспертиза не проводится в отношении правовых актов индивидуального характера, то есть касающихся конкретных граждан или организаций, либо рассчитанных на однократное применение (например, распоряжений о предоставлении земельного участка, постановлений о разрешении сделки с имуществом несовершеннолетнего в рамках реализации переданных госполномочий по опеке и попечительству).

Не подлежат антикоррупционной экспертизе и нормативные договоры, заключаемые органами местного самоуправления.

На основе анализа норм федерального закона № 172 можно сделать вывод о том, что антикоррупционная экспертиза осуществляется в нескольких видах:

1) по объекту экспертизы она делится на экспертизу проектов нормативных правовых актов (проводится до момента подписания правового акта соответствующим должностным лицом) и экспертизу действующих нормативных правовых актов (проводится в любое время после вступления правового акта в силу) – ч. 1 ст. 1 ФЗ № 172;

2) по субъекту экспертизы она делится на внутреннюю (осуществляемую структурами правотворческого органа) и внешнюю (осуществляемую третьими лицами, например, органами прокуратуры или юстиции, независимыми экспертами) – ст. 3, ст. 5 ФЗ № 172;

3) по участию институтов гражданского общества она делится на официальную (проводится органами и должностными лицами в силу возложенных на них законом обязанностей) и независимую (проводится за счет собственных средств юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов) – ст. 3, 5 ФЗ № 172;

4) по уровню правотворческого органа она делится на экспертизу правовых актов РФ, правовых актов субъектов РФ и муниципальных правовых актов – ст. 3 ФЗ № 172.

Принципы организации антикоррупционной экспертизы

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) согласно ст.2 ФЗ №172 являются:

1. Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.
2. Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.
3. Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).
4. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).
5. Сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее – органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Субъекты и правовая основа проведения антикоррупционной экспертизы

В соответствии с ч.1 ст.3 ФЗ №172 антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится:

1. Прокуратурой Российской Федерации по вопросам, касающимся:
 - прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
 - государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных организаций;

- социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

2. Федеральным органом исполнительной власти в области юстиции проводится антикоррупционную экспертизу:

- проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

- проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

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

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

3. Органами, организациями, их должностными лицами: проводят антикоррупционную экспертизу только в отношении принятых ими, то есть собственных, нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Данные субъекты проводят официальную антикоррупционную экспертизу, то есть осуществление экспертных функций является реализацией обязанностей, возложенных на указанные органы и организации в соответствии с законодательством о противодействии коррупции.

4. Институты гражданского общества и граждане (независимые эксперты).

Методика проведения антикоррупционной экспертизы

Все виды антикоррупционных экспертиз проводятся в настоящее время, в соответствии с единой Методикой, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, на которую неоднократно делается ссылка в ФЗ № 172. Указанной Методикой руководствуются, в том числе, независимые эксперты, получившие аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, при проведении независимой антикоррупционной экспертизы.

2.5 Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции

Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией представляет собой систему отношений между государствами в лице их органов, международными правительственными и неправительственными организациями, транснациональными корпорациями и иными организациями в сфере противодействия коррупции, включающую согласованные политику, антикоррупционную стратегию и тактику, выработку международных договоров и соглашений, их имплементацию во внутреннее законодательство государств, правоприменительную, организационно-правовую, информационную и научно-исследовательскую деятельность соответствующих субъектов сотрудничества по предупреждению коррупции, непосредственной борьбе с ней на основе международно-правовых документов и принятых в соответствии с ними положений национального законодательства.

В целях реализации этих политических шагов проводится работа по налаживанию и укреплению на основе принципа взаимности сотрудничества и взаимодействия с иностранными государствами, их правоохрнительными органами и специальными службами, а также с международными организациями по вопросам борьбы с коррупцией.

Согласно ст. 4 Закона о противодействии коррупции Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области борьбы с коррупцией в целях:

1) установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;

2) выявления имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения;

3) предоставления в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз;

4) обмена информацией по вопросам противодействия коррупции;

5) координации деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией.

В качестве одного из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции названы укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом [13].

Правовой основой международного сотрудничества России в области противодействия коррупции являются, прежде всего, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, являющиеся согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы России.

Основными многосторонними международными договорами РФ в сфере противодействия коррупции являются:

1. Конвенция ООН против коррупции.

2. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

3. Россия присоединилась к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, заключенной 21 ноября 1997 г.

4. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности.

5. Конвенция Совета Европы об отмыывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности.

Названные выше Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, являясь международными договорами РФ, возлагают на Россию соответствующие международно-правовые обязательства.

В Конвенции ООН против коррупции международное сотрудничество регламентировано главой IV, в ст. 43 которого определены следующие общие принципы и меры в области международного сотрудничества:

– государства-участники сотрудничают по уголовно-правовым вопросам в соответствии со ст. 44–50 данной Конвенции. Когда это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе, государства-участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией (п.1);

– когда применительно к вопросам международного сотрудничества требуется соблюдение принципа обоюдного признания соответствующего деяния преступлением, этот принцип считается соблюденным независимо от того, включает ли законодательство запрашиваемого государства-участника соответствующее деяние в ту же категорию преступлений или описывает ли оно его с помощью таких же терминов, как запрашивающее государство-участник, если деяние, образующее состав преступления, в связи с которым запрашивается помощь, признано уголовно наказуемым в соответствии с законодательством обоих государств-участников (п.2).

2.6 Описание и типология международных стратегических подходов противодействия коррупции

Коррупция является проблемой любого государства на всем историческом пути существования этого института. Несмотря на то, что мировой опыт противодействия коррупции богат, не каждое государство вообще воспринимало коррупцию как проблему и

предпочитало с ней бороться. В некоторых странах коррупция воспринималась как нечто естественное. Например, в Древней Индии Каутилья, главный министр императора Чандрагупта Маурия, перечислил в «Артхашастре» 40 видов присвоения чиновниками государственного дохода. При этом он заключил, что «как невозможно не попробовать вкус меда или отравы, если они находятся у тебя на кончике языка, так же для правительственного чиновника невозможно не откусить хотя бы немного от царских доходов. Как о рыбе, плывущей под водой, нельзя сказать, что она пьет воду, так и о правительственном чиновнике нельзя сказать, что он берет себе деньги. Можно установить движение птиц, летящих высоко в небе, но невозможно установить скрытые цели движений правительственных чиновников».

В других государствах древности коррупция была просто необходима для правящего режима. Беспрецедентная стабильность патримонической бюрократии Древнего Китая коренилась в эффективных механизмах «атомизации» чиновничества, предотвращения сплочивания чиновников в устойчивую корпорацию, которая могла бы оппонировать императору и в конечном итоге перехватить у него власть. Одним из таких механизмов была финансовая зависимость чиновника не от императорского жалованья, а от его умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе и в свою личную пользу. Это неизбежно превращало чиновников в легкоуязвимого нарушителя законов со всеми вытекающими из этого последствиями – страхом разоблачения, возможностью держать его на крючке». В России XIX в., несмотря на то, что взяточничество приобрело нелегальный характер еще со времен увещательных указов Петра I, оно осталось одним из инструментов своеобразного общественного договора между политической элитой и остальной массой российского чиновничества. Потворство коррупции в обмен на лояльность – еще один вариант коррупционной терпимости, свойственный, однако, не только России [17].

Несмотря на указанные выше различия, многие страны в качестве наиболее простого, но эффективного инструмента противодействия коррупции часто выбирают реформы законодательства – это не только и не столько ужесточение наказаний за коррупционные правонарушения, сколько упрощение и уменьшение государственного контроля (уменьшение частоты проверок, понижение

налогов) для снижения самих возможностей злоупотребления служебным положением. Например, в целом ряде зарубежных государств (США, Франция, Нидерланды) разработан комплекс норм, направленных на предупреждение и пресечение коррупции в сфере государственного управления и в сфере государственной службы. Данные нормы основываются на признании защите прав и свобод личности и четком исполнении государственными служащими своих должностных обязанностей.

В некоторых странах (Великобритания, Япония, Италия) существуют также своего рода этические кодексы или кодексы чести чиновников.

Широкая практика разработки и применения антикоррупционных программ более характерны для современности.

Исходя из накопленного опыта противодействия коррупции, *меры по активному противодействию* ей можно подразделить на две достаточно общие группы.

В первую группу входят меры борьбы с внешними проявлениями коррупции (взятки конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами.

Вторую группу образуют меры борьбы с институциональными предпосылками, обуславливающими коррупцию, с потенциальной коррупцией, с тем безличным коррупционером, в которого может, при некоторых условиях, превратиться чиновник [52].

Типология стратегических подходов к борьбе против коррупции.

Стратегия «войны». Общая характеристика стратегии

Стратегия «войны» состоит в борьбе с внешними проявлениями коррупции (случаями дачи взяток конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами.

Наиболее четкое представление о «стратегии войны» можно получить, изучая историю борьбы с коррупцией в Китае. Ее начало датируется декабрем 1951 г., когда на всей территории Китая начинается программа под названием «три анти-» (анти-коррупция, анти-бюрократизм, анти-расточительство).

В городе и загородом тысячи людей приговариваются к смертной казни за вступление в коррупционные отношения. Учреждаются специальные народные суды, которые рассматривают исклю-

чительно дела о коррупции. Правительство требует от каждого человека сообщать о ставших ему известных случаях коррупции. Официально кампания заканчивается в июне 1952 г. Результаты акции кажутся поразительными. Число зарегистрированных случаев коррупции падает с 500000 в 1950 г. до 290000 в среднем за период с 1951 до 1965 г. Коррупция в это время настолько низка, что позволяет Murdal назвать Китай «страной дисциплинированного государства, которое по меркам Южной Азии чрезвычайно честно».

После Культурной Революции, которая началась в 1966 г., коррупция опять привлекает всеобщее внимание.

В 1982 г. Центральный Комитет партии начинает новую кампанию против коррупции. Ее проведение было затруднено тем, что, по сравнению с предыдущим периодом обострения, резко возросла теневая коррупция. Это связано, прежде всего, с тем, что чиновники выработали «антитела» на кампании против коррупции и сформировали устойчивые коалиции, в рамках которых «покрывали» друг друга.

Государство противодействовало этому реорганизацией контролирующих органов и принятием специальных законов, дополняющих уголовный кодекс и предусматривающих более суровые наказания за вступление в коррупционные отношения. Результаты этой кампании были гораздо более скромными.

Основным объяснением этому служит предположение о том, что чиновники, предвидя визит контролирующих органов, формировали «наступательные и оборонительные союзы». Центральный дисциплинарный комитет КНР начал сталкиваться с серьезными проблемами в выявлении коррупционных практик. Связано это было с тем, что в них вовлечены высокопоставленные чиновники, предоставляющие поддержку своим подчиненным.

Сообщение о коррупционной практике, посылаемое одним из чиновников наверх, перехватывалось его начальником либо коалицией его сослуживцев-коррупционеров.

Другими словами, первая волна (цикл) борьбы против коррупции привела к формированию коррупционных сетей, т. е. к новому качественному уровню коррупции. Объяснение циклов вполне очевидно – в Китае боролись с симптомами проблемы, а не с проблемой, с коррупционерами, а не с источниками возникновения коррупции.

Преимущества стратегии:

1. Проблема коррупции формулируется и ставится на повестку дня.

2. Первый шаг в успешной борьбе против коррупции – признание существования самой коррупции как существенной проблемы. Очевидно, что в обществах, в которых тема коррупции административно или культурно табуирована, борьба с коррупцией вряд ли представляется возможной. Быстрое получение результата.

3. «Стратегия войны» быстро дает видимый результат. Репрессивные меры по сути своей публичны, так как их результат затрагивает большое число людей, легко поддается измерению, легко может быть использован в целях политической рекламы, быстро достигает общественности и надолго запоминается.

Недостатки стратегии:

1. Карательный характер, который выражается в ужесточении государственного контроля, а это одна из причин расцвета коррупции в развивающихся странах.

Кроме того, карательные меры будут приводить к новому витку коррупции. Это связано, с тем, что одной из причин коррупции является то, что прибыль должностного лица, привлекающего нарушителя к ответственности, гораздо ниже, чем затраты на наказание потенциального нарушителя.

3. Борьба с коррупцией, целью которой является коррупционер, а не коррупция, носит циклический характер борьбы искоренения коррупции, когда при ослаблении давления уголовного преследования, коррупция отвоевывает занятые врагом территории.

4. Несовместимость с принципами демократии, не вписывается в институциональные рамки, заложенные конституцией демократического государства. Для повышения эффективности этой стратегии необходимо подчас идти на нарушение прав человека при осуществлении следственных мероприятий, а также при вынесении приговора (который в некоторых странах, например, в Китае, нарушает право человека на жизнь).

5. Строгость уголовного преследования коррупционера обостряет и без того существенную проблему латентности коррупционных преступлений. Но самым опасным следствием стратегии войны является образование устойчивых коррупционных сетей.

Самоорганизация коррупции может значительно осложнить дальнейшую борьбу с ней.

Потенциальные возможности и угрозы

Среди потенциальных угроз, ассоциирующихся со стратегией войны, можно выделить следующие:

1. Стратегия войны может быть использована политической силой, находящейся у власти, для сведения счетов с политическими оппонентами.

2. Стратегия войны, наиболее вероятно, вызовет значительное противодействие или даже саботаж и со стороны исполнителей и со стороны коррупционеров.

3. Стратегии войны свойственна высокая вероятность ее применения для имитации противодействия коррупции. Обеспечивая пусть даже краткосрочный, но быстрый результат, эта стратегия может явиться механизмом мобилизации общественной поддержки инициаторам стратегии. В долгосрочной перспективе эта особенность стратегии приводит к общественному недоверию к любым попыткам антикоррупционных реформ.

Подводя итог всем перечисленным аспектам «стратегии войны», можно обоснованно утверждать, что в современных условиях этот подход к борьбе с коррупцией не может рассматриваться как перспективный. Его недостатки существенно ограничивают условия, при которых может быть получен хоть какой-то позитивный результат, и ставят под вопрос саму идею минимизации коррупции такими методами.

Стратегия «сознательной пассивности»

Общая характеристика стратегии

Данный подход к противодействию коррупции базируется на утверждении о неэффективности и бесплодности активных действий, направленных на борьбу с коррупцией. Коррупция рассматривается как существенная проблема, а также признается ее вредное влияние на общество и государство. Но стремление опереться на активные действия оценивается как «пагубная самонадеянность», так как только «рынок может решить все проблемы». В такой парадигме считается также, что коррупция свойственна тоталитарному прошлому; это временное явление, которое исчезнет вместе с превращением государства в либеральную демократию с рыночной экономикой.

Предпосылками осуществления стратегии «сознательной пассивности» могут быть, например, вовлеченность высшего руководства в коррупционные связи, которые могут толкать его к пассивному отношению к проблеме, сопряженному с заявлениями о существенной опасности коррупции для государства. Кроме того, к стратегии «сознательной пассивности» могут толкать также экономические неурядицы, ведь борьба против коррупции, по мнению руководства, весьма затратная.

Российский опыт противодействия коррупции во многом напоминает стратегию «сознательной пассивности». К несчастью, к началу 90-х г.г., в России сложились все вышеперечисленные условия возникновения стратегии именно такого типа: радикальный экономический либерализм уповал только на рынок, который решит все проблемы. Коррумпированная верхушка — наследие предшествующего режима — декларируя на словах приверженность активным мерам по противодействию коррупции, почти ничего не сделала для борьбы с этой болезнью.

Преимущества стратегии

Наиболее важным преимуществом стратегии является то, что она не требует финансовых, материальных и людских ресурсов для своего осуществления. Нет необходимости даже тратить деньги на разработку самой программы.

Кроме того, данная стратегия оставляет полную свободу системе развиваться по наиболее естественному пути, без какого-либо диктата. Как следствие, эта стратегия допускает спонтанное изменение культуры — она не навязывает никакой модели культурного поля, поэтому сохраняется абсолютная свобода для самопроизвольного развития.

Недостатки стратегии

У государства отсутствует возможность регулирующего воздействия на динамику коррупции. Непредсказуемость изменения системы, упомянутая в разделе достоинств данной стратегии, имеет свои недостатки, заключающиеся в отсутствии контроля над результатами таких изменений. Хотя государство и самоустраняется от управления в сфере антикоррупционных программ, однако снять с себя ответственность за последствия этого самоустранения оно никогда не сможет.

Не осуществляется достаточно четкого формулирования проблемы коррупции, и, как следствие, важность борьбы против коррупции будет существенно недооценена.

Следование стратегии «сознательной пассивности» может привести к росту коррупции и произвола, так как ситуация имеет тенденцию выходить из-под контроля, если контроль ослаблен или неадекватен ситуации.

Потенциальные возможности

Пассивная позиция государства предоставляет достаточно важную возможность дальнейшего маневра в рамках антикоррупционной политики. В дальнейшем возможно использование любых методов и стратегий; так как не происходит дискредитации других подходов к решению проблемы коррупции.

Кроме того, стратегия не исключает перспективы спонтанного изменения культуры – культура может самостоятельно измениться в таком направлении, что коррупция пойдет на спад. Это важный момент, но, очевидно, не следует переоценивать его значимость.

Потенциальные угрозы

Существенной угрозой стратегии сознательной пассивности следует признать возможность перехода коррупции в принципиально новую стадию развития, угрожающую превращением государства в клептократию.

Одним из худших вариантов развития ситуации может быть укоренение культуры коррупции. Коррупция может приобрести характер обыденного явления. В таком случае сама перспектива дальнейших антикоррупционных реформ будет проблематична.

На основании всех этих факторов, можно утверждать, что стратегия сознательной пассивности чревата целым спектром негативных системных изменений. Это обуславливает полную неоправданность применения такого подхода в долгосрочной перспективе.

Смешанные стратегии противодействия коррупции

На практике стратегия устранения причин коррупции включает в себя противодействие конкретным коррупционерам, а стратегия «войны», пусть и во фрагментарном виде, ориентирована и на устранение причин. В реальных условиях, поэтому может применяться *смешанная стратегия* противодействия коррупции, а не чистые типы стратегий.

В большинстве случаев разработки и реализации комплексных стратегий по противодействию коррупции мы имеем дело именно со смешанными стратегиями. Тем не менее, практически всегда можно выделить доминирующий подход к борьбе с коррупцией. Фактически это и было критерием отнесения тех или иных примеров антикоррупционных стратегий к той или иной группе.

Известен случай, когда стратегию борьбы с коррупцией можно назвать смешанной. В некоторых государствах (особенно актуально это для государств с нестабильной политической системой) наблюдаются изменения в расстановке приоритетов в антикоррупционных реформах. Так, один политический лидер может быть сторонником силовых методов борьбы с коррупцией. Очевидно, он будет реализовывать разновидность стратегии «войны».

Его «преемник» может обратиться к идеологии стратегии устранения причин из-за всеобщего недовольства бесперспективностью репрессивных мер. Следующий же лидер может вновь вернуться к репрессиям.

В каком-то смысле именно это произошло в Нигерии, в которой во второй половине XX в. сменилось несколько режимов и антикоррупционные стратегии.

Сравнивая различные подходы и стратегии, необходимо учитывать контекст разработки и реализации конкретной программы.

Не существует идеальной стратегии, точно так же как универсально применимой. Конкретные обстоятельства могут создать такие условия, при которых единственным применимым подходом будет тот, который ориентирован на ближайшую перспективу.

Несмотря на кажущуюся простоту и незатратность стратегии «сознательной пассивности», нельзя игнорировать весь комплекс потенциальных проблем и осложнений, связанных с реализацией этой стратегии. Кроме того, стратегия не должна рассматриваться как вариант долгосрочного разрешения проблемы коррупции. Чем на больший период времени принимается данный подход, тем больше вероятность получить негативный результат.

Стратегия «войны» тоже не может выступать в роли долгосрочной концепции борьбы с коррупцией. Как было проиллюстрировано выше, эта стратегия имеет тенденцию качественно изменять коррупцию, «вытесняя» ее из привычных сфер и в новые формы, более изощренные и скрытные. Таким образом, стратегия «войны»

может быть принята только как краткосрочная мера наведения порядка для дальнейшей качественной смены курса в антикоррупционной политике [51].

2.7 Описание и типология программного подхода к устранению причин коррупции

Основным акцентом при выработке программной стратегии является устранение причин, порождающих коррупцию, а не внешних проявлений этой проблемы (то есть деятельности коррупционеров).

Данный подход представляет собой системное устранение причин коррупции. Применение программного подхода к реализации антикоррупционной политики видится в том, что программа представляет собой акт комплексного регулирования, направленный на достижение целей и задач в сфере противодействия коррупции; имеет более сложную структуру, дополнительно включает оценку имеющихся материально-финансовых ресурсов по реализации предусмотренных мероприятий. В отличие от планов, в программах более детально закрепляется механизм контроля и надзора за исполнением мероприятий, определяются потенциальные риски при их реализации, устанавливаются индикаторы их эффективности.

Преимущества программного подхода к устранению причин коррупции.

1. Системность.
2. Возможность преследования коррупционеров путем ликвидации стимулов к совершению коррупционных преступлений.
3. Универсальность своего применения в любом обществе.
4. Бюрократическая инерция.

К *недостаткам* программного подхода к устранению причин коррупции можно отнести:

1. Непрогнозируемость эффективного результата.
Длительность процесса реализации стратегии только усугубляет этот недостаток.
2. Возможность сбоя всей программы в связи с провалами на отдельных участках.

Существует большая вероятность того, что по пути от задумки до своей реализации, системная стратегия устранения причин может «растерять» ряд направлений и на этапе осуществления предстать в существенно урезанном варианте. Вследствие этого, стратегия теряет свое фундаментальное преимущество – системность.

О существенности подобных недостатков свидетельствует практика осуществления типичного подхода устранения причин коррупции в Чешской республике:

1. Программа реформирования государственного сектора. Несмотря на громкое звучание, единственным мероприятием в этом аспекте явилось принятие закона о гражданских служащих.

2. Программа «Чистые руки», которая была ориентирована на привлечение к ответственности коррупционеров и состояла в расследовании по жалобам. (Признана неэффективной в 2000 г.).

3. В рамках реформы отношения государства и бизнеса были предложены такие меры, как изменения в антимонопольном регулировании, продолжение приватизации, а также реформу финансирования политических партий.

В зависимости от ведомственной и территориальной направленности стратегий различают следующие программы противодействия коррупции.

1. *Универсальные национальные программы.*

В эту группу стратегий попадают программы, которые распространяются на всю территорию страны и охватывают все или, по крайней мере, большое количество органов государственной власти. Примером такой стратегии может служить глобальная антикоррупционная программа, принимаемая центральным правительством.

Как правило, стратегии по системному устранению причин однообразны. Представление об их содержании можно получить из приведенной ниже «единой многоцелевой стратегии борьбы с коррупцией» (рисунок 3), разработанной сотрудниками Всемирного Банка.

Она состоит из пяти разделов:

На практике реализованным примером комплексной борьбы против коррупции является антикоррупционная стратегия *Нидерландов*. В целом, нидерландская антикоррупционная стратегия

сформирована в рамках рассматриваемой стратегии устранения причин коррупции.

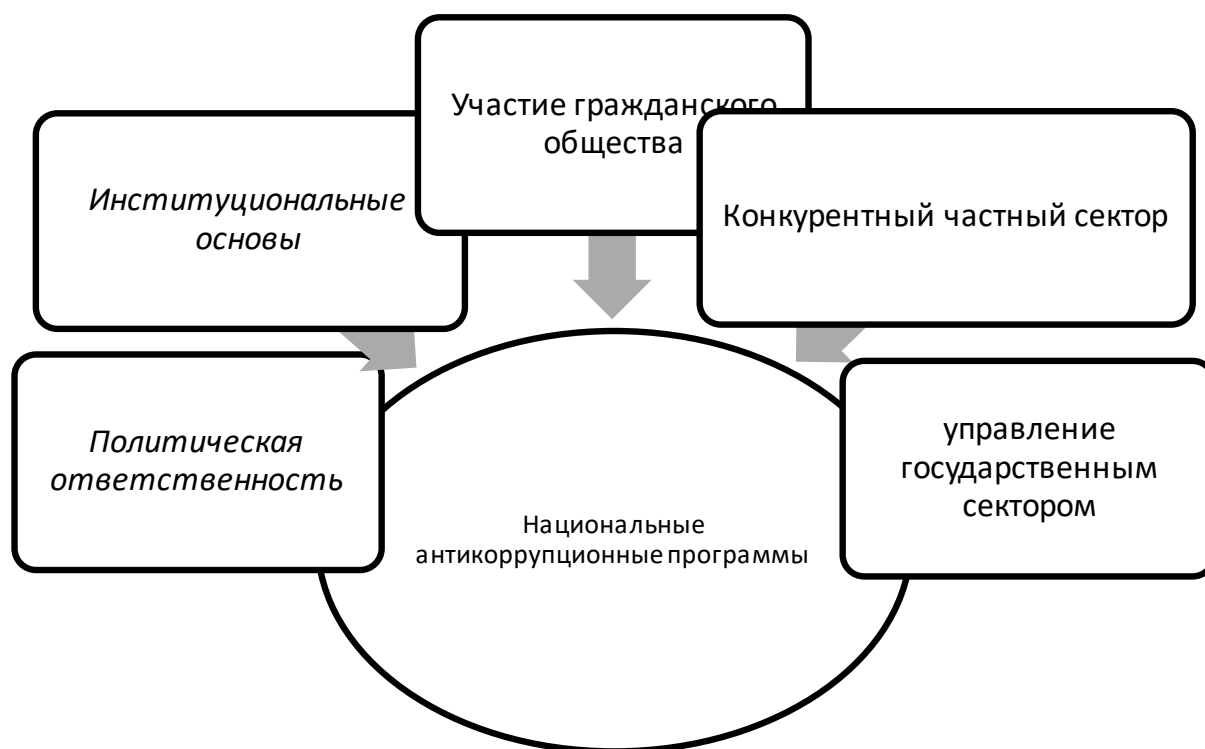


Рисунок 3 – Единая многоцелевая стратегия борьбы с коррупцией

Нидерланды (ИВК (2009) – 8,9 (7-е место из 180 стран)). Согласно данным экспертов в Нидерландах такой вид коррупции, как *низовая коррупция* (когда чиновники берут взятки у граждан), практически исключен.

Это связано с тем, что в общественном сознании культивируется вызывающий уважение образ чиновника как человека, который выполняет важную функцию – проводит политику государства и обслуживает население. Поэтому его основная задача – сохранить лояльность государству, а не конкретному лицу.

Система борьбы с коррупцией в *Нидерландах* включает процедурные и институциональные меры, представленные на рисунке 4.

Как правило, стратегии устранения причин коррупции этого типа применяются для противодействия коррупции на таможах и в налоговых ведомствах различных государств. Запуск стратегий в этих ведомствах подчас продиктован невыполнением показателей по сбору налогов и пошлин. Так, в Танзании реформа налоговой администрации началась вследствие того, что, по сообщению Конфедерации танзанийских отраслей промышленности, бюджет этого

государства потерял в результате коррупции налоговых чиновников 250 млрд танзанийских шиллингов в 1993–1994 гг.

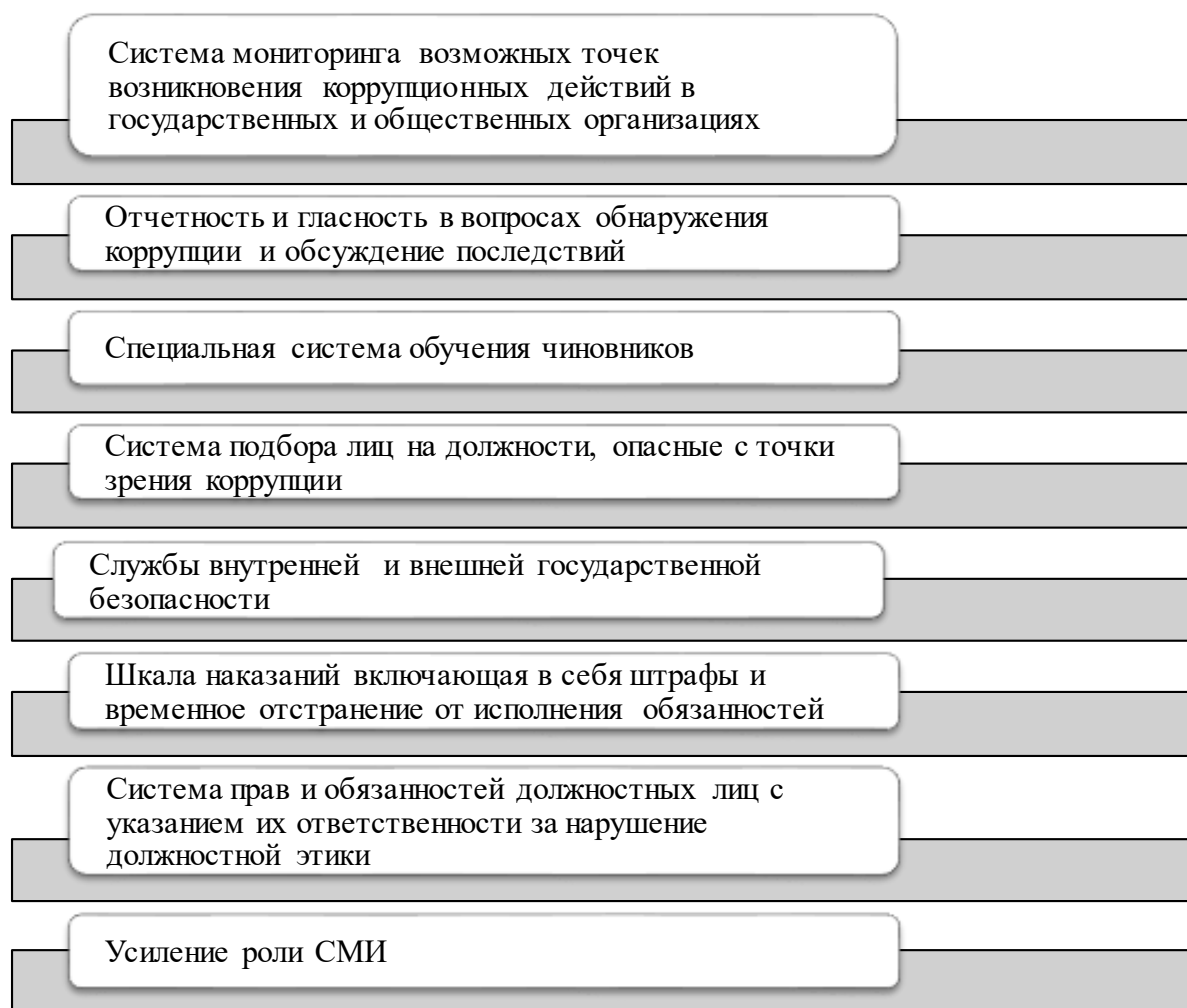


Рисунок 4 – Универсальная национальная программа борьбы с коррупцией в Нидерландах

Пример. Стратегия устранения причин коррупции в таможенном ведомстве Филиппин.

Реформа таможни в Филиппинах была предпринята в 1992 г., когда главной проблемой только что избранного правительства был бюджетный дефицит. Таможенная администрация недобрала 115 млн долл. В результате была начата программа реформы таможни «Таможня будущего тысячелетия».

Первоначальной целью программы реформ было повышение эффективности сбора пошлин. Однако впоследствии было осознано, что решение этой проблемы упирается в проблему коррупции на таможне.

Философия программы состояла в следующем:

1. Причина коррупции – широкие дискреционные полномочия чиновников. Надо резко снизить общение между клиентами таможни и чиновниками.

2. Опора на частный сектор. Комфортная система взимания таможенных пошлин необходима прежде всего бизнесу. Поэтому его поддержка обеспечит более надежное продвижение реформ.

3. Возможный саботаж чиновников. Даже после того, как уровень вознаграждения будет поднят, он не будет идти ни в какое сравнение с тем, что имеют чиновники от коррупции. Поэтому они – основной источник противодействия реформам. Следовательно, реформа должна включать в себя применение санкций.

Программа включала в себя шесть составляющих (рисунок 5).

Компьютеризация

Все таможенные транзакции были переведены на электронную систему документооборота.

Внедрение системы оценки риска

Система оценки риска позволило значительно снизить число операций (провести товар через зеленую линию) таможенного оформления в отношении ряда таможенных деклараций, подаваемых участниками внешнеэкономической деятельности.

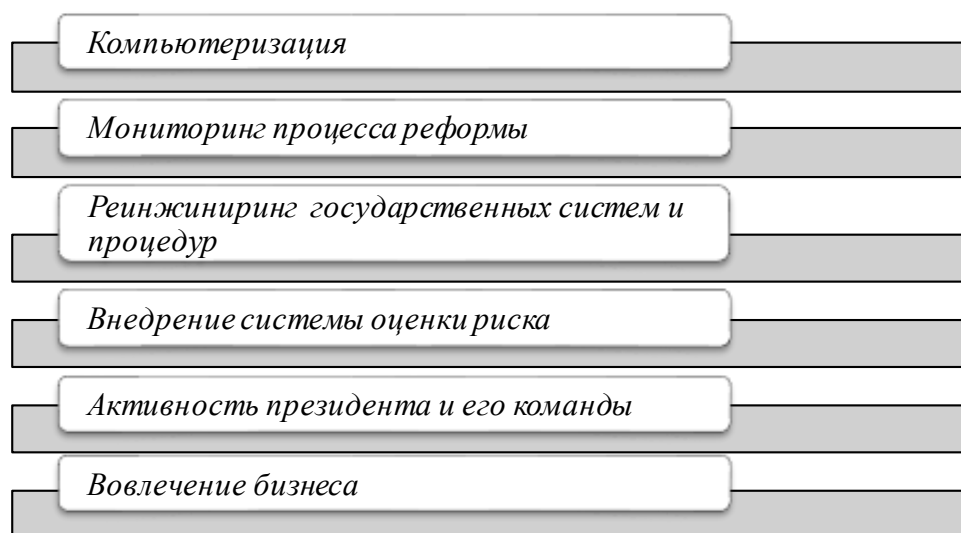


Рисунок 5 – Программное устранение причин коррупции в таможенном ведомстве Филиппин

Реинжиниринг государственных систем и процедур

Это направление включало в себя разделение процедур по контролю и наложению санкций от оценки, декларирования, сбора платежей, активность президента и его команды, мониторинг процесса реформы (руководитель таможни постоянно анализировал статистическую информацию о времени прохождения товаров через зеленую, желтую и красную линии, включая процент товаров, проходящих через эти линии и вовлечение бизнеса).

Бизнес-ассоциации привлекались для консультирования при создании новых правил таможенного оформления, осуществляли проекты переподготовки таможенников; для поддержки процесса реформы в СМИ и создания благоприятного общественного мнения.

2. Региональные универсальные программы

В эту группу попадают программы, которые распространяются на всю территориальную единицу и затрагивают большое число государственных органов на территории данного региона. Чаще всего такие антикоррупционные стратегии являются инициативой руководства региона и имеют масштабное влияние на работу большинства подчиненных органов государственной власти в регионе. Несмотря на масштаб и интенсивность воздействия, они не выходят за границы отдельных областей, регионов, иных единиц административно-территориального (или территориального) деления.

На практике существуют два варианта региональных антикоррупционных программ. Первый – антикоррупционная программа разработана и принята к исполнению органами власти самого региона. Второй – региональная программа является элементом национальной и представляет собой пилотную (испытательную) стадию реализации национальной (общегосударственной) антикоррупционной стратегии. Успех или провал эксперимента имеет значительно большие последствия, так как от его результатов зависит будущее общенациональной стратегии.

Если обратиться к анализу технологических аспектов региональных универсальных антикоррупционных программ, то станет очевидным, что существенных отличий от рассмотренных выше общенациональных программ не так много. Большее значение имеет то, что на региональном уровне предоставляется даже больше возможностей разработки неполного комплекса антикор-

рупционных мер или частичной реализации принятой антикоррупционной стратегии. Это происходит из-за того, что региональные программы имеют дело с более однородной средой. Поэтому у борцов с коррупцией появляется больше возможностей тонкой подстройки стратегии под реальные нужды конкретного региона.

Вопросы для самопроверки

1. Что понимается под противодействием коррупции в России?
2. Перечислите основные правовые акты, имеющие существенную антикоррупционную составляющую на международном и национальном уровнях.
3. Какие органы наделены полномочиями по борьбе с коррупцией?
4. Какими едиными целями, а также информационными, координационными и правовыми связями объединяются субъекты противодействия коррупции?
5. Охарактеризуйте цели международного сотрудничества Российской Федерации в области борьбы с коррупцией.
6. Какие общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ составляют правовую основу международного сотрудничества России в области противодействия коррупции?
7. Определите инструменты противодействия коррупции, исходя из накопленного международного опыта противодействия коррупции.
8. Охарактеризуйте основное содержание стратегии «войны», ее преимущества и недостатки.
9. В чем особенности предпосылок осуществления стратегии «сознательной пассивности», потенциальных возможностей и угроз?
10. Какова суть, преимущества и недостатки программного подхода к устранению причин коррупции?
11. Определите признаки, по которым проводят типологию программ противодействия коррупции.

ГЛАВА 3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

3.1 Виды ответственности за коррупционные правонарушения

Исходя из приведенного в статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» определения коррупции, под коррупционным правонарушением следует понимать незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды для себя или для третьих лиц. Под выгодой законодатель понимает деньги, ценности, иное имущество или услуги имущественного характера, иные имущественные права.

Правонарушения можно подразделить на ряд видов: преступления (уголовные правонарушения), административные правонарушения, гражданско-правовые и дисциплинарные проступки.

Таким образом, можно выделить следующие виды коррупционных правонарушений.

1. *Гражданско-правовые коррупционные проступки* – обладающие признаками коррупции нарушения правил дарения, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных законодательством РФ.

2. *Дисциплинарные коррупционные проступки* – обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями проступки, за совершение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена дисциплинарная ответственность.

Дисциплинарные коррупционные проступки обычно проявляются в таком использовании служащим своего статуса для получения преимуществ, за совершение которого предусмотрено дисциплинарное взыскание.

Как справедливо указывается в научной литературе, указанные проступки с трудом поддаются систематизации, поскольку достаточно произвольно определяются решениями руководящих органов огромного числа государственных, муниципальных, коммерческих и иных организаций.

3. *Административные коррупционные правонарушения* – обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями правонарушения, за совершение которых законодательством РФ предусмотрена административная ответственность.

4. *Коррупционные преступления* – предусмотренные уголовным законодательством общественно опасные деяния, которые непосредственно посягают на авторитет и законные интересы службы и выражаются в противоправном получении государственным, муниципальным служащим либо служащим коммерческой или иной организации каких-либо преимуществ (денег, имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении им таких преимуществ.

К преступлениям коррупционного характера относятся, в первую очередь, предусмотренные уголовным законодательством деяния, непосредственно связанные с подкупом коррупционеров.

Все отмеченное выше позволяет сделать несколько выводов:

- любое из коррупционных правонарушений связано с эксплуатацией своего служебного статуса;
- действия коррупционера могут трансформироваться в достаточно широкий спектр отклоняющихся форм поведения, в том числе и уголовно наказуемых.

3.2 Характеристика личности коррупционного преступника

Разработка мер предупреждения коррупции тесно связана с изучением личности коррупционного преступника, рассматриваемой в качестве системы социальных и психологических свойств, которые во взаимодействии с внешней средой приводят к совершению преступления. Именно в ней находит отражение специфика коррупционных преступлений, что обуславливает важность данного направления научных исследований, позволяющего по результатам изучения личности коррупционера вырабатывать меры специального профилактического воздействия в целях предупреждения коррупционных проявлений.

На основе научно обоснованной типологизации личности коррупционера разрабатываются меры, направленные на предупреждение коррупции. Требуется комплексный подход, направленный

ный на ликвидацию имеющихся пробелов в законодательстве, недостатков в работе правоохранительных органов, в деятельности государственных органов по профилактике коррупции, а также на минимизацию негативного воздействия социально-экономических и иных факторов, влияющих на формирование личности коррупционного преступника [16].

Разработка мер предупреждения коррупции тесно связана с изучением личности коррупционного преступника, рассматриваемой в качестве системы социальных и психологических свойств, которые во взаимодействии с внешней средой приводят к совершению преступления. Именно в ней находит отражение специфика коррупционных преступлений, что позволяет по результатам изучения личности коррупционера вырабатывать меры специального (в том числе индивидуального) профилактического воздействия.

Говоря о характеристике *личности преступника*, совершающего коррупционное (должностное) преступление, необходимо отметить, что его личность, как и личность человека вообще, оценивается как деятельное существо, образ жизни которого накладывает решающий отпечаток на весь ее облик.

Личность – это «социальное лицо человека», то, кем он стал в процессе развития, формирования и деятельности в обществе. Для криминологии личностью преступника является совокупность отрицательных, криминогенных качеств личности, которые обусловили совершение человеком преступления [20].

В рамках ценностно-нормативной теории личности преступника А. Р. Ратинова предполагается, что *лица, совершающие коррупционные преступления, отличаются не столько наличием каких-либо отдельных специфических социальных и психологических свойств и качеств (за исключением морально-нравственных), сколько особенностями центральных, ядерных структур личности, определяющих ее общую направленность: уровнем правосознания, спецификой ценностно-нормативной и мотивационной систем* [22].

Именно дефекты, искажения этих базовых образований в первую очередь определяют коррупционную направленность личности. Они же изменяют, деформируют всю структуру личности таким образом, что даже наличие у субъекта профессионально бла-

гоприятных свойств (таких, как высокий интеллект, коммуникативная компетентность, организаторские качества и др) лишь позволяет ему успешнее достигать противоправных целей.

К числу наиболее значимых характеристик коррупционеров относятся такие качества, как активность, энергичность, инициативность, высокая эмоциональная устойчивость, работоспособность, развитый самоконтроль, способность к продуктивной деятельности в сложных, стрессовых условиях, выраженные организаторские и коммуникативные качества. Такие люди общительны, коммуникабельны, готовы к совместной работе. Коррупционеры, как правило, прагматичны, стремятся к достижению личных целей, готовы жестко отстаивать свои права и интересы, эгоистичны. Они отличаются направленностью на достижение конкретных практических результатов любой деятельности.

На рисунке 6 приведены *криминологические характеристики*, используемые для исследования коррупционных преступников [11].

Социально-демографическая	пол, возраст, образование, социальное положение, род занятий, семейное положение, материальное положение, место жительства
Нравственно-психологическая	ценностные ориентации, взгляды, интересы, мотивы, волевые свойства, интеллект
Уголовно-правовая	мотив преступного поведения, наличие прошлых судимостей, степень тяжести совершенного преступления

Рисунок 6 – Криминологические характеристики коррупционных преступников

Выводы психологического исследования подтверждаются и социально-демографической характеристикой личности коррупционных преступников. Для них характерно наличие специфических социально-демографических признаков, отличающих их от основной массы преступников. Так, должностные преступники, как правило, старше по возрасту, чем лица, осужденные за другие

преступления. Средний возраст взяточника около 40 лет. Большинство преступлений коррупционной направленности совершается мужчинами.

Вместе с тем доля женщин среди лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, почти в два раза выше, чем доля женщин среди других категорий преступников. Для личности коррупционеров характерен высокий уровень образования (84 %). Коррупционные преступники, как правило, имеют постоянное место жительства, состоят в браке, у большинства из них есть дети. Типичный коррупционер в отличие от преступников, совершающих общеуголовные преступления, не злоупотребляет спиртными напитками, не принимает наркотики, в быту ничем отрицательным не выделяется, не склонен к нарушению общественного порядка.

Лица, совершающие коррупционные преступления в сфере государственного управления, руководители среднего и высокого ранга часто внешне являют собой образец успешного карьерного роста. В большинстве они на хорошем счету у руководства, это состоявшиеся профессионалы в своей области, обладающие широкими связями, обусловленными служебными отношениями.

Обычно у высокопоставленных коррупционеров достаточно высокий уровень легальных доходов, некоторые уже обладали значительным материальным благосостоянием, переходя на государственную службу из бизнеса. Приход во власть хорошо обеспеченных людей должен отчасти способствовать профилактике коррупции. Однако следует учитывать, что они и далее стремятся к высокому уровню доходов для поддержания своего благосостояния, социального статуса, репутации, сложившихся связей. Таким образом, получается несколько неожиданный (для юристов, но не для психологов) результат: в приведенном выше перечне доминируют социально одобряемые и нейтральные качества, а отрицательные составляют меньшинство, поскольку, как уже отмечалось, данные многих исследований в части, связанной с оценкой социально неодобряемых качеств, противоречат друг другу.

Это связано с разделенностью в сознании у таких людей ценностей «материальная обеспеченность» и «эффективная работа». Они не входят в единую систему и находятся в разных смысловых про-

странствах, поэтому такие субъекты, стремясь к материальной выгоде, допускают возможность противоправного поведения при выполнении своих служебных обязанностей.

При характеристике личности коррупционера немаловажна роль отводится оценки степени влияния различных социальных и экономических факторов на выбор лицом коррупционного поведения.

В их числе факторы: *воспитательные* (отношение в семье к праву, закону, морали, уровень влияния семьи на установки личности); *корпоративной деформации* (отношение к коррупции в коллективе); *экономические* (уровень заработной платы, социального обеспечения, уровень материальных притязаний и др.); *связанные с семьей* (семейное положение, наличие иждивенцев); *обусловленные трудной жизненной ситуацией*; *личностные* (отношение к совершению преступлению, праву, морали).

Как показывают результаты проведенных эмпирических исследований, представленные в таблице 4, экономические факторы играют важную роль в процессе формирования личности коррупционного преступника, но отнюдь не доминирующую [22].

Таблица 4 – Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие, на Ваш взгляд, основные причины и условия способствуют коррупционному поведению и распространению коррупции?»

Вариант ответа	Ответившие, %
Низкий уровень доходов должностных лиц	46
Низкие морально-этические качества должностных лиц	23
Недостатки действующего законодательства	21
Терпимое отношение в обществе и органах государственной власти к проявлениям коррупции	15
Терпимое отношение руководителей к проявлениям коррупции среди подчиненных	13
Недостаточный уровень правосознания должностных лиц	13
Недостатки реализации мер противодействия коррупции	13
Недостаточная эффективность правоохранительной деятельности	9
Недостаточная эффективность прокурорского надзора	9
Другие причины	10

Лишь около трети осужденных коррупционеров пошли на совершение преступления вследствие низкого (с их точки зрения) материального обеспечения.

Тем не менее, корыстная мотивация является значимой: большинство коррупционеров хотели жить лучше, чем могли себе это позволить. В числе основных факторов, способствующих коррупционному поведению, 46 % опрошенных так же видят низкий уровень доходов должностных лиц.

Кроме того, коррупционная деятельность признается осужденными лицами достаточно экономически обоснованной. Более трети (36%) опрошенных считают, что при сохранении за ними прав на имущество, добытое коррупционным путем, совершение коррупционного преступления будет целесообразным, даже если потом придется отбывать наказание в виде лишения свободы.

Однако мнение о том, что коррупционные деяния совершаются исключительно из корыстных побуждений, представляется слишком узким, оно не отражает всего спектра психологических факторов. В ряде случаев подобные действия реализуют иные мотивы, например, потребность в самоутверждении. Она проявляется в стремлении к повышению престижа, авторитета, признанию окружающих, достижению высокого социального статуса, обладанию властью, рычагами влияния.

В числе факторов, влияющих на формирование личности коррупционного преступника, выделяются проблемы в деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Недостатки в работе правоохранительных органов по выявлению и расследованию коррупционных преступлений повышают экономическую целесообразность коррупционной деятельности и существенно влияют на выбор коррупционного поведения.

Ощущение вседозволенности возникает у коррупционеров и в результате недостатков судебной практики.

В целом результаты проведенного исследования, на наш взгляд, свидетельствуют в первую очередь о значительной сложности самой проблемы – изучение личности коррупционного преступника, ее структуры, отличительных особенностей, психологических механизмов, порождающих коррупционное поведение субъекта.

Можно полагать, что феномен «личности коррупционного преступника» с позиций психологии включает много разных типов личностей.

Так, «низовые коррупционеры», совершающие преступления в сфере быта, и лица, чьи деяния обозначают, как «верховая коррупция», существенно отличаются как по социально-демографическим, так и по психологическим характеристикам.

Исследование, проводившееся Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации на основе системно-корреляционного анализа коррупции в современных социальных и экономических условиях, позволило выявить в процессе исследования устойчивые связи между взяточничеством и показателями среднестатистических денежных доходов населения (таблица 5) [28].

Высокая детерминационная связь подтверждает известный экономический тезис о том, что на переходном этапе развития экономики рост благосостояния населения сопровождается ростом коррупции. Слабые корреляционные связи установлены между взяточничеством, с одной стороны, и численностью малоимущего населения и уровнем безработицы, с другой. Это позволяет рассматривать российскую коррупцию не столько как экономическое, сколько как системное бюрократическое явление, существующее параллельно с экономическими реформами и социальными преобразованиями.

Таблица 5 – Корреляционные зависимости между коррупцией и показателями экономического благополучия населения

Виды коррупционных преступлений	Соотношение среднестатистических денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума	Численность малоимущего населения	Уровень безработицы	Индекс предпринимательской уверенности (розничная торговля)	Индекс предпринимательской активности (сфера услуг)	Индекс потребительской активности	Среднемесячная заработная плата
Получение взятки	0,61	0,20	0,04	-0,6	-0,7	-0,52	0,14
Дача взятки	0,62	-0,13	0,1	-0,8	-0,75	-0,62	0,14

Показатель – 0,6 позволяет говорить о том, что рост ожиданий предпринимателей и потребителей существенно влияет на спад коррупции. В настоящее время эти ожидания, к сожалению, снижены, что исключает возможность быстрого и эффективного противодействия взяточничеству.

3.3 Ответственность за совершение коррупционных правонарушений

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одним из принципов противодействия коррупции в Российской Федерации является неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

При анализе коррупции следует иметь в виду, что она не всегда является уголовно-правовым явлением. В зависимости от степени общественной опасности деяний коррупционного характера возникает как дисциплинарная, гражданско-правовая, административно-правовая, так и уголовная ответственность.

Уголовная и административная ответственность предполагает применение к субъекту коррупционного правонарушения санкций, предусмотренных статьями Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в рамках уголовного либо административного процесса. Правовым основанием дисциплинарной ответственности являются нормы Федеральных законов от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и ряд других.

В соответствии с составом коррупционных преступлений или проступков выделяют следующие виды ответственности за коррупционные правонарушения:

1. Гражданско-правовая

Гражданско-правовая ответственность – установленные нормами гражданского права юридические последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения лицом предусмотренных гражданским правом обязанностей, что связано с нарушением субъектив-

ных гражданских прав другого лица. Гражданско-правовая ответственность заключается в применении к правонарушителю в интересах другого лица либо государства установленных законом или договором мер воздействия, влекущих для него отрицательные, экономически невыгодные последствия имущественного характера – возмещение убытков, уплату неустойки (штрафа, пени), возмещение вреда.

Гражданская ответственность является имущественной и имеет компенсационный характер.

К гражданским коррупционным правонарушениям относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями нарушения правил дарения, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Например, ст.575 ГК РФ содержит запрет на дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, и стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, признаются федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы.

2. Дисциплинарная

Дисциплинарная ответственность – вид юридической ответственности, одна из правовых форм воздействия на нарушителей дисциплины труда, заключается в наложении дисциплинарных взысканий.

К дисциплинарным коррупционным проступкам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями нарушения порядка исполнения своих профессиональных обязанностей, за которые установлена дисциплинарная ответственность.

Мерой ответственности в данном случае могут выступать: замечание, выговор предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение в связи с утратой доверия.

К числу грубых дисциплинарных проступков относятся не являющиеся преступлениями нарушения государственными гражданскими служащими запретов и ограничений, установленных статьями 16, 17 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

К числу наиболее распространенных должностных правонарушений, которые являются весьма опасными формами проявления коррупции, можно отнести факты возникновения конфликта интересов на государственной (муниципальной) службе в связи с незаконным участием в управлении коммерческими организациями, осуществлением предпринимательской деятельности государственными (муниципальными) служащими, непредставление ими (представление недостоверных) сведений о полученных в отчетном периоде доходах, имеющемся имуществе и обязательствах имущественного характера, получение вознаграждения от физических или юридических лиц.

Зачастую должностные лица привлекаются к дисциплинарной ответственности по факту неурегулирования возникшего конфликта интересов.

3. Административно-правовая

В соответствии со ст. 2.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое этим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Коррупционные административные правонарушения могут совершаться путем использования служебного положения должностным лицом, государственным или муниципальным служащим, служащим коммерческой организации вопреки установленному порядку регулирования, а также через подкуп, незаконное вознаграждение, присвоение.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях содержится более 20 составов административных правонарушений коррупционного характера, среди которых можно выделить такие, как:

- ст. 5.16 «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»,

- ст. 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума»,

- ст. 7.27 «Мелкое хищение» (в случае совершения соответствующего действия путем присвоения или растраты),

- ст. 7.30 «Нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков»,

- ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления»,

- ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» и др.

Кодексом также предусмотрена ответственность за нарушения норм, установленных для обеспечения режима законности в государственном и муниципальном управлении, а также в целях предупреждения коррупции. Нарушения этих норм создает предпосылки для уголовно наказуемых деяний.

Так, ст. 19.29 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего).

Ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора предусмотрены статьей 12 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Частью 4 названной статьи установлена обязанность работодателя в десятидневный срок сообщать представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении с ним трудового или гражданско-правового договора.

4. Уголовная

Уголовная ответственность применяется в судебном порядке к лицу, виновному в совершении преступления. Нормативным актом, устанавливающим уголовную ответственность, является Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ).

К преступлениям, связанным с коррупционными, относятся любые общественно опасные деяния, совершенные в соучастии с лицами, которые могут быть признаны виновными в совершении коррупционных преступлений, содержащие признаки состава преступлений, предусмотренных УК РФ.

Основные составы коррупционных преступлений можно выделить из определения понятия коррупции, содержащегося в статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»:

- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);
- получение взятки (ст. 290 УК РФ);
- дача взятки (ст. 291 УК РФ);
- злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ);
- коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ).

Кроме указанных, коррупционными являются и иные преступления, связанные с незаконным использованием физическим лицом своего должностного положения вопреки интересам общества и государства в целях получения выгоды.

Конкретизация составов коррупционных преступлений, критерии отнесения криминальных деяний к числу коррупционных содержатся в Перечне № 23 преступлений коррупционной направленности, утвержденном совместным указанием генерального прокурора Российской Федерации и министра внутренних дел Российской Федерации от 15.02.2012 № 52-11/2 «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 03.12.2012 № 231 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» Закон «О противодействии коррупции» дополнен статьей 13.3, предусматривающей обязанность организаций принимать меры по предупреждению

коррупции, в том числе принимать кодексы этики и служебного поведения работников организаций, разрабатывать и внедрять в практику стандарты и процедуры, направленные на обеспечение добросовестной работы организации.

При этом важно учитывать, что получение взятки лично предусматривает не только получение ее должностным лицом непосредственно, но и получение ее иными, близкими виновному лицами с его согласия. Получение взятки через посредника означает, что должностное лицо использовало при ее получении посреднические услуги с тем, чтобы надежнее скрыть совершение преступного деяния.

Взяткодатель – любое физическое вменяемое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста, передавшее взятку должностному лицу лично либо через посредника.

Подводя итоги, можно отметить, что согласно статье 13 названного закона граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть в соответствии с законодательством Российской Федерации лишено права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы.

В соответствии со ст. 14. ФЗ «О противодействии коррупции» ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения наступает в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений. При этом применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо.

Вопросы для самопроверки

1. Какие виды ответственности наступают в зависимости от состава проступка (преступления)?

2. Назовите признаки коррупционных правонарушений в зависимости от степени их общественной опасности.

3. Какие наиболее значимые криминологические характеристики, используются для исследования коррупционных преступников?

4. Охарактеризуйте личность коррупционного преступника.

5. Какими нормативно-правовыми актами регулируются отношения в части ответственности за коррупционные проступки (преступления)?

6. Какие меры ответственности предусмотрены за совершение коррупционных правонарушений?

7. В каких случаях трудовой договор может быть расторгнут работодателем?

8. Какие основные составы коррупционных преступлений можно выделить из определения понятия коррупции, содержащегося в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»?

9. По каким основаниям, предусмотренным в Трудовом кодексе Российской Федерации, существует возможность привлечения работника организации к дисциплинарной ответственности?

ГЛАВА 4. ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

4.1 Общие принципы служебного поведения государственных служащих

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» под государственной службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан России, достигших возраста 18 лет, по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации, их государственных органов, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности ее субъектов.

Видами государственной службы являются: государственная гражданская, военная и правоохранительная служба.

Общие принципы служебного поведения государственных служащих определены Указом Президента РФ от 12 августа 2002 № 885 представляют собой основы поведения, которыми надлежит руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей.

Государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, призван:

- исполнять должностные (служебные) обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственного органа;
- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;
- осуществлять свою деятельность в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции государственного органа;
- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;

- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей;
- соблюдать установленные законом ограничения для государственных служащих;
- соблюдать политическую нейтральность, исключающую возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений;
- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;
- проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и представителями организаций;
- проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;
- воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственным служащим должностных (служебных) обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;
- при угрозе возникновения конфликта интересов — ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов;
- не использовать свое служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов, лично его касающихся;
- воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в его должностные (служебные) обязанности;

- соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

- уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать им в установленных законами случаях и порядке содействие в получении достоверной информации.

Государственный служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, также призван:

- принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- не допускать случаев принуждения государственных служащих к участию в деятельности политических партий, иных общественных объединений.

4.2 Организация профилактики в системе государственной и муниципальной службы

К организационно-управленческим мерам по противодействию коррупции в системе государственной и муниципальной службы можно отнести несколько направлений, регламентируемых федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами.

1. Антикоррупционная политика организации.

В соответствии со статьей 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» возлагается на организации обязанность принимать меры по предупреждению коррупции. Таким образом, определяется необходимость формирования единого подхода к обеспечению работы по профилактике и противодействию коррупции в организациях независимо от их форм собственности, организационно-правовых форм, отраслевой принадлежности и иных обстоятельств.

Антикоррупционная политика организации представляет собой комплекс взаимосвязанных принципов, процедур и конкретных мероприятий, направленных на профилактику и пресечение коррупционных правонарушений в деятельности данной организации.

Сведения о реализуемой в организации антикоррупционной политике закрепляется в едином документе.

Антикоррупционную политику и другие документы организации, регулирующие вопросы предупреждения и противодействия коррупции, принимаются в форме локальных нормативных актов, что позволяет обеспечить обязательность их выполнения всеми работниками организации.

В разработке и реализации антикоррупционной политики как документа следует выделять следующие *этапы*:

- разработка проекта антикоррупционной политики;
- обсуждение проекта и его утверждение;
- информирование работников о принятой в организации антикоррупционной политике;
- реализация предусмотренных политикой антикоррупционных мер;
- анализ применения антикоррупционной политики и, при необходимости, ее пересмотр.

2. Декларирование государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими доходов, имущества и обязательств имущественного характера.

Нормативными положениями ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» установлена обязанность граждан, претендующих на замещение должностей государственной или муниципальной службы, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащих, замещающих должности государственной или муниципальной службы, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, предоставлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах (расходах), имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах (расходах), об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Включает в себя правовые решения по вопросам декларирования доходов, имущества и обязательств

имущественного характера супруга (супруги); установлении механизма контроля доходов и расходов чиновников и членов их семей, урегулирование порядка размещения сведений о доходах этих лиц на официальных сайтах исполнительных органов; регламентация порядка предоставления сведений о доходах средствам массовой информации для опубликования, контроль доходов представителями общественности государственных гражданских служащих субъектов Федерации и муниципальных служащих, проверки полноты и достоверности сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными и муниципальными служащими, а также лицами, замещающими государственные и муниципальные должности и меры ответственности за непредставление или представление неполных или недостоверных сведений.

3. Создание комиссий по урегулированию конфликтов интересов.

В Законе «О государственной гражданской службе в РФ» заложен механизм урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе. Предусматривается образование в государственных органах комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов. В работе этих комиссий, равно как и других комиссий, которые предлагается создавать в государственных органах (конкурсной комиссии, аттестационной комиссии, комиссии государственного органа по служебным спорам), предусматривается участие независимых экспертов, число которых должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Введение этих норм призвано содействовать обеспечению открытости государственной гражданской службы и ее взаимосвязи с институтами гражданского общества, служить связующим звеном между государственным и муниципальным органом, в котором созданы, и правоохранительными и контролирующими органами. Это должно укрепить доверие граждан к государственной гражданской службе, повысить эффективность средств и методов предупреждения и борьбы с коррупционными проявлениями на государственной и муниципальной службе.

Изучение практики в субъектах Российской Федерации показывает, что комиссии по урегулированию конфликтов интересов в настоящее время созданы практически во всех государственных органах субъектов Федерации и органах местного самоуправления. При этом органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в целом уделяется внимание вопросам организации и деятельности таких комиссий.

Основными вопросами, выносимыми на заседания комиссий, являются материалы или обращения, касающиеся:

- представления недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- несоблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;
- дачи согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора;
- невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- обеспечения соблюдения требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов либо осуществления мер по предупреждению коррупции.

4. Формирование кадрового резерва, периодическая аттестация и повышение квалификации, ротация кадров.

Вопросы формирования, обучения и использования управленческих кадров и государственных гражданских и муниципальных служащих рассматриваются как одно из основных направлений противодействия коррупции.

Кадровая составляющая является ключевым аспектом совершенствования качества оказания государственных и муниципальных услуг. Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса. Следовательно, одним из способов замещения должностей гражданской службы является конкурсный отбор.

Включение в кадровый резерв может быть конкурсным и иным (аттестация, сокращение должностей). Порядок проведения конкурса на государственной гражданской службе определен Указом

Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», порядок проведения конкурса на включение в кадровый резерв в настоящий момент не регламентирован.

Положение о кадровом резерве на гражданской службе субъекта Российской Федерации, устанавливающее порядок формирования кадрового резерва субъекта Российской Федерации и кадрового резерва государственного органа субъекта Российской Федерации и работы с ними, утверждается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Ротация гражданских служащих осуществляется в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе. Она проводится в пределах одной группы должностей гражданской службы, по которым установлены должностные оклады в размерах не ниже размеров должностных окладов по ранее замещаемым должностям гражданской службы, с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности, направлению подготовки гражданских служащих. Должность гражданской службы в порядке ротации гражданских служащих замещается на срок от трех до пяти лет. Перечень должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта Российской Федерации, и план проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации утверждаются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

4.3 Ограничения и запреты, связанные с гражданской службой

Согласно ч.3 ст.55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статус гражданского служащего определяет не только содержание административно-служебных отношений, но и представляет

собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, регламентов деятельности и ответственности гражданских служащих, установленных законодательством.

Главной целью законодательного установления ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой, является обеспечение эффективного исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей, исключающего возможность злоупотребления полномочиями, создание условий для беспристрастного принятия им управленческих решений.

Кроме того, для предотвращения возникновения коррупционных рисков одним из механизмов противодействия и предупреждения коррупции является установление ряда ограничений и запретов антикоррупционной направленности. Ограничения, запреты и специальные обязанности установлены положениями:

1. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

2. Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о гражданской службе) для лиц, проходящих государственную гражданскую службу.

В ст. 16 Закона о гражданской службе определены ограничения, связанные с гражданской службой, которые могут послужить предпосылками для возникновения коррупционных рисков. К их числу, например, относятся:

– близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

– непредставление установленных законодательством сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

– утрата представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Федеральным законом от 25 декабря

2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Статьей 17 Закона о гражданской службе устанавливаются запреты в отношении граждан, находящихся на гражданской службе. Запрет – это способ правового регулирования, который представляет собой государственно-властное веление, указывающее на недопустимость определенного поведения под угрозой наступления ответственности. Под запретами, связанными с гражданской службой, понимаются нормативно установленные требования, предъявляемые к гражданским служащим, воздерживаться от совершения определенных действий и ведения определенной деятельности, обеспеченные возможностью применения мер юридической ответственности.

К запретам, повышающим эффективность противодействия коррупции, можно отнести:

- участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством;
- осуществление предпринимательской деятельности;
- приобретение в случаях, установленных федеральным законом, ценных бумаг, по которым может быть получен доход;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы;
- получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);
- использование в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другого государственного имущества, а также передавать их другим лицам;
- принятие без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетного и специального звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности

входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

- ведение без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельности, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

- после увольнения с гражданской службы гражданин, замещавший должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и выполнять в данной организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего.

Соблюдение гражданским служащим предусмотренных законодательством ограничений, недопущение нарушений запретов является одной из основных обязанностей служащего. Соблюдение ограничений, отсутствие нарушений запретов учитываются при проведении аттестации, при применении дисциплинарных взысканий и принятии решения об увольнении в связи с утратой доверия.

За несоблюдение же гражданским служащим ограничений и запретов налагаются взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии.

Кроме того, несоблюдение ограничений и нарушение запретов, связанных с гражданской службой, являются основаниями прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы. В частности, в случае утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и

запретов служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы.

4.4 Механизмы и способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на гражданской службе

Механизмы предотвращения и урегулирования конфликта интересов регламентированы в Федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О противодействии коррупции», «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Статьей 19 Закона о гражданской службе рассматриваются вопросы урегулирования конфликта интересов на гражданской службе.

Конфликт возникает при несовместимости интересов определенных субъектов, т. е. возникновении такой ситуации, при которой каждая из сторон стремится занять позицию, несовместимую и противоположную по отношению к интересам другой стороны.

Термин «конфликт» (от лат. *conflictus* – столкновение) определяется как столкновение противоположно направленных целей, интересов, позиций, мнений или взглядов оппонентов или субъектов взаимодействия. В основе любого конфликта лежит ситуация, включающая либо противоречивые позиции сторон по какому-либо поводу, либо противоположные цели или средства их достижения в данных обстоятельствах, либо несовпадение интересов, желаний, влечений оппонентов.

Распространение института конфликта интересов на сферу государственного управления было вызвано вытекающими из Конвенции ООН против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.) международными обязательствами РФ, а также необходимостью предотвращения влияния на государственных служащих частных интересов, которые могут оказать воздействие на беспристрастное и объективное исполнение ими своих служебных обязанностей.

В соответствии со ст. 19 Закона о гражданской службе конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность

гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ или РФ, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или РФ.

Таким образом, конфликт интересов на гражданской службе выступает как конфликт между реальным и должным, между законными интересами общества, государства, публичным долгом и личным интересом служащего, между ролями служащего как должностного лица и человека с устоявшейся системой социальных ценностей и взглядов, между правильным и неправильным социальным поведением с точки зрения морали, служебной этики и профессионального долга и всегда проходит через личность гражданского служащего.

Возникновение конфликта интересов неизбежно в силу специфики государственного управления и обусловлено, прежде всего, ненадлежащей реализацией конституционных принципов защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, нарушением принципов гражданской службы, отклоняющимися от нормы действиями и поведением гражданского служащего, последствиями которых выступают необъективное исполнение такими служащими должностных (служебных) обязанностей, противоречие между личной заинтересованностью и законными интересами граждан, организаций, общества, государства, причинение вреда этим законным интересам.

Следует отметить, что такой конфликт не обязательно имеет коррупционный результат. Гражданские служащие нередко попадают в ситуацию, характеризующуюся конфликтом интересов, помимо своей воли и, не совершая никаких противоправных действий. Однако сама ситуация конфликта между частным и публичным интересами требует более тщательного контроля за принимаемыми ими при этом решениями.

В целях эффективного урегулирования конфликта интересов предполагается выявление причин возникновения конфликта и условий ему способствующих на начальном этапе, определение ди-

намики развития конфликта и снижение уровня конфликтного противостояния, подконтрольное его протекание, определение необходимых форм и способов урегулирования, методов и критериев оценки эффективности разрешения конфликта интересов.

Случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или РФ.

Установление необходимости выявления и предотвращения конфликта интересов направлено на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения служащими должностных обязанностей, исключение злоупотреблений на службе. Наличие конфликта интересов на государственной службе при реализации необходимых социально-экономических программ и мероприятий разрушает фундаментальные демократические процессы, подрывает политические и правовые устои государственной власти и ее авторитет.

Вся практическая деятельность государственного служащего должна быть направлена на добросовестное выполнение служебного долга, обеспечение интересов общества и государства.

В ст.10 ФЗ «О противодействии коррупции» установлено более полное понятие личной заинтересованности государственного служащего. В частности, согласно указанному Закону под личной заинтересованностью государственного служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Действующее законодательство предусматривает, что конфликт интересов возникает только при возможности получения служащим или связанными с ним третьими лицами материальных выгод.

Кроме того, в ст.10 ФЗ «О противодействии коррупции» указывается, что личная заинтересованность государственного служащего может быть как прямой, так и косвенной.

При этом понимают под косвенной личной заинтересованностью то, что в данном случае речь может идти не о непосредственном получении государственным служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения.

На гражданского служащего возлагается обязанность – в случае возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, проинформировать об этом представителя нанимателя в письменной форме.

Следует отметить, что в условиях отсутствия законодательно закрепленного перечня типовых конфликтных ситуаций первоначальная субъективная оценка потенциально конфликтных действий и решений возложена непосредственно на государственного служащего – субъекта конфликта интересов. При таких обстоятельствах существует большая вероятность невозможности реальной оценки сложившейся конфликтной ситуации, а также полноценного и своевременного исполнения государственным служащим возложенных на него обязанностей по уведомлению руководителя о конфликте интересов.

Способами предотвращения или урегулирования конфликта интересов являются:

1. Изменение должностного или служебного положения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке.
2. Отказ гражданского служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

Обязанность принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов возложена не только на гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, но и на представителя нанимателя.

В частности, представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту

интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, вплоть до отстранения гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности гражданской службы.

Источниками поступления информации о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности могут быть:

- сообщения самого гражданского служащего;
- информация, поступившая из иных государственных органов, организаций всех форм собственности, индивидуальных предпринимателей, физических лиц;
- информация, ставшая известной в связи с публикациями в средствах массовой информации;
- информация правоохранительных органов;
- результаты служебных проверок и др.

Для гражданского служащего, являющегося представителем нанимателя, установлена ответственность, аналогичная ответственности гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов.

В связи с тем, что решение вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов, как правило, требует выяснения большого количества обстоятельств, изучения документов и, в связи с этим, достаточно продолжительного времени, законодателем предусмотрен механизм решения данных вопросов.

В целях контроля за соблюдением требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированием конфликтов интересов в государственном органе, федеральном государственном органе по управлению государственной службой и государственном органе субъекта РФ по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов.

В связи с тем, что на сегодняшний день федеральный государственный орган по управлению государственной службой и государственный орган субъекта РФ по управлению государственной службой не созданы, указанные комиссии во исполнение данной нормы созданы во всех государственных органах, как федеральных, так и субъектов РФ.

4.5 Внедрение антикоррупционных стандартов

Правовое положение (статус) государственного гражданского служащего устанавливается федеральным законом о соответствующем виде государственной службы.

Вместе с тем это обстоятельство не запрещает субъектам Российской Федерации устанавливать своими законами дополнительные к закрепленным федеральным законом особенности правового статуса государственного гражданского служащего.

Запреты, ограничения, обязанности, дозволения и требования к служебному поведению государственного служащего образуют в совокупности общий административно-правовой статус государственного служащего.

Установление отдельных принципов антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих указывает на отсутствие адресности их применения, исключительно субъективную оценку государственным служащим своего поведения, отсутствие механизмов их практической реализации.

Поэтому необходимо внедрение единых антикоррупционных стандартов в виде единой системы запретов, ограничений и дозволений с целью формирования устойчивого антикоррупционного поведения государственных служащих.

При этом стандарт антикоррупционного поведения государственного гражданского служащего предполагает активность его действий, направленных на предотвращение коррупционных проявлений, и (или) строгое соблюдение установленных предписаний в виде отказа от совершения каких-либо действий.

В антикоррупционных стандартах преимущественно отмечается, что отклонение государственного гражданского служащего при осуществлении своих полномочий от положений должностного регламента может способствовать совершению коррупционных правонарушений, а также являться признаком коррупционного поведения.

Основные принципы антикоррупционного поведения государственных служащих, устанавливаемые стандартами могут быть:

- 1)неподкупность;
- 2)законность;
- 3)решительность;
- 4)требовательность;

- 5)открытость;
- 6)объективность;
- 7)ответственность.

В целом задачу антикоррупционных стандартов для государственных гражданских служащих можно определить как формирование комплекса знаний о коррупциогенных ситуациях для формирования стандартов поведения в соответствии с правовыми и морально-этическими нормами.

4.6 Направления и механизмы совершенствования мер противодействия коррупции

Национальная стратегия противодействия коррупции представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающую федеративное устройство государства, охватывающую федеральный, региональный и муниципальный уровни, направленную на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемую федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами.

Национальная стратегия противодействия коррупции согласно ее разд. IV реализуется по следующим основным направлениям:

- 1) обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции;
- 2) повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по противодействию коррупции;
- 3) внедрение в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии законодательных (нормативных и муниципальных правовых) актов РФ и управленческих решений;
- 4) совершенствование системы учета государственного имущества и оценки эффективности его использования;
- 5) устранение коррупциогенных факторов, препятствующих созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций;

6) совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок;

7) расширение системы правового просвещения населения;

8) модернизация гражданского законодательства;

9) дальнейшее развитие правовой основы противодействия коррупции;

10) повышение значимости комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих РФ и урегулированию конфликта интересов;

11) совершенствование работы подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений;

12) периодическое исследование состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах;

13) совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией;

14) повышение эффективности исполнения судебных решений;

15) совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности;

16) повышение денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих;

17) распространение ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательными актами РФ в целях предупреждения коррупции, на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности;

18) повышение качества профессиональной подготовки специалистов в сфере организации противодействия и непосредственного противодействия коррупции;

19) совершенствование системы финансового учета и отчетности в соответствии с требованиями международных стандартов;

20) повышение эффективности участия России в международном сотрудничестве в антикоррупционной сфере.

В рамках определения механизма реализации Национальной стратегии противодействия коррупции в ее разд. V предусмотрено,

что она реализуется федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами:

- 1) при формировании и исполнении бюджетов всех уровней;
- 2) путем решения кадровых вопросов;
- 3) путем оперативного приведения правовых актов федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных правовых актов – в соответствие с требованиями федеральных законов по вопросам противодействия коррупции;
- 4) в ходе контроля за исполнением законодательства РФ и выполнением мероприятий, предусмотренных национальным планом противодействия коррупции на соответствующий период, планами федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, субъектов РФ и муниципальных образований по противодействию коррупции;
- 5) путем обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства РФ;
- 6) путем оказания содействия средствам массовой информации в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции;
- 7) путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества.

Таким образом, нужны комплексные меры, способные адресно воздействовать не только на сами проявления коррупции, но и на их причины и условия.

4.7 Антикоррупционные меры совершенствования функционирования институтов власти и гражданского общества

За последнее время значительно активизировалась деятельность правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Однако в целом, несмотря на принятые меры, каких-либо значимых

результатов в этом направлении не достигнуто. Многие антикоррупционные меры, предусмотренные различными документами, не реализованы, а выполненные мероприятия практического эффекта не дали.

Предпринимаемые органами прокуратуры РФ, органами федеральной службы безопасности и органами внутренних дел РФ усилия не способны устранить главные причины коррупции, так как основные факторы, порождающие коррупцию, находятся в области функционирования государственного и хозяйственно-экономического механизмов, а также в социальной и культурной сферах.

Коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных институтов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает большую тревогу в российском обществе и порождает недоверие к государственным структурам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности России.

К мерам, направленным на ликвидацию очевидных недостатков функционирования властных институтов и институтов гражданского общества, напрямую способствующих коррупции, относятся:

1. Ослабление влияния коррупции на политику.

Заключается в уменьшении влияния коррупции на процесс выборов.

Для этого необходимо решить следующие задачи:

- повысить государственный и общественный контроль над выборными процедурами;
- увеличить допустимый размер избирательных фондов, приводя его в соответствие с реальными затратами на проведение избирательных кампаний;
- разрешить заблаговременно формировать партийные или избирательные фонды для сбора взносов граждан;
- ужесточить контроль над соблюдением порядка финансирования избирательных кампаний;
- повысить роль и независимость системы избирательных комиссий, одновременно увеличив их прозрачность для общественного контроля.

2. Уменьшение влияния коррупции на деятельность законодательных органов.

Для этого требуется упрощение процедуры привлечения депутатов к уголовной ответственности, ужесточение контроля за процедурной стороной законотворчества и усиленный общественный контроль за деятельностью законодательных органов.

Нередко коррупция в законодательных органах используется для пополнения партийных касс. Поэтому на более поздних стадиях целесообразно ввести общепринятую практику финансирования парламентских партий из государственного бюджета, сопрягая это с увеличением контроля государства за деятельностью партий в рамках Конституции и законов страны. Способы и источники финансирования политических организаций и политических акций должны быть абсолютно прозрачны для общества.

3. Совершенствование работы правоохранительных органов, надзорных служб, повышение квалификации кадров, занимающихся борьбой с коррупцией.

При решении данной задачи необходимо:

- повышение заработной платы в первую очередь работников правоохранительных органов. В дальнейшем их содержание должно превосходить содержание работников «гражданских служб»;

- повышение уровня технического обеспечения правоохранительных и надзорных органов, внедрение современных информационных технологий;

- кадровое обновление правоохранительных органов, сопряженное с сокращением численности Вооруженных Сил страны при условии развертывания сети переподготовки увольняемых в запас военнослужащих, которые должны пополнять ряды правоохранительных органов;

- создание под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации межведомственного научного и учебного центра. В его задачи должны входить анализ и обобщение опыта работы правоохранительных и контрольных органов по борьбе с коррупцией и переподготовка кадров, занятых решением этой проблемы в различных ведомствах (включая внутренние службы безопасности);

- разработка и выпуск новой специальной и учебной литературы по борьбе с коррупцией для вузов и факультетов;

- организация стажировок российских специалистов в странах, в которых были успешно реализованы программы борьбы с коррупцией.

4. Введение практики периодического обновления государственных, в том числе антикоррупционных программ (раз в три – пять лет).

Целью мер является ревизия зараженных коррупцией государственных экономических и социальных программ.

Результатом таких мер может быть отмена, пересмотр или изменение механизмов реализации программ. Одновременно должны вводиться новые процедуры разработки, утверждения и реализации государственных программ. Эти новые процедуры должны включать в себя антикоррупционные принципы и механизмы.

5. Усиление роли СМИ.

Их задача не только информировать общественность о конкретных случаях коррупции, но и пропагандировать антикоррупционную программу, сообщать об ее успехах, учить граждан навыкам антикоррупционного поведения, формировать новые нормы гражданской морали. Одновременно необходимо поддержать СМИ, защитив их законодательно. Возможно, целесообразно пересмотреть ряд действующих норм, в частности о раскрытии источников информации (или сузить сферу применимости действующей нормы).

Для усиления роли СМИ необходимо:

- развивать независимость средств массовой информации.

Отсутствие обозначенной политики деятельности средств массовой информации в сфере противодействия коррупции объясняется тем обстоятельством, что большинство из них финансируется органами власти различного уровня. Как правило, публикации средств массовой информации о коррупции используются в конкурентной борьбе в бизнесе и политике, а потому зачастую являются заказными со стороны финансирующего органа.

- мониторить публикации органами государственной власти в средствах массовой информации о фактах проявления коррупции в том или ином органе.

Например, протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 15 сентября 2010 г. № 106 (раздел IX) одобрен Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти (далее – Типовой

план). П. 3.7 раздела 3 Типового плана относит «мониторинг публикаций в средствах массовой информации о фактах проявления коррупции в федеральном органе исполнительной власти и организацию проверки таких фактов» к числу мероприятий, проведение которых необходимо для обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества и гражданами, а также обеспечения доступности информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

6. Активизация антикоррупционной деятельности гражданского общества.

Консолидации усилий гражданского общества в борьбе с коррупцией служат добровольно создаваемые общественные институты, к которым относятся: политические партии, профессиональные союзы, отраслевые ассоциации работников, саморегулируемые организации, творческие союзы, институты гражданской инициативы, ситуационно-протестные институты, религиозные организации.

На пути реализации указанной меры требуется решение следующих задач:

1. Использование социального потенциала общества в механизме противодействия коррупции.

Формирование общественными институтами акцента на включение задачи преодоления коррупции в их уставные цели. Поэтому в программах и планах нужна переориентация деятельности всех институтов.

2. Взаимодействие институтов гражданского общества и органов публичной власти.

Для этого, в первую очередь, требуется отработка законодательством правового механизма взаимодействия институтов гражданского общества с институтами публичной власти.

В реальной действительности превалирует контроль государства над обществом. Встречный контроль общества над государством, его институтами практически отсутствует, что с правовой точки зрения ненормально.

Следующим шагом должно стать установление для законодателей России непреложного правила, что ни один законодательный акт важной социальной значимости не может быть принят без учета

конструктивного общественного мнения по регулируемому вопросу. Общественное мнение призвано определять сферы и уровни общественного контроля, его функциональную сбалансированность, гласность, результативность.

3. Развитие институтов общественного контроля за реализацией мер по противодействию коррупции.

Для вовлечения граждан в антикоррупционную деятельность целесообразно создать условия путем построения системы «обратной связи» и предоставления гражданам возможности непосредственного участия в реализации мер, предусмотренных региональными антикоррупционными программами, путем осуществления следующих мер:

- публичных обсуждений проектов региональных антикоррупционных программ и результатов реализации самих программ;
- онлайн-опросов и учета их результатов, посвященных оценке реализации антикоррупционных мероприятий (в отдельных органах власти и в целом);
- формирования в обществе посредством СМИ идеологии нетерпимости к коррупционному поведению, организации мероприятий антикоррупционной пропаганды; (ст.6 Федерального закона 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»), создания положительного имиджа честных и профессиональных государственных и муниципальных служащих с одновременным осуждением любого факта проявления коррупции, повышения личной ответственности руководителей органов власти за реализацию антикоррупционных мер;
- введения института общественных помощников по линии надзора за исполнением законодательства (помощников прокуроров на общественных началах).

7. Усиление законодательных мер противодействия коррупции.

Так как вне действующих законов любые меры будут неэффективны, целесообразно:

1. Регулировать борьбу с коррупцией системно, предусмотрев средства борьбы с коррупцией во всем комплексе законодательных актов с той целью, чтобы часть коррупционных действий не оказалась за пределами действия Уголовного кодекса или иного закона.

2. Проведение ревизии действующего законодательства, которая должна осуществляться по следующим направлениям:

- распутывание противоречий и прояснение туманностей в действующем законодательстве, поскольку все это создает возможность для чиновного произвола и коррупции;
- «закрытие» многочисленных отсылочных норм в действующих законах;
- ревизия шкалы наказаний за коррупционные действия с учетом того, что часто завышенные наказания мешают доказательству преступлений;
- дифференцирование в Уголовном кодексе коррупционных действий;
- пересмотр шкал пошлин, штрафов и тому подобное (слишком высокие штрафы так же неэффективны, как и слишком низкие, поскольку стимулируют уход от них с помощью взятки).

4.8 Измерение коррупции

Измерение масштабов теневой экономики представляет собой сложную задачу в силу скрытого характера теневой экономики и отсутствия фиксируемых показателей. Однако оценка ее размеров необходима для анализа и корректировки макроэкономических параметров, при разработке социально-экономического развития и формирования государственной экономической политики.

Решение поставленных выше диагностических задач может осуществляться с помощью следующих инструментов:

- анализ функционирования органов власти;
- аналитика статистических данных (экономической, криминальной и тому подобное);
- анализ и группировка уголовных дел (недостатками данной группы инструментария являются – унификация систем статистики и отчетности всех правоохранительных органов, прокуратуры, судов, а также – систематичность и полнота сбора информации, дополняемая доступом к ней для решения информационных и аналитических задач);
- анализ законодательства;
- анализ прессы (обладает богатым информационным потенциалом для мониторинга коррупции, однако этот потенциал может реализоваться только при наличии реальной свободы слова в стране);

– социологические техники (включенное наблюдение, интервью, фокус-группы, формализованные интервью).

На сегодня, нет достоверных способов оценки уровня коррупции на основе эмпирических данных. Существуют статистические данные, например, число уголовных дел или судебных приговоров по фактам коррупции, но такие данные, не всегда доступны, а также, скорее отражают эффективность работы правоохранительных органов, а не реальный уровень коррупции.

В связи с этим, таких данных недостаточно для выстраивания объективного представления об уровне коррупции на определенной территории. Однако возможно измерить то, как простые граждане или квалифицированные эксперты оценивают состояние дел с коррупцией.

Наиболее часто используемое диагностическое средство оценки уровней коррупции в настоящее время – это обследования для выявления общественного мнения.

Общественное мнение представляет собой распространенное суждение, которое несёт в себе оценку отношения к какому-либо явлению, которое представляет интерес для общества. Общественное мнение проявляется в оценках, жалобах, советах, пожеланиях, недовольствах, протестах и выполняет следующие функции: регулирует и предписывает определенное поведение, выражает и отражает оценки событий и фактов.

Таким образом, комплексный подход к исследованию общественного мнения должен содержать в себе использование как количественных, так и качественных методов. При этом ограниченность количественного подхода дополняется качественным.

Группы, подлежащие обследованию включают представителей населения, бизнеса и органы государственного управления. Такого рода обследования позволяют определить элементы и виды коррупции на определенной территориальной единице (регионе, стране). Но такие исследования направлены на выявление субъективных мнений респондентов с помощью прямых вопросов, касающихся опыта и практики граждан или коммерческих предприятий.

Социологические техники – это наиболее часто используемое диагностическое средство оценки уровней коррупции в настоящее время. Специфика социума заключается в том, что юридическое определение коррупции не всегда совпадает с границей морально

осуждаемого поведения. Люди способны осудить действия, в которых закон не найдет состава преступления, и, наоборот, оправдать поступки, трактуемые законом как коррупция. Создавая пространство легально допустимого обогащения, власть способна, вносить изменения в законы, но бессильна сделать их легитимными. В связи с этим, общество может преувеличивать масштабы коррупции, а власть – их преуменьшать.

Подход измерения коррупции посредством сравнительной оценки коррупции в разных странах на основе обследования для выявления общественного мнения применяется многими странами и общественными объединениями. Регулярно публикуются авторитетными организациями индексы с оценкой деятельности государственных чиновников и их социального положения.

Это такие индексы, как Индекс восприятия коррупции (ИВК) организации Transparency International и Индекс взяточничества, Индекс фонда Heritage Foundation, «Обследование в рамках века демократии» организации Freedom House; Индекс непрозрачности компании Pricewaterhouse Coopers и другие показатели.

Например, а основе расчета индексов CPI (Corruption Perception Index) в Transparency International или WGI (Worldwide Governance Indicators) в World Bank лежит модель коррупции, которая выглядит следующим образом (1):

$$\begin{aligned} \text{Коррупция}_{it} = f(\text{Экономическое благосостояние}_{it}, \\ \text{Демократия}_{it}, \text{Судебная система}_{it}, \text{Характеристика} \\ \text{государства}_{it}, \text{История}_{it}, \text{География}_{it}) \end{aligned} \quad (1)$$

где I – страна,

t – год.

Другая модель, предложенная Робертом Клитгаард, представляет собой так называемую «формулу коррупции» (2):

$$K = M + P - O, \quad (2)$$

где K – коррупция,

M – власть монополий,

P – произвольность решений,

O – ответственность.

Коррупция определяется степенью монопольной власти и права принимать произвольные решения, которыми наделены государственные чиновники, а также мерой их ответственности за свои действия.

Такие диагностические индексы играют немаловажную роль в повышении антикоррупционного сознания общественности, но, к сожалению, имеют достаточные ограничения для принятия конечных выводов относительно эффективности государственной антикоррупционной политики.

Однако применение термина «восприятие» указывает на возможную субъективность результата.

Обязанности по проведению социологических исследований в сфере противодействия коррупции в нашей стране возлагаются в той или иной форме на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, то на практике в ряде регионов социологические исследования если и ведутся, то по отдельным вопросам, без унификации методических приемов и исследовательской документации.

В ряде случаев эти исследования нерепрезентативны. В результате получаемые в ходе таких исследований данные трудны для сопоставления и верификации. Отсутствуют также единые базы данных, ведущиеся или органами исполнительной власти в сфере противодействия коррупции, или уполномоченными организациями. Это в значительной мере затрудняет использование данных социологических исследований.

При этом не приводится не только информация о результатах данных исследований, выводах и рекомендациях, но даже не указываются фактические данные (количество опрошенных). Таким образом, можно утверждать об отсутствии единых подходов к проведению антикоррупционного мониторинга и наличия некорректных обобщений результатов антикоррупционного анализа.

Следует отметить, что в каждом из субъектов существует определенная специфика как в постановке задач, так и в использовании полученных результатов социологических исследований.

Существующие на сегодня российские методики оценки восприятия коррупции в регионе имеют не достаточно проработанные расчеты индексов восприятия для их измерения и сопоставления с

целью получения адекватных результатов уровня коррупции, отражающие основные проблемные направления и эффективность мер по противодействию коррупции в обследуемом регионе.

Для проведения измерения, субъектами производится обследование общественного мнения путем социологического опроса в целях сбора данных для расчета показателей, характеризующих коррупцию в регионе, таких, например, как:

- индекс восприятия бытовой коррупции;
- индекс восприятия деловой коррупции;
- индекс восприятия внутренней коррупции;
- общий индекс восприятия коррупции.

В основу расчета уровня восприятия коррупции берутся качественные и количественные индикаторы.

Количественные индикаторы включают в себя следующие параметры: оценка охвата коррупции, оценка готовности к коррупции, оценка коррупционного риска, оценка интенсивности совершения коррупционных сделок с распределением по государственным и муниципальным органам, учреждениям и организациям, среднее количество коррупционных сделок за год, оценка среднего размера коррупционных сделок за год, оценка эффективности антикоррупционных мер, оценка основных причин коррупции.

Количественные показатели индекса коррупции рассчитываются, исходя из размера потраченной суммы в денежном выражении за один год и данных по интенсивности совершения коррупционных сделок с распределением по государственным и муниципальным органам путем их перемножения.

Качественные показатели: оценка уровня коррупции в государственных и муниципальных органах, учреждениях и организациях, оценка эффективности антикоррупционных мер, меры, способные в наибольшей степени повлиять на снижение уровня коррупции в регионе, распределение коррупционной инициативы, наиболее часто встречающиеся коррупционные ситуации, оценка регламентации действий сотрудников государственных и муниципальных органов, уровень информационной открытости государственных органов и органов местного самоуправления и т. д.

Для получения агрегированного индекса восприятия коррупции в регионе необходимо определить веса исходных показателей без утраты их значимости с учетом влияния на конечный результат

факторов. При этом право присвоения значимости индекса оставляется за экспертом, который будет осуществлять оценку с учетом тех или иных особенностей региона.

Тогда форма агрегированного индекса принимает вид (3):

$$I_a = \frac{\sum_{i=1}^n P_i * I_i}{n}, \quad (3)$$

где P_i – весовой показатель;

I_i – значение индекса восприятия коррупции.

Весовой показатель определяет степень предпочтения индексов, применяемых при расчете агрегированного индекса.

В системе весов может быть использована 10-балльная шкала. Тогда наиболее значимому индексу присваивается 10 баллов, остальным в зависимости от приоритетности от 9 до 1.

От значения весовых показателей по балльной системе осуществляется переход к относительным весам, которые рассчитываются таким образом, чтобы их сумма при расчете агрегированного индекса равнялась 1.

Относительный весовой показатель рассчитывается по следующей формуле (4):

$$P_i = \frac{V_i}{\sum_{i=1}^n V_i}, \quad (4)$$

где V_i – вес индекса.

Таким образом, агрегированный индекс восприятия коррупции позволит регулярно обобщать информацию об уровне коррупции в регионах, основных проблемных направлениях и эффективности принимаемых государственными органами мер по противодействию коррупции.

Учитывая феномен коррупции, ликвидировать данное явление невозможно полностью, но уменьшить ее масштабы и опасность до уровня, не являющегося препятствием нормальному функционированию всех общественных механизмов, проведению социальных преобразований и повышению эффективности экономики, а также повышению доверия к государственным институтам – это минимальная цель в государственной антикоррупционной политике.

Вопросы для самопроверки

1. Определите общие принципы служебного поведения государственных служащих, которыми надлежит руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей.

2. Перечислите и определите содержание организационно-управленческих мер по противодействию коррупции в системе государственной и муниципальной службы?

3. Какими ограничениями и запретами регламентируется деятельность и ответственность гражданских служащих, установленных законодательством?

4. Какими нормативно-правовыми актами регламентируются отношения в части установления ряда ограничений и запретов антикоррупционной направленности государственных служащих?

5. Сформулируйте основные задачи, стоящие при внедрении антикоррупционных стандартов.

6. Определите основные детерминанты антикоррупционных стандартов.

7. Определите детерминанты национальной стратегии противодействия коррупции как постоянно совершенствуемой системы экономического, правового, информационного и кадрового характера мер организационного.

8. В чем суть составляющих механизма реализации стратегии противодействия коррупции.

9. Какие меры направлены на ликвидацию очевидных недостатков функционирования институтов власти и гражданского общества, напрямую способствующих коррупции?

10. Какими факторами обуславливается необходимость антикоррупционного мониторинга и какими составляющими характеризуется организационная форма процедуры оценки регионов?

11. Назовите инструменты реализации диагностических задач оценки масштабов коррупции и определите их сущность.

12. Охарактеризуйте специфику измерения коррупции в России и за рубежом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коррупция – это сложный, динамичный и многогранный процесс, который может принимать самые разные формы.

Разнообразные экономические, политические, административные, социальные и культурные факторы способствует развитию коррупции. Она имеет коллективный, а не индивидуальный характер и выходит за рамки личной выгоды, охватывая более широкие интересы и выгоды в рамках политических систем. Коррупция является признаком корпоративного управления и, вероятно, будет процветать в условиях с низким уровнем подотчетности и регламентирования деятельности служащих. Именно коллективный и системный характер коррупции подтверждает ее устойчивость и невозможность устранения.

Коррупция – многогранное явление, развитие которого обусловлено влиянием экономических, политических, административных, социальных и культурных факторов, как на национальном, так и на международном уровне.

В результате изучения материалов учебного пособия у обучающихся формируются основные взгляды и модели антикоррупционного поведения, появляются знания, умения и навыки в области противодействия коррупции в органах власти. Коррупция воспринимается как серьезная угроза национальной безопасности страны, вырабатываются системный и функциональный подходы к решению задач профилактики и противодействию коррупции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

4. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

5. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 33. – Ст. 3196.

6. Указ Президента РФ от 29.06.2018 №378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 15. – Ст. 1729

7. Афонин Д. Н. Борьба с коррупцией в Российской Империи в начале XX века / Д. Н. Афонин // Бюллетень инновационных технологий. – Юрист. – 2018. – № 1 (9). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/borba-s-korrupsiyey-v-rossiyskoy-imperii-v-nachale-xx-veka>.

8. Андриченко Л. В. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] : науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев. – Электрон. текстовые данные. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014. – 234 с.

9. Барабанов И. И. Сколько ты стоишь? / И. И. Барабанов // NewTimes. – 2010. – № 85. – С. 7–11.

10. Братановский С. Н. Противодействие коррупции в системе исполнительной власти в Российской Федерации. Административно-правовые аспекты [Электронный ресурс] : монография / С. Н. Братановский, М. Ф. Зеленов – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. – 390 с.

11. Гайнанов Д. А. Теория и механизмы современного государственного управления : учеб. пособие / Д. А. Гайнанов, А. Г. Атаева, И. Д. Закиров. – М. : ИНФРА-М, 2020. – 288 с. – (Высшее образование: Магистратура). — www.dx.doi.org/10.12737/5375. - ISBN 978-5-16-101219-2. – Текст : электронный. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/1039049>

12. Гладких В. И. Криминология : курс лекций / В. И. Гладких, П. В. Федотов, Р. Н. Шумов. – М.: Эксмо, 2010. – 181 с.

13. Гриб В. Г. Противодействие коррупции [Электронный ресурс]: учеб. Пособие / В. Г. Гриб, Л. Е. Окс – Электрон. текстовые данные. – М.: Московский финансово-промышленный университет «Синергия», 2015. – 192 с.

14. Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе / О. В. Казаченкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С.23–25.

15. Капинус О. С. Криминологическое исследование личности коррупционного преступника / О. С. Капинус // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018 г. №1 (68). Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriminologicheskoe-issledovanie-lichnosti-orrupsionnogo-prestupnika>.

16. Карабанов А. Л. Современные проблемы противодействия коррупции: монография / А. Л. Карабанов, С. К. Мелькин. – М.: ВолтерсКлувер, 2010. – С. 52–53.

17. Кийко М. Оценка теневой экономики / М. Кийко // Проблемы теории и практики управления. – 2014. – №2. – С.19–24.

18. Кленов С. Н. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: Учебное пособие / С. Н. Кленов, П. Е. Кричинский, С. Н. Новиков – М. : НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 268 с. (Высшее образование: Магистратура) ISBN 978-5-16-010110-

1. - Текст: электронный. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/471455>

19. Комментарий к ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) [Электронный ресурс] / В. В. Григорьев // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа :<http://www.consultant.ru>.

20. Короткова О. А. Правовые основы государственной службы в Советском государстве: исторический аспект / О. А. Короткова, И. С. Соколов // Закон и право. – 2019. – № 2. – С. 57–59.

21. Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения : науч.-метод. пособие / Е. И. Добролюбова, А. В. Павлушкин, Э. Л. Сидоренко [и др.] ; под ред. В. Н. Южакова, А. М. Цирина. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. – 156 с.

22. Кубаханова Э. А. Повышение эффективности оценки и анализа использования кадрового потенциала на примере ОМВД Чеченской республики / Э. А. Кубаханова, И. И. Новикова // Экономика, управление, финансы: теория и практика : материалы XI Междунар. очно-заочной науч.-практ. конф. В 2 т. – 2019. – С. 195–200.

23. Кудашкин А. В. Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании / А. В. Кудашкин., Т. Л. Козлов // Российская юстиция. – 2010. – № 10. – С. 12–15.

24. Кудряков В. Г. Государственные меры противодействия коррупции в регионе / В. Г. Кудряков, И. И. Новикова // Труды Кубанского государственного аграрного. – 2015. – № 1 (48). – С. 15–18.

25. Кузовков Ю. В. Мировая история коррупции. В 2 т. / Ю. В. Кузовков. – М. : Изд-во «Анима-Пресс», 2010. – Т. 1 – 544 с.

26. Лавренко С. В. Феномен коррупции в России: причины возникновения и существования / С. В. Лавренко // Следователь. – 2010. – № 2 (142). – С. 43–45.

27. Левинсон К. А. Чиновники в городах Южной Германии XVI-XVII вв.: опыт исторической антропологии бюрократии / К. А. Левинсон – М.: ИВИ РАН,. – 2000. – 350 с.

28. Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты РФ. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru>, свободный.

29. Наумов А. Коррупция: причины возникновения, влияние и методы борьбы / А. Наумов // Мировое и национальное хозяйство: сетевой журн. [Электронный ресурс]. – М., 2011. – № 4. – Режим доступа: <http://mirec.ru/index.php>.

30. Новикова И. И. Коррупция в Российской Федерации: сущность и механизм противодействия / И. И. Новикова, М. Н. Тонян // Современное государственное и муниципальное управление: проблемы, технологии, перспективы : материалы V Междунар. науч.-практ. конф. – Донецк : ДонНТУ, 2019. – С. 258–262.

31. Новикова И. И. Современные механизмы противодействия коррупции: учеб. пособие / И. И. Новикова, В. Г. Кудряков. – Краснодар : КубГАУ, 2015. – 105 с.

32. Тилевич А. Что порождает коррупцию? / А. Тилевич // Следователь. – 2011. – № 6 (158). – С. 60–62.

33. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] / отв. ред. Ю. А. Тихомиров // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа : <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.

34. Филиппов В. В. Уголовно-правовые меры противодействия коррупции в органах исполнительной власти США / В. В. Филиппов // Следователь. – 2011. – № 4 (156). – С. 53–58.

35. Чаннов С. Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов / С. Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 15–17.

36. Чашин А. Н. Коррупция в России. Стратегия, тактика и методика борьбы [Электронный ресурс] : учеб. пособие / А. Н. Чашин. – Электрон. текстовые данные. – Саратов : Вузовское образование, 2012. – 171 с.

37. Чернов А. Ф. Заимствование зарубежного опыта для борьбы с коррупцией в России / А. Ф. Чернов, К. А. Мовсисян, И. И. Новикова // Экономика и управление в условиях современной России : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. – Краснодар : ФГБУ «Российское энергетическое агентство» Минэнерго России Краснодарский ЦНТИ, 2019. – С. 363–370.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА 1. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА	4
1.1 Феномен коррупции	4
1.2 Формы, виды и механизмы коррупции.....	9
1.3 Детерминанты коррупционных деяний.....	17
1.4 Основные последствия коррупции.....	22
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ БОРЬБЫ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ.....	28
2.2 Правовая основа противодействия коррупции	28
2.2 Основные принципы противодействия и профилактики коррупции в организации.....	36
2.3 Система субъектов противодействия коррупции	39
2.4 Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и проектов	41
2.5 Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции	45
2.6 Описание и типология международных стратегических подходов противодействия коррупции	47
2.7 Описание и типология программного подхода к устранению причин коррупции	56
ГЛАВА 3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ.....	63
3.1 Виды ответственности за коррупционные правонарушения.....	63
3.2 Характеристика личности коррупционного преступника.....	64
3.3 Ответственность за совершение коррупционных правонарушений	71
ГЛАВА 4. ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ	78
4.1 Общие принципы служебного поведения государственных служащих	78
4.2 Организация профилактики в системе государственной и муниципальной службы	80

4.3 Ограничения и запреты, связанные с гражданской службой.....	84
4.4 Механизмы и способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на гражданской службе	88
4.5 Внедрение антикоррупционных стандартов.....	93
4.6 Направления и механизмы совершенствования мер противодействия коррупции	94
4.7 Антикоррупционные меры совершенствования функционирования институтов власти и гражданского общества	97
4.8 Измерение коррупции	102
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	110
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	111

Учебное издание

Новикова Ирина Ивановна
Кудряков Владимир Георгиевич

СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Учебное пособие

Макет обложки – Н. П. Лиханская

В авторской редакции

Подписано в печать ____ .09.2020. Формат $60 \times 84 \frac{1}{16}$.

Усл. печ. л. – 6,8. Уч.-изд. л. – 5,3.

Тираж 500 экз. Заказ № .

Типография Кубанского государственного аграрного университета.
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13