

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управление»

Кафедра
«Государственное управление и
социология региона»

Направление подготовки

38.03.04
Государственное и муниципальное
управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА
на тему

**«Государственная политика противодействия коррупции в
Российской Федерации»**

Студент гр.133ЭГ31

В.М. Куксов

Руководитель
к.и.н., доцент

С.И.Неделько

Нормоконтролер
к.с.н., доцент

И.А. Мурзина

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ №_____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ №_____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2017

Введение

Проблема коррупции и взяточничества в России встала угрожающе остро, она стала системным явлением. Покупается и продается все: от оценок в школе до принятия закона в Госдуме. При этом по данным ученых и специалистов, значительное число фактов взяточничества (до 90 %) остается нераскрытым [16, с. 7].

Этим предопределены мотивы и актуальность выбранной темы.

Несомненна явная взаимосвязь между коррупцией, взяточничеством и преступными структурами, потому что ни одна преступная структура не сможет существовать, не коррумпируя должностных лиц различного ранга для достижения своих целей. Сформировавшиеся преступные сообщества сделали ставку на подкуп должностных лиц разных уровней государственной власти, местного самоуправления, финансовых, контрольно-ревизионных органов, что значительно затрудняет выявление совершенных ими преступлений. Весьма точным является утверждение, что если обычная преступность наступает на общество, действуя против его институтов, в том числе государства, то организованная преступность в этом наступлении старается опираться на институты государства и общества, использовать их в своих целях. Массовый характер приобрели факты незаконного выделения, получения и использования льготных кредитов, перелива капиталов в теневую экономику и зарубежные банки, отмывания денег, полученных преступным путем. Эти действия неизбежно сопровождаются разного рода корыстными злоупотреблениями должностными полномочиями, значительными суммами взяток.

Теоретической значимостью данного исследования является анализ состояния и степени коррумпированности общества, отображение различных взглядов на эту тему, их сравнительная характеристика.

Практической значимостью являются выводы по темам, предложения о создании единой независимой комиссии по борьбе с коррупцией, потому что организованная преступность возрастает именно в обществе с наиболее высоким процентом коррумпированности.

Объектом исследования является проблема коррупции в России.

Предметом исследования являются государственная антикоррупционная политика.

Цель предопределила решение следующих взаимосвязанных задач, первая из которых - дать определение коррупции и раскрыть ее основные виды, вторая - проследить историю борьбы с коррупцией и провести анализ противодействия коррупции в системе государственной службы, третьей задачей является определение основных направлений повышения эффективности антикоррупционной политики.

Хотелось бы отметить, что до сих пор не выработана государственная стратегия противодействия этому масштабному явлению, не принят ряд важнейших антикоррупционных законов и иных общественно значимых документов, а меры, которыми сегодня пытаются оказать на нее воздействие, оцениваются профессионалами в большей степени как имитация государственной активности, поскольку они изначально малоэффективны. Уголовные дела в отношении почти половины должностных лиц, привлеченных к уголовной ответственности за взяточничество, не доходят до стадии судебного рассмотрения. В отдельных случаях страдает и качество судебных решений по этой категории дел.

Нельзя не согласиться с тем, что именно коррупционные отношения, с одной стороны, провоцируют дальнейшее распространение и усиление криминальной напряженности в стране, а с другой, ослабляют возможности государства и общества эффективно реагировать на этот процесс. Давно подтверждено, что криминальная коррупция подрывает устои государственной власти, деформирует общественное сознание, ложится тяжелым материальным бременем на россиян.

Коррупция стала серьезно угрожать верховенству закона, демократии и правам человека, подрывать доверие к власти, принципам государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствовать

конкуренции, затруднять экономическое развитие и угрожать стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Задачами исследования являются вопросы совершенствования борьбы с проявлениями коррупции. Ярким примером эффективной борьбы с коррупцией, которому, я считаю, нам надо последовать, является операция “Чистые руки”, проведенная в Италии в начале 90-х гг. Операция имела ошеломляющие результаты, которые большей частью неизвестны российской общественности. Заключаются эти результаты в том, что под руководством прокурора Борелли, был, по образному выражению, возведен город Закона. Однако для этого ему пришлось разрушить старый город Взяткоград. В результате “чистки”, покончившей с невиданной для цивилизованного государства коррумпированностью власти, оказались “выведенными из оборота” 80 % итальянских политиков, фактически прекратилось действие крупных партий. Одних только самоубийств подследственных было около трех десятков.

Подобную роль наши правоохранительные органы, в частности прокуратура, к сожалению, не играют.

Никакие этические соображения не могут сравниться по силе предупредительного воздействия с опасением чиновника быть разоблаченным и наказанным. Честность чиновничества должна постоянно подкрепляться страхом перед хорошо работающим прокурором. Особенно в России, где нищие служащие испытывают огромные искушения и не стеснены ни общественной, ни религиозной моралью. Если за всеми, пусть даже достаточно жесткими, требованиями антикоррупционного законодательства не будут “проглядываться” грозная фигура независимая от “кормления”, хорошо обеспеченного, не боящегося потерять свою работу прокурора, требования эти не будут подкреплены угрозой наказания за их неисполнение [50, с. 8].

В нашей стране происходит сложный процесс становления института государственной службы, и параллельно с ним разрабатывается законодательство, имеющее антикоррупционную направленность. В современной научной литературе по проблемам борьбы с коррупцией

существует множество определений коррупции. Ее рассматривают в нескольких аспектах: социальном, политическом, правовом. Ряд ученых считает, что коррупцию нужно рассматривать не как конкретный состав преступления или административного правонарушения, а как совокупность родственных деяний, включающих в себя ряд должностных злоупотреблений.

Создавая системы противодействия коррупционным проявлениям посредством принятия различных профилактических, предупредительных и карательных мер, наше государство, как бы оно не стремилось, в полной мере на сегодняшний день не может обеспечить должной политической устойчивости и экономической безопасности страны. И действительно, коррупция как феномен в общественной и государственной жизни имеет повышенную степень общественной опасности по сравнению со всеми другими похожими элементами социальной действительности.

Государственная коррупция существует, когда государство вмешивается в частную, общественную, экономическую жизнь. И там, где степень данного вмешательства больше, уровень коррумпированности выше. Прежде, чем приступать к искоренению коррупции, необходимо позаботиться о том, чтобы минимизировать порождающие ее социально-экономические условия. Важно понимать, что борьба с коррупцией не сводится к борьбе с ее проявлениями. Такая борьба всегда тесно связана с урегулированием всех сторон жизни общества и государства.

Бороться с коррупцией силами самих коррупционеров бессмысленно. Начинать надо с создания благоприятной для этой борьбы политической среды, которая подразумевает наличие оппозиции, реальной свободы слова и прозрачность власти. Это три необходимых условия, без наличия которых всякая борьба будет просто фикцией. Другими, не менее значимыми условиями являются: четкое законодательное определение функций государства и отдельных чиновников; сокращение сфер, где принятие решений зависит от воли отдельных лиц; ясность, простота и стабильность законодательства; создание условий для развития гражданского общества; повышение

образовательного уровня населения, в том числе и в плане правовой грамотности.

Цели и задачи исследования обусловили структуру бакалаврской работы, которая состоит из введения, трех глав и заключения.

В первой главе показан генезис взяточничества и коррупции, отображены истоки возникновения взяточничества, как в нашей стране, так и в мире в целом.

Во второй главе раскрывается понятие коррупции, которое так юридически до конца и не раскрыто в нашем законодательстве, дается определение взяточничества, а также предпринята попытка рассмотрения проблемы эффективности борьбы с коррупцией и взяточничеством, что представляет определенный теоретический и практический интерес. Показан зарубежный опыт и раскрывается реализация антикоррупционной политике в субъекте РФ на примере Пензенской области.

В третьей главе рассматриваются основные направления совершенствования антикоррупционной политики государства на современном этапе.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются выводы и предложения автора, выделяются вопросы, имеющие наибольшую ценность для деятельности государственных органов, задействованных в сфере противодействия коррупции. Рассматриваются вопросы укрепления законности и правопорядка, осуществления эффективного метода борьбы с указанным злом.

1 Коррупция как социальный феномен и правовые основы государственной антикоррупционной политики

1.1 Происхождение, сущность и виды коррупции

Сегодня взгляды государства и общества на коррупцию в целом остаются весьма разнообразными. Существуют разные мнения о причинах возникновения, значении и степени влияния данного явления на государственные и общественные институты, что во многом объясняется тем, кем исследуются вопросы коррупции - экономистами, социологами, политологами или юристами. Также есть и бытовое понимание коррупции, которое формируется на основе опыта населения. К сожалению, этот разноречивый затрудняет формирование относительно универсального понятия коррупции, что, в свою очередь, объективно ограничивает и выработку более эффективных механизмов противодействия ее распространению.

Известно, что в основе термина “коррупция” лежит латинское слово “corruption”, означающее в буквальном переводе “порчу, подкуп” (однокоренным в этом смысле является и слово “коррозия”). В целом этот перевод дает общее представление о сущности коррупции – порче или коррозии власти путем ее подкупа – с точки зрения рассмотрения ее в качестве социального явления, коим она, безусловно, является.

Латинско-русский словарь, составленный И.Х. Дворецким, кроме вышеуказанных значений приводит и такие значения, как “сворачивание, упадок, извращение, плохое состояние, превратность (мнения или взглядов), а также расстраивать, повреждать, приводить в упадок, губить, разрушать, обольщать, соблазнять, развращать, искажать, фальсифицировать, позорить, бесчестить” [21, с. 59]. А кандидат юридических наук Г.К. Мишин, вопреки утверждениям большинства пишущих по этим вопросам авторов, утверждает, что латинский термин “corruption” происходит от двух корневых слов cor (сердце; душа, дух; рассудок) и ruptum (портить, разрушать, развращать). Поэтому суть коррупции не в подкупе, продажности публичных и иных служащих, а в нарушении

единства (дезинтеграции, разложении, распаде) того или иного объекта, в том числе государственной власти [41, с. 32].

Одно из наиболее кратких, но достаточно емких определений коррупции дает Словарь иностранных слов: это “подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще”.

Справочный документ Организации Объединенных Наций о международной борьбе с коррупцией определяет ее как “злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях”.

В свою очередь, политологи преимущественно рассматривают коррупцию как совокупность различных способов использования заинтересованными структурами и лицами власти, финансового, политического и иного влияния на государственные ведомства. Для многих из них основные причины коррупции кроются в недостатке демократических правил, хотя они при этом признают, что распространение коррупции имеет место и при демократических режимах. Ими также предпринимаются попытки разработать способы уменьшения возможностей и условий для углубления сфер влияния политической коррупции, в том числе направленные на противодействие сговору между законодательной и исполнительной властью, расширение участия населения в демократических процессах, ориентированных на становление и развитие гражданского общества. В целях обеспечения единообразного применения законодательства, предусматривающего ответственность за взяточничество и коммерческий подкуп существует действующее Постановление Пленума Верховного суда СССР от 30 марта 1990 г. № 4 “О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти и служебных полномочий, халатности и должностном подлоге”.

Специалисты в области управления видят сущность коррупции в злоупотреблении ресурсами и использовании государственных полномочий для достижения личной прибыли. По их мнению, причины коррупции вытекают главным образом из-за недостаточного уровня оплаты труда государственных

должностных лиц, чрезмерной монополизации услуг общественного пользования, необоснованно расширенной свободы действий чиновников при слабой системе контроля за ними, излишнего государственного регулирования общественных отношений, особенно в экономической сфере, и избытка бюрократических процедур, а также неудач в формировании стабильной внутренней культуры и этических правил государственной службы. Ими также поддерживается точка зрения о безусловном вреде коррупции [16, с. 89] .

Деловые организации чаще всего рассматривают коррупционные отношения как неизбежный фактор торговой и инвестиционной политики. Основной причиной их беспокойства является неопределенность, которую коррупция привносит в деловые отношения, и невозможность предсказать результаты конкурентной борьбы в условиях, когда коррупция широко распространена.

Значительное внимание коррупции уделяется правоведами. Объяснением этому может служить то обстоятельство, что некоторые виды коррупционного поведения на протяжении всей истории государства и права считались противозаконными. Вследствие этого соответствующие отношения рассматриваются как отклоняющееся поведение от обязывающих правовых норм, допускаемый произвол в осуществлении возложенных законом полномочий либо неправомерное использование возможностей управлять государственными ресурсами.

Сегодня определение закреплено в ст.1 федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции”.

Не без оснований юристы относили и продолжают относить это явление к области применения некоторых отраслей права, прежде всего, гражданского, административного и уголовного. Здесь нужно дать также определение взяточничества, как одной из основных форм коррупции, Советский энциклопедический словарь характеризует взяточничество как: получение должностным лицом любым путем и в любой форме материальных благ за

совершение (или несовершение) в интересах взяткодателя действий, входящих в компетенцию данного должностного лица.

Важное обстоятельство, которое следует учитывать при анализе сущности коррупции, причем как в качестве социального явления, так и объекта правового воздействия. Речь идет о так называемой мелкой (низовой) и крупной (элитарной) коррупции. Несмотря на существенную разницу в уровнях, между ними существует тесная взаимосвязь и взаимозависимость, обусловленность и общность централизованного, патерналистского, организационного или социально-психологического характера.

Низовая коррупция, существуя на уровне повседневных потребностей граждан и предпринимателей, фактически стала нормой жизни, пронизывает самые различные слои общества. Однако, это же делает ее более уязвимой с точки зрения разоблачения конкретных проявлений. Не случайно основная масса официально регистрируемых коррупционных проявлений разоблачается и пресекается именно на этом уровне.

Гораздо изощреннее выглядит элитарная коррупция. Она характеризуется высоким социальным положением субъектов ее совершения, интеллектуальными способами их действий, огромным материальным и нравственным ущербом, латентностью посягательств, снисходительным, если не покровительственным, отношением властей к этому уровню коррупционеров.

Общеизвестно, что коррупционные действия властной элиты, как правило, совершаются в очень сложных и конфиденциальных видах государственной деятельности, куда профессионалов борьбы с ее проявлениями практически не допускают, а непрофессионалу разобраться трудно. Этот вид коррупции обладает высочайшей приспособляемостью, она непрерывно видоизменяется, совершенствуется, выстраивается в целостную систему с высокой степенью самозащиты, включающей лоббирование законодательных актов, увод от ответственности виновных и, напротив, преследование в различных формах лиц, вскрывающих коррупционную деятельность. Элитарная коррупция,

обладая скрытым и согласительным характером, в условиях доминирования алчности и продажности властей взаимовыгодна как для берущих, так и для дающих. Если мелкая коррупция повседневно посягает на материальное благосостояние населения, то элитарная коррупция поглощает огромные куски государственной и частной экономики [19, с. 45].

Коррупцированная бюрократия умна, образованна, богата и властна. Скрытность своих действий ее основная забота. Вследствие этого дать хотя бы приблизительную оценку фактическому распространению элитарной коррупции не представляется возможным. Интересно, что издано Постановление ГД РФ от 10.03.00 № 164-III “О комиссии государственной Думы Федерального собрания РФ по борьбе с коррупцией”.

Даже отдельные громкие разоблачения в коррупции высших должностных лиц, как правило, заканчиваются всего лишь “выбросом” через СМИ компромата, на который власть почти не реагирует.

Коррупция оказывает разрушительное воздействие на все правовые институты, в результате чего установленные нормы права заменяются правилами, продиктованными индивидуальными интересами тех, кто способен оказывать влияние на представителей госаппарата и готов за это платить. Серьезная угроза также во вторжении коррупции в систему юстиции в целом и отправлении правосудия, в частности, поскольку это с неизбежностью приведет к деформированию общей практики правоприменения, сделает ее менее цивилизованной и эффективной.

Мало уделяется внимания различными исследователями Постановлению Пленума Верховного суда от 10 февраля 2000 г. “О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе” в котором подробно рассматривается субъект уголовного преступления, представители власти, должностное положение, покровительство по службе, попустительство, состав преступления и т. д.

Что касается населения, то большинство людей чаще всего рассматривает коррупцию с точки зрения компенсации низкой оплаты чиновника, а также

неизбежного условия за беспрепятственное прохождение в инстанциях интересующего их вопроса и получение необходимого им конкретного решения государственного органа. Есть бытовое понимание коррупции и в более широком смысле, в том числе как нарушение прав человека, а в самом крайнем значении - как “преступление против человека”. При этом характерно, что многие граждане даже в случаях публичного осуждения ими этого явления, так или иначе, сами способствуют его сохранению, поскольку вынужденно или по собственной инициативе участвуют в коррупционных сделках. Логика подсказывает, что существование коррупции в обществе было бы невозможно по определению без подобного участия. Более того, справедливо осуждая коррупцию, они одновременно рассматривают ее как неотъемлемую часть их жизни или определенные правила игры, которые ими из-за отсутствия выбора должны безоговорочно приниматься.

Серьезность усугубляется вовлечением в коррумпированную деятельность существенных слоев представителей “среднего класса”, которые начинают рассматривать коррупцию как некий атрибут интеллигентности. В этих кругах самым большим оскорблением считается – прослыть глупцом. А глупым, в глазах других, уже считается не отсутствие добропорядочности, а неспособность извлекать преимущества в ситуации для своей личной выгоды. В результате в качестве постоянного спутника коррупции становится такое поведение, как массовое уклонение организаций и компаний от уплаты налогов, усугубляя последствия от коррупции.

С понятием коррупции в ее общесоциальном значении связано понятие коррумпированности. Коррумпированность – это вовлеченность должностного лица в незаконное обогащение путем использования должностных полномочий, зараженность стремлением к незаконному обогащению посредством использования возможностей занимаемого служебного положения. Реализация этой возможности зависит от нравственных устоев человека, честности, уважения к самому себе, обществу и государству, от отношения к своему долгу.

Несмотря на достаточно широкий спектр воззрений на коррупцию, специалисты, тем не менее, почти единодушно сходятся на том, что:

а) она всегда связана с государственной/муниципальной властью и в силу этой зависимости неизбежно оказывает в большей или меньшей степени воздействие на характер и содержание власти, ее репутацию в обществе;

б) она как злоупотребление властью, может осуществляться для получения выгоды не только в целях личного, но и корпоративного, кланового интереса.

Существует Указ Президента от 24 декабря 1998 г. “Об утверждении составов межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации”, в котором на первое место ставится создание комиссии по защите прав граждан и общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией.

Коррупция в широком смысле включает в себя взяточничество и самостоятельное чиновничье предпринимательство. Рассматривая коррупцию в широком смысле в качестве важнейшего элемента этого понятия, следует выделить наличие у должностных лиц непосредственно распределять выгоды или давать разрешение на подобное распределение, когда искушение получить личную прибыль преобладает над долгом и обязанностью служить интересам государства и общества. В подобном смысле коррупция имеет место, когда государственная функция выполняется чиновником хотя и при наличии установленных правил или процедурного порядка, но при возможности для него действовать и по собственному усмотрению, в том числе сознательно нарушая правила регулирования, с целью получения личной выгоды.

Коррупция в узком смысле, прежде всего, явление, при котором должностные лица сознательно пренебрегают своими обязанностями или действуют вопреки этим обязанностям ради дополнительного материального или иного вознаграждения. При этом в коррупцию всегда вовлечены две стороны: тот, кто подкупает, и тот, кто, будучи подкуплен, действует вразрез со своим служебным долгом в частных интересах. В этом проявляется своего рода “приватизация государства” [15, с. 2].

С учетом рассмотренных взглядов на сущность коррупция представляется как использование государственными (муниципальными) служащими и иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных и связанных с ними функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в частных интересах в ущерб общественно значимым политическим, экономическим, социальным, морально-этическим и иным интересам государства.

Вместе с тем, многие специалисты не без оснований отмечают, что сфера коррупционных отношений не ограничивается только государственной и муниципальной службой или лицами, привлеченными к публичному управлению, а распространяется и на частный сектор, профессиональные союзы и политические партии, и некоторые другие сферы.

Что касается определения понятия коррупционной преступности, то здесь следует исходить из того, что это достаточно традиционный и распространенный вид криминальных проявлений в большинстве стран мира. Тем не менее, универсального определения криминальной коррупции не существует. Подобное понятие Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1978 года, предоставляет национальному праву. Вместе с тем, в качестве его обязательных элементов данный документ предлагает рассматривать “совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие”[40, с. 32].

По существу, в этом документе рекомендовано подразумевать под криминальной коррупцией подкуп, продажность должностных лиц (публичных служащих) и их служебное поведение, осуществляемое в связи с полученным или обещанным вознаграждением.

В одном из более поздних международных документов, а именно в Межамериканской конвенции против коррупции, подписанной государствами-участниками Организации американских государств 29 марта 1996 года в г. Каракасе, дается уже более подробный и конкретизированный перечень криминальных проявлений коррупции: вымогательство или получение прямо или косвенно правительственным чиновником или лицом, которое выполняет государственные обязанности, любого предмета, имеющего денежную стоимость или иной выгоды в виде подарка, услуги, обещания или преимущества в обмен на любое действие или несовершение действия при исполнении им своих государственных обязанностей, а также предоставление или предложение таких предметов или выгод указанным лицам; любое действие или несовершение действия при исполнении своих обязанностей правительственным чиновником или лицом, выполняющим государственные обязанности, в целях незаконного получения выгоды для себя или третьего лица; мошенническое использование или сокрытие имущества, полученного в результате совершения указанных действий; ненадлежащее использование правительственным чиновником или лицом, исполняющим государственные обязанности, для своей выгоды или выгоды третьего лица любого имущества, принадлежащего государству, компании или учреждению, в которых государство имеет имущественную долю, если чиновник или лицо, исполняющее государственные обязанности, имеет доступ к этому имуществу в следствие или в процессе исполнения своих обязанностей.

Несколько отличный от приведенного, но достаточно близкий по смыслу перечень деяний, составляющих уголовно-наказуемую коррупцию, приводится в Конвенции “Об уголовной ответственности за коррупцию”, принятой 4 ноября 1998 года Комитетом Министров Совета Европы на своей 103-й сессии. При этом текст Конвенции содержит определенное количество возможных оговорок, необходимых для того, чтобы стороны, ратифицирующие или присоединяющиеся к ней, могли постепенно адаптироваться к обязательствам, предусмотренным в этом документе [40, с. 45].

Несмотря на то, что Конвенция пока не ратифицирована Россией, представляется, что эти рекомендации следует учитывать не только в качестве основополагающих элементов национального законодательства, но и ориентиров для выявления и пресечения конкретных фактов коррупционного поведения применительно к практике российских правоохранительных органов. Тем более, что в действующем российском законодательстве понятие коррупционных преступлений до сих пор не закреплено.

Далее рассмотрим исторический аспект возникновения коррупции. С явлением коррупции история знакома уже очень давно. Еще Аристотель говорил: “Самое главное при всяком государственном строе - это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться”. О взятках упоминается и в древнеримских 12 таблицах; в Древней Руси митрополит Кирилл осуждал “мздоимство” наряду чародейством и пьянством. При Иване IV Грозном впервые был казнен дьяк, получивший свыше положенного жареного гуся с монетами.

В Российском уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (в редакции 1885г., действовавшее в России до октября 1917 г.) уже различался состав получения взятки – мздоимства и лихоимства.

Ш.-Л. Монтескье отмечал: “...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела”. Соответственно проявления коррупции обнаруживаются как в государствах с тоталитарным, так и демократическим режимом, в экономически и политически слаборазвитых странах и супердержавах. В принципе нет таких стран, которые могли бы претендовать на исключительное целомудрие.

Впервые цивилизованное человечество столкнулось с явлением коррупции в самые древнейшие времена, позже находим ее признаки по существу повсеместно.

Например, одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается еще в клинописях древнего Вавилона. Как следует из расшифрованных текстов,

относящихся к середине третьего тысячелетия до нашей эры, уже тогда перед шумерским царем Урукагином весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, требовавших незаконные вознаграждения [45, с. 94].

С аналогичными вопросами сталкивались и правители древнего Египта. Документы, обнаруженные в процессе археологических исследований, свидетельствуют и о массовых проявлениях коррупции в Иерусалиме в период после вавилонского пленения евреев в 597 - 538 гг. до Рождества Христова.

Тема коррупции обнаруживается и в библейских текстах. Более того, о ее наличии и вреде с горечью говорят многие авторы. Например, в одной из книг библии Книге премудрости Иисуса сына Сирахова отец наставляет сына: “Не лицемерь перед устами других и будь внимателен к устам твоим... Да не будет рука твоя распростерта к принятию... Не делай зла, и тебя не постигнет зло; удаляйся от неправды и она уклонится от тебя... Не домогайся сделаться судьей, чтобы не оказаться бессильным сокрушить неправду, чтобы не убоиться когда-либо лица сильного и не положить тени на правоту твою...”. Нетрудно заметить, что сам характер наставлений свидетельствует, что библейскому обществу были достаточно знакомы факты подкупа судей и нечестного правосудия.

Не избежала проявлений и расцвета коррупции и античная эпоха. Ее разрушительное влияние было одной из причин распада Римской империи.

Более поздние периоды западно-европейской истории также сопровождались развитием коррупционных отношений. При этом их присутствие в жизни и делах общества получило отражение не только в исторических документах, но и во многих художественных произведениях таких мастеров, как Чосер (“Кентерберийские рассказы”), Шекспир (“Венецианский купец”, “Око за око”), Данте (“Ад” и “Чистилище”). Так, еще семь веков тому назад Данте поместил коррупционеров в самые темные и глубокие круги Ада. Историей объясняют его неприязнь к коррупции политическими со-

ображениями автора, ибо Данте считал мздоимство причиной падения Итальянских республик и успешности своих политических противников.

Многие известные западные мыслители уделяли исследованию проявлений коррупции немало внимания. Как представляется, весьма и всесторонне в этом смысле исследовал ее истоки Никколо Макиавелли. Характерно, что многие его воззрения на эту проблему весьма актуальны и сегодня. Достаточно вспомнить его образное сравнение коррупции с чахоткой, которую вначале трудно распознать, но легче лечить, а если она запущена, то “хотя ее легко распознать, но излечить трудно”[36, с. 137]. Казалось бы, простая истина, но как она современна для оценки сегодняшней ситуации с распространением коррупции в мире и России.

К сожалению, Россия в смысле наличия коррупционных отношений не была и не является исключением из общего правила. Их формирование и развитие также имеет многовековую историю. В частности, одно из первых письменных упоминаний о посулах как незаконном вознаграждении княжеским наместникам относится еще к концу XIV века. Соответствующая норма была закреплена в так называемой Двинской уставной грамоте (Уставная грамота Василия I), а позже уточнена в новой редакции Псковской Судной грамоты. Можно предположить, что эти источники лишь констатировали наличие подобных деяний, которые явно имели место намного раньше своего официального нормативного закрепления.

Распространенность лихоимства (взяточничества) в России была столь значительной, что по Указу Петра I от 25 августа 1713 года и позднейшим “узаконениям” лихоимцам была определена в качестве наказания смертная казнь. Однако и она не слишком устрашала казнокрадов. Чтобы представить себе хотя бы приблизительные масштабы продажности российских чиновников, достаточно вспомнить такие исторические персонажи, как дьяки и подьячие царских приказов допетровского и столоначальники поздних периодов, весьма вороватого сподвижника Петра I князя А. Д. Меншикова, казненного при Петре же за казнокрадство и лихоимство сибирского

губернатора Гагарина, казнокрадов и взяточников высочайшего уровня из ближнего окружения последнего российского императора.

Весьма любопытна в этом плане направленная императору Николаю I “Записка Высочайше учрежденного Комитета для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к истреблению сего преступления”, относящаяся к августу 1827 года. В этом документе с исключительной скрупулезностью рассматриваются причины распространения коррупционных отношений в государственном аппарате, дается классификация форм коррумпированного поведения, предлагаются меры по противодействию данному явлению.

В частности, среди основных причин упоминаются “редкость людей истинно правосудных”, “склонность к любостяжанию, самим устройством жизни непрестанно раздражаемая и никакими действительными препонами не стесняемая”, низкий уровень окладов чиновников, которые “...не преподают никаких средств к приличному себя содержанию... не дают ни малейшей возможности за удовлетворением ежедневных жизненных потребностей уделить что-то на воспитание детей, на первое вспомоществование при определении их на службу, или хотя на малое награждение дочерей при выдаче в замужество”. Это способствует тому, что врученную ему Правительством власть чиновник употребляет “в пользу корыстных видов, преступает во всех возможных случаях те законы, кои вверены его хранению, одним словом, побуждается лихоимство”.

Интересен и предлагаемый перечень форм коррупционного поведения, в частности подкупов. Они “бывают различны: подарки, посулы, обещания, предложения услуг собственных своих покровителей, прельщения всякого рода; угадывают склонности Судей, отыскивают знакомства их и связи; если кого-то из них не успеют задобрить лично, то стараются подкупить в родственнике, в друге, в благодетеле. Познание человека нам открывает, что в тех случаях, где стекаются частные выгоды, с оными неразлучно связано большее или меньшее злоупотребление”.

Что касается мер борьбы с продажностью чиновничества, то на первое место предлагалось поставить “скорейшее издание полного систематического свода законов, какие по каждой отрасли Государственного Правления должны служить единообразным руководством в производстве и решении дел без изъятия”; “отмена законов тех, кои очевидно способствуют к умышленным проволочкам, притеснениям и к вынуждению взяток”; “установление во всех частях Государственного управления таких окладов жалования, кои бы сколько-нибудь соразмерны были с потребностями существования в том звании, в каком кто проходит поприще службы, и тем самым останавливали бы служащих от поползновения к самовольному в крайности удовлетворению сих потребностей, лихоимством”; “установление справедливой соразмерности в наказаниях” так, чтобы “вред или чувствительность наказания превосходила выгоду, приобретаемую от преступления”, а “чувствительность наказания за повторенное преступление превосходила выгоду не только приобретенную чрез преступление, но и всю ту выгоду, которая могла бы приобретена быть чрез все повторенные преступления в человеке, в коем порок обратился в привычку”; “строжайшее не на одной бумаге, но на самом деле наблюдение за точным исполнением Высочайших Указов, ограждающих судебную власть от влияния Главногоначальствующих в разных частях Государственного управления”; “введение гласности в производстве суда, и вообще в отправлении канцелярской службы, исключая тех только дел, которые по особенной важности Высшим Правительством из сего изъеяемы будут” [44, с. 51].

Тем не менее, все эти благие рекомендации в принципе так и остались нереализованными, а чиновничий аппарат все более и более погружался в пучину коррупции. Не случайно нравы, царившие в чиновничьей среде, в том числе коррупционные деяния и их участники, получили яркое отображение не только в исторических документах, но и произведениях великих русских писателей Н. В. Гоголя, М. Е. Салтыкова-Щедрина, И. И. Лажечникова, А. В. Сухова-Кобылина, А. П. Чехова и многих других.

Издrevле в России были три формы коррупции: почести, оплата услуг и посулы. Подношения в виде почести выражали уважение к тому, кто ее удостоивался. Уважительное значение “почести” проявляется и в русском обычае одаривать уважаемого человека, и в особенности, высокое начальство, хлебом-солью. Но уже в XVII в. “почесть” все больше приобретала значение разрешенной взятки. И, конечно, мздоимство в России расцвело на почве широкой практики подношений “почести” чиновникам [44, с. 208].

Другая форма подношений чиновникам связана с расходом на само ведение и оформление дел. Доходы чиновников в виде оплаты на ведение и оформление дел учитывались при определении им жалования: если в приказе было много дел, с которых можно было “кормиться”, то им платили меньше жалования. То есть практика “кормления от дел” была частью государственной системы содержания чиновничества в XVII в.

Третья форма коррупции – посулы, т. е. плата за благоприятное решение дел, за совершение незаконных деяний. Чаще всего “посулы” выражались в переплатах за услуги, за ведение и оформление дел, и поэтому граница между двумя формами коррупции была размытой и едва различимой[44, с. 210].

Достаточно вспомнить яркие образы переродившихся советских служащих, созданные В. Маяковским, И. Ильфом и Е. Петровым, М. Зощенко и другими авторами. И это при том, что Ленин считал взяточничество одним из опаснейших пережитков и требовал для борьбы с ним самых суровых, подчас “варварских”, по его выражению, мер борьбы. В письме члену коллегии Наркомюста Курскому он требовал: “Необходимо тотчас, с демонстративной быстротой, внести законопроект, что наказания за взятку (лихоимство, подкуп, сводка для взятки, и прочее и тому подобное) должны быть не ниже десяти лет тюрьмы и, сверх того, десяти лет принудительных работ”. Суровость мер в борьбе со взяточничеством объяснялась тем, что большевиками оно рассматривалось не только как позорный и отвратительный пережиток старого общества, но и как попытка эксплуататорских классов подорвать основы нового строя. В одной из директив РКП (б) прямо отмечалось, что громадное

распространение взяточничества, тесно связанное с общей некультурностью основной массы населения и экономической отсталостью страны грозит развращением и разрушением аппарата рабочего государства.

Тем не менее, несмотря на суровость правовых мер воздействия к взяточникам, искоренить это явление не удалось, так и не были устранены основные причины его, многие из которых были обозначены еще в упомянутой выше записке российскому императору Николаю I. Даже во времена тоталитарного правления И. Сталина вирус коррупции не был истреблен, хотя, безусловно, следует признать, что модель сталинского квазисоциализма внешне казалась наименее коррумпированной. Однако не следует забывать, что тоталитаризм, основанный на политическом и экономическом терроре, и других странах также внешне проявлялся как мало коррумпированный (классический пример гитлеровская Германия), что на самом деле не соответствовало действительности.

Еще сегодня не только пожилым, но и россиянам среднего возраста памятны массовые факты поборов и взяточничества за получение государственного жилья, за выделение торговым предприятиям и продажу покупателям “по блату” дефицитных промышленных и продовольственных товаров, за прием в престижные вузы, за командировки за границу и тому подобное, о чем в свое время немало сообщала людская молва и даже пресса. И это при том, что номинально взяточничество каралось весьма строго - вплоть до высшей меры наказания по уголовному закону: смертной казни.

К выводу о широком распространении коррупции в конце эпохи социализма позволяют прийти не только материалы судебных процессов и прессы 1970-1980-х годов, но и проведенного одним из них в 1990 году изучения этой проблемы в ряде регионов России и некоторых союзных республик тогда еще существовавшего СССР. Его результаты свидетельствуют, что различные виды коррупционного поведения, в том числе в уголовно наказуемых и поэтому наиболее опасных формах, уже тогда были присущи практически всем союзным, республиканским, краевым и областным

государственным и партийным органам, не говоря уже о местных. Наиболее пораженными в этом плане оказались структуры, осуществлявшие финансовое и материально-техническое обеспечение хозяйствующих субъектов, внешнеэкономические связи, организующие и контролирующие сферы товарного распределения и социальной поддержки населения. При этом если умолчать об этих явлениях уже не представлялось возможным, то они преподносились как некие издержки функционирования органов власти либо отдельные факты, не вытекающие из существовавшей системы.

Все это создало весьма благоприятную почву для дальнейшего внедрения коррупции в общественные отношения при либерализации экономических и социально-политических условий в стране на рубеже 1990-х годов. И, в конечном счете, привело к тому, что в последние годы даже при сохраняющейся уголовной ответственности взятки стали браться, по существу, открыто. Результаты проведенного уже в 1999-2000 годах исследования показывают, в частности, что при относительно стабильном общем количестве лиц, изобличаемых во взяточничестве на протяжении последних 12-15 лет, сегодня к ответственности за это деяние удастся привлечь всего одного из двух-двух с половиной тысяч лиц, совершивших данное преступление (т. е. более чем в двадцать раз меньше, чем в конце 1980-х-начале 1990-х годов). Это по существу если не формально, то практически декриминализировало взяточничество как вид преступления. Интересно, что из числа осуждаемых сегодня за взяточничество до половины составляют представители правоохранительных структур, что свидетельствует о высокой степени коррумпированности именно тех, на кого по идее власть и население должны рассчитывать как на главную опору в противодействии правонарушителям.

Сегодня Россия приобрела стойки имидж клептократического и глубоко коррумпированного государства не только внутри страны, но и за рубежом. Существует своеобразный рейтинг коррумпированности власти, в котором Россия занимает весьма незавидное положение в десятке самых неблагополучных стран мира в компании с Венесуэлой, Камеруном, Индией,

Индонезией и некоторыми другими странами, с которыми добропорядочным политикам и деловым партнерам рекомендовано без необходимости не иметь дела.

При этом одной из наиболее негативных особенностей современного развития коррупции в России является то, что она сегодня стала менее воспринимаемой и осуждаемой обществом, чему в немалой степени способствовали пробелы в правовом воспитании населения, а также усилия некоторых политиков и высокопоставленных чиновников узаконить соответствующие отношения в качестве неотъемлемого элемента государственной службы. К сожалению, не могут переломить эту тенденцию и пресса, телевидение. Острота восприятия материалов о коррупции в обществе все больше утрачивается, а воздействующая сила в плане создания обстановки нетерпимости к коррупции как социальному явлению день ото дня ослабевает. Возник своего рода синдром привыкания к ней, который стал настолько существенным, что огромную часть общества не слишком раздражает не только продажность отдельных государственных чиновников, но даже то, что по подозрению в причастности к коррупционным отношениям под сомнение была поставлена репутация первого Президента России и его ближайшего окружения. Значительной частью граждан сообщения и разоблачения коррупции вообще воспринимаются как попытки одних российских политиков очернить своих оппонентов и заработать дополнительные очки в продвижении на те или иные должности.

Не является секретом, что сегодня коррумпированные отношения выступают связующим звеном между государственными органами и криминальными группировками, в том числе и организованными. Весьма характерно, что еще на рубеже 1999-х годов эта тенденция просматривалась уже достаточно отчетливо, а коррумпированные связи криминальных кругов с государственными чиновниками разных уровней в этот период в значительной степени предрешили последующее активное формирование и развитие в России организованной преступности. По оценкам экспертов, от одной трети до

половины доходов, полученных в результате преступной деятельности, сегодня в России тратятся на создание и укрепление позиции организаторов и активных участников преступных сообществ в органах законодательной и исполнительной власти, судебной и правоохранительной системе [27, с. 5].

Суммируя сказанное можно сделать вывод, что коррупция своими корнями уходит очень далеко, проблема была всегда, но сейчас она стала проявлять себя в более устрашающих формах. Без промедления необходимо сосредоточить усилия на ограничении сферы ее проявлений, снижении степени ее влияния, минимизации вредных последствий, чтобы в конечном итоге свести ее до приемлемого социально терпимого уровня.

1.2 Нормативные правовые основы противодействия коррупции в России

Согласно федеральному закону Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции”, основными направлениями противодействия коррупции являются:

- проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;
- создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;
- принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;
- совершенствование системы и структуры государственных органов,

создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;

- введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

- унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- обеспечение независимости средств массовой информации;

- неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

- совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

- совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

- обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

- устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

- совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

- повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

- 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;
- усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;
- передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;
- сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;
- повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;
- оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

С точки зрения особенностей формирования антикоррупционной политики России, приоритетное направление дается развитию норм об уголовной ответственности за коррупцию и взяточничество. Для правильного решения вопросов об уголовной ответственности за должностные преступления необходимо четкое знание функциональных обязанностей должностных лиц, которые сформулированы в различных нормативно-правовых актах.

Рассматривая правовую основу необходимо иметь в виду, что помимо Уголовного кодекса еще ряд законов и нормативных актов прямо или косвенно закрепляют меры антикоррупционной направленности. Прежде всего, это федеральные законы “О государственной гражданской службе Российской

Федерации” от 27.07.2004 № 79-ФЗ, “О муниципальной службе в Российской Федерации” от 02.03.2007 № 25-ФЗ, а также Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 559 (в редакции от 02.04.2013) “О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера” (вместе с “Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера”)

Их нормы содержат ряд обязанностей и существенных ограничений для государственных и муниципальных служащих, которые в случае их неисполнения должны влечь за собой определенные правовые последствия. Например, государственным служащим возбраняется получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию. Однако отсутствие механизмов реализации и контроля за соблюдением соответствующих норм привело к тому, что почти все содержащиеся в них антикоррупционные запреты и ограничения трудно реализуемы на практике.

Например, в соответствии с упомянутым указом проверка указанных должностными лицами в декларациях сведений возложена на кадровые службы соответствующих государственных органов. Однако опыт показывает, что вряд ли всерьез можно рассчитывать на сверхпринципиальность работников кадровых аппаратов по отношению к своим непосредственным руководителям, да и в целом на высокий уровень подобных проверок при отсутствии у этих работников необходимых для этого средств и полномочий.

Анализ Уголовного кодекса Российской Федерации позволяет прямо или косвенно причислить к числу коррупционных значительный ряд деяний,

предусмотренных нормами, содержащимися в главах 19, 21, 23 и 30. Это некоторые преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина; против собственности; традиционные должностные преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного управления.

Помимо коррупции в системе государственной и муниципальной службы и среди лиц, привлеченных к государственному (муниципальному) управлению, действующее уголовное законодательство позволяет вполне обоснованно говорить о коррумпированности лиц, выполняющих властные и управленческие функции в коммерческих и иных организациях, а также о коррупции в спорте и шоу-бизнесе. Так ст.184. УК РФ «Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов», предусматривает ответственность субъектов в этой сфере.

Возвращаясь к анализу криминальных коррупционных проявлений, можно отметить, что наиболее основательно в Уголовном кодексе проработаны вопросы ответственности за взяточничество. В ст. 290 получением взятки признается “получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе” [3, с. 185]. Квалифицирующими признаками данного преступления являются получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) и совершение его лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, а также группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, неоднократно, с вымогательством взятки и в крупном размере (крупным размером взятки

признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера, превышающие триста минимальных размеров оплаты труда).

Уголовно наказуема и дача взятки лично или через посредника (ст. 291 УК Российской Федерации). При этом в качестве квалифицирующего признака этого состава является дача взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий (бездействие) или неоднократно. По действующему уголовному закону лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

Из анализа ст. 290 Уголовного кодекса видно, что в качестве предмета получения и дачи взятки могут выступать деньги, ценные бумаги, любое другое имущество, а также выгоды имущественного характера. По смыслу этой же статьи субъектом получения взятки может быть должностное лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах и других войсках и воинских формированиях и получившее или получающее от других лиц заведомо незаконное материальное вознаграждение за свое служебное поведение или в связи с занимаемой должностью.

Уголовный кодекс РФ предусматривает следующие виды наказания за взяточничество: ст. 204. Коммерческий подкуп (максимальное наказание лишение свободы на срок до пяти лет), ст. 285. Злоупотребление должностными полномочиями (максимальное наказание лишение свободы на срок до десяти лет), ст. 290. Получение взятки (максимальное наказание лишение свободы на срок от семи до двенадцати лет с конфискацией или без таковой), ст. 291. Дача взятки (максимальное наказание лишение свободы на

срок до восьми лет), ст. 292. Служебный подлог (максимальное наказание лишение свободы на срок до двух лет). Весьма широкие рамки уголовного закона отчетливо проявляются, например, в альтернативных санкциях статей УК РФ, а также в относительно определенных санкциях ряда этих статей с амплитудой сроков лишения свободы в три, пять и более лет. Наличие таких санкций позволяет недобросовестным судьям использовать правомочия по определению вида и размера наказания для личного обогащения путем получения взяток.

Коррупция оказывает разрушительное воздействие на все правовые институты, в результате чего установленные нормы права заменяются правилами, продиктованными индивидуальными интересами тех, кто способен оказывать влияние на представителей госаппарата и готов за это платить. Серьезная угроза также во вторжении коррупции в систему юстиции в целом и отправлении правосудия, в частности, поскольку это с неизбежностью приведет к деформированию общей практики правоприменения, сделает ее менее цивилизованной и эффективной [48, с. 65].

Мало уделяется внимания различными издательствами Постановлению Пленума Верховного суда от 10 февраля 2000 г. “О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе” в котором подробно рассматривается субъект уголовного преступления, представители власти, должностное положение, покровительство по службе, попустительство, состав преступления и т. д.

Однако при определении конкретных деяний в качестве проявления взяточничества далеко не все так просто. В частности, уголовное законодательство не определило минимального размера взятки, обоснованно полагая, что это имеет значение только для квалификации ее по ч. 4 п. “г” ст. 290 УК. Между тем, действующий Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 575) разрешает государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или исполнением служебных обязанностей принимать обычные подарки, стоимость

которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда. В результате возникла коллизия законов. Она позволила некоторым специалистам утверждать, что пять минимальных размеров оплаты труда - это та граница, которая отделяет подарок от взятки [2, с. 25].

В то же время из сказанного следует, что ст. 575 ГК может быть распространена на вознаграждение должностного лица за правомерные, не связанные с вымогательством, действия чиновника, если гражданин, в интересах которого было предпринято соответствующее действие, не обговаривал с должностным лицом до совершения в пользу него таких действий последующую передачу взятки. Судебная практика признает и такие действия взяточничеством (п. 9 постановления Пленума Верховного суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 “О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе”)[54, с. 20].

К сожалению, это не единственный недостаток нашего законодательства, также нет в законе многих существующих видов коррупционных действий, которые в мировой практике считаются преступными. Например, в УК России не нашли своего отражения нормы ответственности за такие широко практикуемые действия, как коррупционный лоббизм, фаворитизм, протекционизм, тайные финансовые взносы на политические цели, взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями, келейное проведение приватизации, акционирования, залоговых аукционов, предоставление налоговых и таможенных льгот, закрепление за государственными должностными лицами руководящих должностей в поддерживаемых ими банках и корпорациях до их отставки с госслужбы и т.п.

Необходимо отметить основные направления антикоррупционной политики:

- координация антикоррупционной политики.
- коррекция законодательства;
- более сбалансированная система сдержек и противовесов между основными институтами власти;

- упорядочение системы, структуры и функций органов исполнительной власти;
- изменение принципов государственной (прежде всего, публичной гражданской) службы и контроль за имущественным положением представителей власти;
- создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств;
- укрепление судебной власти;
- совершенствование правоохранительной системы и полицейской деятельности (деятельности спецслужб).

Данные направления это не застывшая догма, они должны постоянно развиваться и дополняться, корректироваться с учетом постоянного исследования коррупции по разным факторам - отраслевому, региональному, функциональному, а также по мере получения новых знаний о природе коррупции; более тщательного изучения причин коррупции; мотивации коррупционного поведения. То есть, речь идет о последовательности основных шагов и содержании методов данной политики. Остановимся на основных направлениях антикоррупционной политики подробнее.

Коррекция законодательства. Суть данного направления состоит в том, чтобы свести к минимуму легальные условия, способствующие коррупционным проявлениям или облегчающие их. Рассмотрим основные недостатки законодательства, составляющие коррупциогенный фактор:

- для исполнения нормы права ее адресат вынужден затратить слишком много ресурсов, что вызывает у него желание “откупиться” от исполнения данной нормы. В эту категорию входят нормы материального права, которые требуют от субъекта слишком многих затрат (материальных, временных, физических и т.п.), а также нормы процессуального права, которые допускают наложение дополнительных потерь в процессе привлечения к ответственности;
- нормы права дают должностному лицу слишком большую возможность выбора между различными вариантами поведения по своему усмотрению;

- нормы права, регулирующие поведение должностного лица, отсутствуют, позволяя ему тем самым полностью действовать по своему усмотрению;

Суммируя сказанное, можно сказать, что коррекция законодательства предполагает такое совершенствование процесса законотворчества, а, возможно, и коренную его перестройку, чтобы закон был готов и пригоден для легального использования. Ограничение политической коррупции. Политическая коррупция является разновидностью “верхушечной коррупции”. Политическая коррупция очень опасна, так как использует государственные и общественные ресурсы для достижения политических целей [49, с. 18].

Если низовая (бытовая и деловая) коррупция, разлагая государственный аппарат и общество, все же главным следствием имеет установление нелегального налога на граждан, повышение цены за предоставление публичных услуг, то верхушечная, прежде всего политическая, коррупция способна даже менять приоритеты общественного развития, искажать подлинные интересы страны и, в конечном счете, тормозит развитие государства, дестабилизирует социальную ситуацию.

Политическая коррупция существует практически во всех странах. Другое дело, что где-то ее питают институциональные причины (несовершенство самого государственного механизма), а где-то чисто функциональные. Для сегодняшней России характерны именно институциональные пороки. Поэтому на их ликвидацию, в первую очередь, должна быть направлена антикоррупционная политика. Данное общее направление антикоррупционной политики подразделяется на следующие блоки:

- совершенствование избирательного законодательства и для этого надо: привести допустимый размер избирательных фондов в соответствие с реальными затратами на избирательные кампании; разрешить заблаговременно формировать избирательные фонды для сбора взносов, а не тогда, когда эта кампания уже началась; ужесточить контроль за соблюдением порядка финансирования избирательных кампаний и мер ответственности за

нарушения; ужесточить государственный и общественный контроль за выборными процедурами; повысить роль средств массовой информации в независимом освещении избирательных кампаний и контроле за соблюдением избирательного законодательства на всех ее этапах; повысить роль и укрепление гарантий независимости избирательных комиссий при одновременном обеспечении их прозрачности для общественного контроля.

Одним из блоков данного направления является и такое явление лоббизма. Здесь предполагается не только принятие закона о лоббизме, но и законодательное упорядочение всех парламентских процедур, в частности, для обеспечения прозрачности результатов голосований в законодательных органах. И хотя некоторые страны до сих пор отказываются признать его в качестве легального механизма, лоббизм все равно присутствует. Есть явления, которые целесообразнее не загонять в подполье, а попытаться минимизировать их негативные последствия. Что касается России, то в нашей стране установилась конституционная модель, предопределяющая слабость законодательных органов, отсутствие четкого политического лица исполнительной власти и главы государства. Все это создает питательную почву для политической коррупции. Отсюда естественным шагом в антикоррупционной политике является пересмотр действующей модели организации государственной власти. Для этого надо сделать следующее: повысить роль парламента, например, ввести институт парламентских расследований; изменить суть президентских полномочий.

Важным направлением антикоррупционной политики является создание эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств, так как именно соприкосновение с бюджетными средствами создает наиболее питательную почву для коррупционных возможностей. Смысл антикоррупционной политики на этом направлении и состоит в поиске и применении все более эффективных форм и методов контроля. В число наиболее актуальных мер по реализации данного направления следующие: установление максимально дифференцированной бюджетной классификации,

так как чем в более общей форме в законе о Федеральном бюджете закреплены расходные статьи, тем больше появляется возможностей для свободного обращения с бюджетными средствами; введение механизмов финансовой прозрачности при расходовании бюджетных средств на всех уровнях; введение системы специализированных мер ответственности в отношении должностных лиц за нарушения при использовании бюджетных средств; обеспечение прозрачности государственных или муниципальных закупок и заказов, их конкурсный характер; законодательное ужесточение требований к финансовой отчетности на всех уровнях; расширение функций и полномочий антимонопольных органов; придание Счетной палате статуса основного органа государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств с расширением ее властных полномочий; ликвидация института внебюджетных фондов; уменьшение объема наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности; завершение перевода обслуживания всех счетов Федерального бюджета в казначейство; ликвидация института “полномочных банков”; внедрение этого принципа по отношению к региональным и местным бюджетам.

Данное направление можно считать основной частью тех мер, которые обычно называются административной реформой. Разумеется, никакая реформа не может быть непрерывно длящейся. Для современной России более актуальным является уже не столько изучение исполнительной власти, сколько именно административная реформа.

Государственная служба призвана внести важный вклад в реализацию функций государства, подъем экономики страны, обеспечение правопорядка, а также развитие институтов гражданского общества. Правительство РФ тем самым признало необходимым условием для достижения заявленных в административной реформе целей ликвидировать коррупцию. Таким образом, наше государство еще раз четко и во всеуслышание заявила, что намерена вести полную и целенаправленную борьбу с коррупцией во всех структурах и во всех уровнях государственной власти, путем разработки и внедрения

правовых и новых организационных и иных механизмов противодействия коррупции. Изменение принципов государственной службы и контроль за имущественным положением представителей власти. Это направление традиционно является частью административных реформ и для противодействия коррупции это направление чрезвычайно важно, поскольку от того, насколько высок статус государственного служащего, уровень оплаты его труда, насколько прочны правовые и социальные гарантии для служащего, во многом зависит мотивация честного служения. В этом направлении можно выделить следующие блоки: четкое определение регулирования статуса, в том числе ограничений для лиц, избираемых или назначаемых на высшие государственные должности (министры, депутаты, губернаторы и проч.); четкое определение статуса “политических назначенцев” (помощников, советников президента, премьера, министров и т.п.), в том числе условий принятия их на службу и увольнения с нее, социальных гарантий после отставки, которая обязательно происходит вместе с отставкой руководителя; определение оснований и порядка управления от имени государства пакетами акций, входящих в состав государственной или муниципальной собственности, в акционерных обществах с наличием государственной или муниципальной собственности; ответственности за это государственных служащих; установление твердых и понятных социальных и материальных гарантий для каждой категории государственной службы, в том числе при отставке; введение ограничений для перехода на работу после увольнения с государственной службы в коммерческие организации, которые были прежде подконтрольны данному должностному лицу; законодательно установленное обязательное декларирование доходов и имущества высшими должностными лицами, государственными, муниципальными служащими, депутатами и судьями;

Укрепление судебной власти. Это направление подразумевает два равноценных вектора: снижение уровня коррупции в самой судебной системе и правовую эффективность этой системы в борьбе с коррупцией вообще. Укрепление судебной власти предполагает разнообразные меры. Это: введение

новых институтов в системе правосудия; структурное переустройство судебной системы; рычаги для изменения правосознания судейского корпуса. Наиболее актуальные для современной российской действительности меры на этом направлении следующие:

- введение административной юстиции;
- введение окружного принципа для расположения судебных органов;
- изменение порядка формирования судейского корпуса и применения дисциплинарных взысканий к судьям при сохранении гарантий независимости суда;
- приоритетное финансирование судебной власти для обеспечения доступности судебной защиты всем гражданам и снижения уровня коррупции в судейском корпусе;
- обеспечение информационной открытости судебных решений, в том числе через Интернет.

Совершенствование правоохранительной системы и полицейской деятельности (деятельности спецслужб). Данное направление целесообразно разбить на два больших блока. Первый - создание условий для ликвидации коррупции в самих правоохранительных органах и спецслужбах.

Решение проблемы конфликта интересов. Это направление актуально на современном этапе и поэтому стало популярным. Суть этой проблемы в том, что чиновник, предоставляя неофициальные услуги, получают гарантии безбедного существования в будущем. Своеобразная “взятка в рассрочку”. Существует несколько механизмов реализации таких нелегальных взаимоотношений между чиновником и бизнесом. Первая модель так называемая модель “эффекта шлепанцев” - чиновник оказывает услуги бизнесу на условиях дальнейшего трудоустройства на исключительных основаниях. На практике мы часто видим и слышим: после отставки или увольнения чиновник оказывается моментально трудоустроенным на хорошей должности в коммерческой компании, работающей в сфере, которой этот чиновник недавно управлял. Вторая модель является логическим продолжением первой и

называется “эффектом вращающихся дверей”. Чиновник мигрирует из бизнеса на государственную службу, обратно в бизнес, потом вновь на государственную работу и т.д. Привлечь чиновника к ответственности на таком основании практически невозможно. Тем не менее, предпринимаются попытки урегулировать и эту проблему. Так реформа российской государственной службы предусматривает запрет на занятие управляющих постов в коммерческих организациях, работающих в той же сфере, что и чиновник. Предполагается, что такой запрет будет действовать несколько лет после отставки или увольнения [27, с. 9].

В целом, правительственная политика любого государства, в свою очередь является частью комплексной антикоррупционной политики этого государства. Наша страна вошла в список тех государств, которая по оценке Transparency International занимает позицию с правовой стороны. Потому что большая часть высших правительственных должностных лиц государства либо когда-то способствовала, принимала или до сих пор принимает участие в коррупционных аферах и схемах, будучи работниками государственных учреждений и органов.

2 Борьба с коррупцией в сфере государственного управления

2.1 Международный опыт борьбы с коррупцией

По давности принятия нормативных правовых актов, связанных с противодействием коррупции (первый акт о противодействии коррупции был принят в 1889 г.), Англия находится в списке первых стран, что придает еще больший интерес исследованию антикоррупционной практики в этой стране. Наличие таких факторов, как политическая воля, давность начала реализации мер, и превентивный характер структуры противодействия коррупции позволили Великобритании достичь высоких результатов.

В Великобритании существует два основных государственных ведомства, ответственные за осуществление борьбы с коррупцией посредством превентивных мер: антикоррупционное ведомство и Комитет по стандартам публичной сферы Великобритании. Антикоррупционное ведомство, созданное при департаменте бизнеса и инновационной политики, работает с бизнес-структурами, в том числе и на международном уровне. На антикоррупционное ведомство возложены следующие функции: координация работы государства по поддержке этического бизнеса за рубежом путем консультаций по вопросам антикоррупционного законодательства; помощь компаниям в разработке этических кодексов; поддержка интернет-ресурса

В рамках первой функции антикоррупционное ведомство помимо консультаций по вопросам законодательства Великобритании консультирует частные компании по вопросам антикоррупционного законодательства других стран. В рамках этого направления данное ведомство активно сотрудничает с государственной организацией по торговле и инвестированию, которая имеет обширную контактную базу британских компаний за рубежом, оказывая им консультационную поддержку.

Кроме этого антикоррупционное ведомство оказывает помощь предприятиям в разработке этических кодексов. Эта работа носит ярко

выраженный превентивный характер, так как оказывает влияние на культуру персонала компаний, что зачастую является определяющим фактором снижения уровня коррупции. Однако действенность данной антикоррупционной меры обусловлена наличием, во-первых, заинтересованности компании в формировании внутрикорпоративной культуры, не признающей коррупцию, и, во-вторых, грамотным внедрением таких кодексов. Перечисленные условия успешно выполняются. Помимо работы с компаниями напрямую антикоррупционное ведомство осуществляет поддержку сайта, задачей которого является информирование коммерческих структур об уровне коррупции в зарубежных странах. Такое информирование является важной задачей во всей системе мер противодействия коррупции в связи с тем, что предоставляемая информация, выступая в качестве “тида” для владельцев частных компаний об уровне коррупции в различных странах, помогает предпринимателям более продуманно подходить к открытию бизнеса в той или иной стране. На международном уровне антикоррупционное ведомство за короткий промежуток времени стало представителем Великобритании в рабочей группе по борьбе с коррупцией при Организации экономического сотрудничества и развития и возложило на себя обязательства по контролю за исполнением Конвенции ООН по противодействию коррупции. Все перечисленное значительно повысило его статус и позволило ему закрепиться в качестве активной структурной единицы противодействия коррупции не только в Великобритании, но и за рубежом.

Один из самых важных вопросов, а именно вопрос этики, находится в ведении Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании (далее - Комитет по стандартам). Важно отметить, что данная структурная единица независима от государственных органов, что позволяет ей максимально свободно осуществлять свою деятельность, независимо от складывающейся политической конъюнктуры. Комитет по стандартам осуществляет следующие функции: анализ поведения публичных лиц и государственных служащих, включая анализ различных соглашений, в том числе финансового характера, и

внесение предложений об изменениях в соглашениях ради поддержания высоких стандартов поведения в публичной сфере; рассмотрение вопросов, связанных с финансированием партий, и внесение предложений об изменениях в таких соглашениях. Члены Комитета по стандартам обязаны руководствоваться в своей деятельности положением о правилах функционирования Комитета. Данные правила устанавливают обязательный характер соблюдения высших стандартов поведения для того, чтобы подавать пример поведения публичным лицам и государственным служащим [10, с. 24]. Эти стандарты включают в себя соблюдение принципа максимальной открытости, отказ от участия в деятельности политических структур. Именно Комитетом по стандартам были разработаны и сформулированы “Семь принципов публичной сферы”, которые легли в основу этического поведения и всех этических рекомендаций публичным лицам и государственным служащим. Кроме того, Комитет по стандартам публикует ежегодный доклад о своей деятельности, в котором отражается информация о том, что было достигнуто и что необходимо реализовать в будущем. Вся деятельность Комитета по стандартам направлена на реализацию основной превентивной меры - формирование этики должностных лиц и государственных гражданских служащих. Наличие специальной структуры, которая отвечала бы за этику, является важнейшим шагом во всей системе мер по сокращению уровня коррупции в государственном секторе. Максимальная открытость такой деятельности позволяет информировать общественность о необходимости соблюдения базовых морально-этических принципов, что в долгосрочном периоде положительно сказывается на выработке отношения неприязни к коррупционным преступлениям у представителей государства и общества. Что касается декларации доходов, то в Великобритании декларирование доходов осуществляют только должностные лица и парламентарии. Форма же декларирования основана на указании источников доходов, что является логически правильным и действенным способом противодействия коррупции, как уже упоминалось ранее. Два вышеописанных структурных элемента

являются основными субъектами противодействия коррупции в Великобритании. Их характерной особенностью является ориентированность на бизнес-сообщество. Это означает, что государство концентрирует свое внимание не только на “благополучателе” (представитель государственного сектора) - термины “взяткополучатель” и “взяткодатель” не используются заведомо, так как они значительно сужают область благ, - но и на “благодателе” (любой субъект), т.е. на том элементе коррупционных отношений, который зачастую является зачинателем коррупционного преступления, предлагая вознаграждение чиновнику взамен предоставления ему определенной выгоды. Это, в свою очередь, расширяет поле борьбы, которое во многих странах (в том числе в России), как правило, ограничивается борьбой только с “благополучателем”. Из вышесказанного очевидно, что в своей работе структуры Великобритании, ответственные за противодействие коррупции, руководствуются принципом превентивности. Акцент на развитии этики публичных лиц и государственных служащих, а также на их обучении является крайне важным, так как чиновник, действующий в соответствии с этическими стандартами и нормами, по определению начинает негативно относиться к коррупции, что впоследствии приводит к формированию высоких стандартов поведения, на которые начинают ориентироваться другие представители государственной сферы. Декларирование по источникам доходов должностных лиц и парламентариев также является основной составляющей всей системы антикоррупционных мер Великобритании.

Опыт противодействия коррупции во Франции Франция является страной с жесткой системой государственного управления, а также с жесткой системой отбора кандидатов на работу в государственные органы. В соответствии с этим представляется актуальным проанализировать опыт Франции в части формирования превентивной структуры противодействия коррупции. На сегодняшний день во Франции функционируют четыре основных государственных органа, ответственных за противодействие коррупции: центральный орган по противодействию коррупции, учреждение по борьбе с

отмыванием денег, комиссия по этике, контрольная инспекция. Центральный орган по противодействию коррупции (далее - ЦОПК) был образован в 1993 г. За 20 лет своего существования ЦОПК сумел реализовать большое количество инициатив, став серьезным звеном противодействия коррупции не только во Франции, но и во всем мире [10, с. 31]. На данное ведомство были возложены следующие функции:

1. Информационная - анализ причин осуществления чиновниками неправомερных действий. Сделанные выводы из анализа упомянутых причин затем включаются в обучающие программы по предупреждению оппортунистического поведения, разрабатываемые для государственных органов.
2. Оказание содействия суду по расследованию коррупционных дел. Следователи и судьи могут направлять запросы в ЦОПК по вопросам сбора информации о конкретном деле. Эти вопросы могут касаться процедуры ведения дела, элементов расследования, а также какой-либо иной информации.
3. Консультирование. ЦОПК консультирует органы государственной власти относительно мер, которые могут быть применены для предотвращения фактов коррупции на должностях различных уровней власти.
4. Обучение. Реализация обучающих программ в различных образовательных учреждениях Франции. Это обучение основано на выработке этики неприятия коррупции у гражданина.
5. Развитие международной деятельности. Осуществление международного сотрудничества, что проявляется в укреплении связей с различными международными организациями по противодействию коррупции.
6. Развитие и укрепление сотрудничества с частным сектором. ЦОПК активно участвует в предупреждении коррупции в государственных организациях путем заключения соглашения между ними о внедрении в их деятельность этических кодексов, реализации обучающих программ для сотрудников данных организаций и т.д.

На основе перечисленных функций ЦОПК можно охарактеризовать как превентивную структуру, деятельность которой направлена на долгосрочную работу с причинами возникновения коррупции, что достигается путем обучения, повышения культуры чиновников и проведения аналитической работы причин их коррупционного поведения с дальнейшим использованием соответствующей информации для разработки обучающих программ.

Учреждение по борьбе с отмыванием денег (далее - УБОД) было создано согласно Закону о противодействии взяточничеству от 12 июля 1990 г. Данный орган является основным в сфере борьбы с незаконными финансовыми схемами, отмыванием денег и финансированием терроризма, т.е. затрагивает технологическую сторону противодействия коррупции. Ведомство активно участвует в поддержке и развитии легальных финансовых сетей, внедрение которых положительно сказывается на развитии экономических связей между различными экономическими агентами, как внутри страны, так и за рубежом. Учреждение осуществляет аналитическую работу, что проявляется в виде анализа различных финансовых схем по запросу государственных органов, которые направляют запрос в УБОД, после чего данное ведомство начинает работу по выявлению основных авторов схемы, ее структуры и механизма функционирования. Затем осуществленная работа направляется в орган - заказчик анализа. Кроме этого УБОД вносит предложения по развитию методов борьбы с финансовыми махинациями и перекрытию нелегальных денежных каналов.

В 2007 г. законом “Modernisation de la fonction publique” была создана единая Комиссия по этике взамен трех комиссий, существовавших ранее (отдельно для федерального, местного уровней и системы здравоохранения). Комиссия по этике занимается всеми вопросами, касающимися возникновения конфликта интересов у государственных служащих и должностных лиц. Работа Комиссии по этике во Франции осуществляется очень эффективно. Важными аспектами ее работы, как и в случае с Комитетом по стандартам в Великобритании, являются заинтересованность ее руководителей в достижении

реальных результатов, а также независимость Комиссии от других органов государственной власти. Комиссия по этике рассматривает случаи перехода представителей государственной власти в частный сектор, анализируя каждый случай отдельно. Для этого она организывает встречу с руководителем компании, в которую собирается переходить государственный служащий, для того чтобы более детально выяснить причины такого перехода. На основе анализа каждой ситуации Комиссия по этике издает заключение, в котором она либо одобряет переход государственного служащего из публичного сектора в частный, не выявив наличия конфликта интересов, либо рекомендует руководителю запретить данный переход в связи с наличием в действиях служащего личной заинтересованности. Решение Комиссии по этике носит рекомендательный характер. Однако, как правило, руководитель принимает решение в соответствии с заключением Комиссии по этике. Комиссия дистанцирована от всех государственных структур, служащих которых она проверяет, в то время как в России в состав комиссий по служебному поведению и регулированию конфликта интересов каждого государственного органа входят заинтересованные лица, работающие в этом же органе, что может сказаться на объективности принятия решения.

Опыт Франции по созданию Комиссии по этике можно охарактеризовать как успешный. Важно, что Комиссия является независимой от государственных органов, поскольку это необходимое условие качественной работы структуры, связанной с возникновением и регулированием ситуации конфликта интересов. Несмотря на то, что решение Комиссии по этике носит рекомендательный характер, субъект, принимающий решение о разрешении государственному служащему перейти на работу в частный сектор, руководствуется сделанными Комиссией по этике выводами, так как работа, которую она проводит, прежде чем вынести окончательное решение, отличается содержательностью и полнотой анализа ситуации [11, с. 38].

В России же аналогичная практика будет недействительна, так как комиссии, существующие сегодня, не воспринимаются как значимый элемент

противодействия коррупции и их решения зачастую игнорируются. В связи с этим помимо наделения комиссий по служебным спорам и урегулированию конфликта интересов полномочиями принятия решений необходимо изменить способ их формирования в пользу снижения количества представителей государственных органов в ее составе.

Каждый федеральный орган имеет свою контрольную инспекцию (далее - Инспекция), которая работает только в рамках соответствующего органа и анализирует только его внутренние локальные проблемы. В основе деятельности Инспекции лежит контроль за качеством организации работы конкретного государственного органа, а также контроль за реализацией государственной антикоррупционной политики. Наличие в каждом органе государственной власти собственной контрольной инспекции положительно сказывается на повышении эффективности работы соответствующего органа, а также на укреплении дисциплины труда, что косвенным образом влияет на сокращение текущих и будущих проявлений оппортунистического поведения государственных служащих.

Структуры борьбы с коррупцией во Франции представляют собой полноценную систему, реализующую меры превентивного характера. Реализация таких мер, как формирование этики служения обществу, разработка и внедрение обучающих программ в учебные планы образовательных учреждения, приносит реальные плоды. Их успешность демонстрирует возможность эффективной борьбы с коррупцией при жесткой системе государственного управления во Франции.

Рассмотренный выше опыт демонстрирует разнообразность подходов и вариативность идей при выборе оптимальной стратегии борьбы. Было показано, что имеющаяся сегодня структура в России работает неэффективно. Она лишь демонстрирует активную деятельность (создание формальных структур, точечное устранение представителей государственной власти за коррупционное правонарушение), в то же время не реализуя каких-либо превентивных антикоррупционных мер. Что касается рассмотренного опыта

Франции и Великобритании, то, несмотря на имеющиеся отличия институционального характера, идея борьбы с коррупцией посредством превентивных мер, инициаторами которых выступают конкретные структуры, лежит в основе антикоррупционной деятельности в обеих странах. Именно такой характер борьбы позволяет достигать наивысших результатов, так как объектом реализации антикоррупционных мер становятся причины возникновения коррупции, а не последствия, как это происходит на данный момент в России.

Основными объектами, на которые направлены меры по противодействию коррупции в иностранных структурах, являются: бизнес, государственный аппарат, общество и финансовые схемы. В России из перечисленных направлений государственные органы фактически занимаются только борьбой с незаконными финансовыми схемами. Соответственно, для осуществления полноценной борьбы с коррупцией необходимо начинать осуществлять работу по каждому из оставшихся незадействованных объектов. Суммируя все то, что было проанализировано выше, можно заключить, что наличие структуры противодействия коррупции, которая бы в своей основе содержала такие компоненты, как:

- 1) наделение комиссий по служебным спорам и регулированию конфликта интересов полномочиями по принятию окончательных решений и изменению способа формирования ее состава;
- 2) разработка новых образовательных программ и технологий обучения в области противодействия коррупции, предназначенных для представителей структурных подразделений по управлению государственной службой и для государственных служащих категории “руководители”;
- 3) установление нового порядка декларирования доходов государственных служащих и публичных лиц, который должен осуществляться по источникам доходов, а не по имуществу, окажет положительное влияние на повышение эффективности противодействия коррупции в России [11, с. 45].

Выводы, сделанные из анализа зарубежного опыта, являются, на мой взгляд, весьма полезными для формирования собственной структуры противодействия коррупции в России. Но необходимо иметь в виду, что моментального эффекта от создания структуры противодействия коррупции в России не будет и быть не может, так как абсолютно новый способ борьбы должен проникнуть в сегодняшнюю систему, которая характеризуется чрезмерно бюрократизированным государственным аппаратом. Тем не менее, взяв за основу долгосрочный период планирования мер борьбы с коррупцией, создание и развитие профессиональной структуры противодействия коррупции с опорой на содержательный, а не формальный аспект, положительно скажутся на снижении уровня коррупции. Приведенные выше рекомендации предлагается использовать для создания в России этической комиссии, которая бы осуществляла основные мероприятия аналитической направленности с обязательным акцентом на формировании этики государственного служащего, базирующейся на неприятии коррупции представителями органов власти [9, с. 48]. Именно такая структура, которая отвечала бы за развитие культурной составляющей, как у государственных служащих, так и у бизнес-сообщества, позволит в долгосрочной перспективе переломить сохраняющуюся тенденцию расширения “черного рынка” за счет коррупционных правонарушений. Этическая комиссия должна оперировать превентивными методами борьбы, включая три упомянутых компонента. Именно такая, самостоятельно развивающаяся, гибкая, действующая не по “команде сверху”, а по собственной инициативе структура способна максимально эффективно и результативно бороться с коррупцией, достигая реальных успехов.

2.2 Противодействие коррупции на государственной гражданской службе

Борьба с коррупцией на государственной гражданской службе имеет свои особенности. Во-первых, это особые требования, предъявляемые к

государственному служащему. В частности, к гражданам, претендующим на замещение государственных должностей и должностей государственной службы, предъявляются определенные квалификационные требования. Согласно ст. 12 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” в число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Требования к уровню профессионального образования установлены непосредственно законом - так, к числу квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий “руководители”, “помощники (советники)”, “специалисты” всех групп должностей гражданской службы, а также категории “обеспечивающие специалисты” главной и ведущей групп должностей гражданской службы относится наличие высшего профессионального образования.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих установлены Указом Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 (с изм. от 26 июля 2008 г.) “О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих”. Для гражданских служащих субъекта РФ такие требования устанавливаются законом субъекта РФ. В частности для государственных гражданских служащих Пензенской области такие требования установлены в Законе Пензенской области от 09.03.2005 № 751-ЗПО “О государственной гражданской службе Пензенской области”.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются

нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего. Каждый государственный орган выдвигает в числе профессиональных знаний знание Конституции и законодательства в рамках компетенции этого органа, основ организации прохождения государственной гражданской службы, служебного распорядка, правил деловой этики, основ делопроизводства.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы в Пензенской области входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для гражданских служащих устанавливаются законом Пензенской области.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа Пензенской области с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего.

Поступление граждан на службу по общему правилу происходит по итогам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы. Таким образом, процедура поступления на гражданскую службу

предполагает проверку соответствия претендента квалификационным требованиям.

За кадровой службой закреплена организация проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу.

Требование представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи [34, с. 15].

Основанием для осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке:

- а) правоохранительными и налоговыми органами;
- б) постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;
- в) Общественной палатой Российской Федерации (общественной палатой субъекта Российской Федерации).

Непредставление государственным служащим сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и

обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей должно стать либо основанием для увольнения, либо основанием для применения иных мер юридической ответственности.

В целом декларирование доходов членов семьи государственных служащих является распространенной превентивной антикоррупционной мерой в мире. Причем часто речь идет именно о членах семьи, т.е. всех близких родственниках. В российском законодательстве уже устоялось понятие “члены семьи”. Семейный кодекс РФ членами семьи называет супругов, родителей и детей (усыновителей и усыновленных), Жилищный кодекс РФ - супруга, а также детей и родителей. Постановление Верховного Совета РФ от 20 мая 1993 г. N 4994-1 “О некоторых вопросах, связанных с применением Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации” разъясняет, что к членам семьи судьи относятся супруг(-а), родители и дети, проживающие с ним и ведущие общее хозяйство. Таким образом, возраст детей не имеет значения, к членам семьи относятся и совершеннолетние дети.

Тем не менее Федеральный закон “О противодействии коррупции” избрал промежуточную позицию, возложив обязанность декларировать доходы только супруга(-и) и несовершеннолетних детей.

В качестве профилактической меры обозначено и внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении. В принципе это правило - основа публичной гражданской службы, обеспечивающая ее стабильность и гарантирующая “право на карьеру” (один из принципов классической бюрократии по Макс Веберу).

Во-вторых, это профилактические меры, связанные с активностью общества. Формирование нетерпимости к коррупционному поведению - результат не только государственной политики, но и многих других факторов (бизнес вне коррупции, школа и семья). Сюда же относится развитие институтов общественного контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции. Разумеется, без соответствующей нормативной базы, “санкционированной” государством, здесь не обойтись. Права институтов гражданского общества на контроль должны базироваться на законодательных нормах. Например, Общественная палата РФ, согласно Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ “Об Общественной палате Российской Федерации”, вправе по решению совета Общественной палаты проводить экспертизу проектов нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления либо в связи с обращением Президента РФ, Совета Федерации ФС РФ, Государственной Думы ФС РФ, Правительства РФ проводить экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления.

В-третьих, это парламентский контроль.

Парламентский контроль не обозначен в Конституции РФ как специальное направление деятельности представительного органа, упоминаются отдельные функции в обеспечение данной деятельности - отчеты Правительства, информация об исполнении бюджета, выражение недоверия Правительству. Между тем в теории признано, что парламентский контроль - одна из функций парламента, заключающаяся в осуществлении контроля за деятельностью правительства и других органов исполнительной власти. Общеизвестными

формами и способами парламентского контроля в мире являются: участие парламента в формировании правительства, в назначении и смещении с должности ряда высших должностных лиц; обсуждение политики правительства и возможность выражения ему недоверия; контроль за использованием средств государственного бюджета и утверждение отчета об исполнении бюджета (через счетные палаты, контрольные управления); депутатские запросы; проведение парламентских расследований и парламентских слушаний, контрольная деятельность парламентских комитетов и комиссий; контроль за актами делегированного законодательства; создание специальных органов, осуществляющих от имени парламента контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан (Уполномоченный по правам человека); ратификация международных договоров.

В-четвертых, институт антикоррупционной экспертизы.

Нормативные акты, допуская излишнюю свободу административного усмотрения, могут создавать условия для коррупционных проявлений; антикоррупционная экспертиза призвана устранить подобные нормативные дефекты.

Впервые об антикоррупционной экспертизе как особом направлении деятельности было упомянуто в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.: внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов, иных нормативных правовых актов.

Затем совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов РФ названо мерой профилактики коррупции в Национальном плане противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. Этим документом организация антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов РФ закреплена за Генеральным прокурором РФ и Министерством юстиции РФ.

Концепция административной реформы в числе мероприятий по внедрению экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность

назвала разработку методик первичной и специализированной (предметной) экспертизы действующих нормативных правовых актов и вносимых проектов. В настоящее время Правительством РФ утверждены Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Важнейшим направлением деятельности Губернатора и Правительства Пензенской области является формирование на территории региона антикоррупционной политики и организация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по решению задач направленных на противодействие коррупции.

Работа по противодействию коррупции в Пензенской области ведется по следующим основным направлениям:

1. Формирование организационно-правовой основы противодействия коррупции.
2. Реализация мер по минимизации коррупциогенных факторов в деятельности органов власти и управления.
3. Обеспечение исполнения лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными гражданскими и муниципальными служащими ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции.
4. Организация взаимодействия с институтами гражданского общества и гражданами повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

Одним из важнейших направлений работы является совершенствование организационно-правовой основы деятельности в сфере противодействия коррупции.

В соответствии с требованиями Федерального закона Российской Федерации от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указа Президента Российской Федерации от 13.04.2010 №460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы», Указа Президента Российской Федерации от 11.04.2014 №226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы», Закона Пензенской области от 14.11.2006 №1140 «О противодействии коррупции в Пензенской области», органами государственной власти, органами местного самоуправления Пензенской области осуществляется комплекс организационных и практических мероприятий, направленных на обеспечение реализации антикоррупционной политики.

Создание эффективно работающей организационной структуры позволяет в полном объеме решать вопросы профилактики коррупции. Этому направлению работы в Правительстве Пензенской области уделяется значительное внимание.

В 2015 году координирование региональной государственной антикоррупционной политики осуществлял совещательный орган – Совет при Правительстве Пензенской области по противодействию коррупции, возглавляемый Губернатором Пензенской области.

В 2015 году проведено два заседания Совета, на которых рассмотрены результаты работы по выявлению и устранению коррупциогенных факторов в сфере расходования бюджетных средств при реализации целевых программ и мерах по ее совершенствованию, а также результаты деятельности по противодействию коррупции при реализации исполнительными органами государственной власти Пензенской области государственного имущества.

На заседаниях Совета даны поручения направленные на устранение выявленных недостатков, а также реализацию внесенных предложений по совершенствованию антикоррупционной деятельности.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в

области противодействия коррупции» [7] постановлением Правительства Пензенской области от 05.10.2015 года №120-пП образована Комиссия по координации работы по противодействию коррупции. В связи с этим Совет при Правительстве Пензенской области по противодействию коррупции упразднён постановлением Правительства Пензенской области от 05.10.2015 №542-пП.

С целью обеспечения согласованного функционирования региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований и организаций Пензенской области в сфере реализации государственной антикоррупционной политики 20 августа 2015 года в Правительстве Пензенской области сформирован отдел по профилактике коррупционных и иных правонарушений Управления государственной службы и кадров.

В соответствии с распоряжением Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 № 100-р «О некоторых вопросах организации деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области по противодействию коррупции» (с последующими изменениями) в исполнительных органах государственной власти Пензенской области координация работы по профилактике коррупции возложена на заместителя руководителя, а также назначены должностные лица, ответственные за организацию этой деятельности [11].

В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления Пензенской области по профилактике коррупционных проявлений, в соответствии с распоряжением Губернатора Пензенской области от 23.09.2015 №340-р «О некоторых вопросах организации работы по противодействию коррупции в органах местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области», координация работы по профилактике коррупции в муниципальном районе (городском округе) возложена на одного из заместителя главы администрации, а также назначены ответственные лица за проведение данной работы.

В целом к работе по профилактике коррупции привлечены 291 человек. Аналогичную работу в исполнительных органах государственной власти выполняют 53 человека [28].

В каждом муниципальном районе (городском округе) созданы советы, к полномочиям которых отнесены вопросы разработки и реализации приоритетных направлений антикоррупционной политики, всего на территории области в муниципалитетах работает 30 советов по противодействию коррупции.

В соответствии с требованиями федерального законодательства в Пензенской области антикоррупционная нормативная правовая база постоянно совершенствуется. Разработка региональных нормативно-правовых актов дополняет и развивает федеральное законодательство, создает правовую основу для борьбы с коррупцией.

В настоящее время в Пензенской области действует 25 нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции, в том числе 3 Закона Пензенской области, 13 постановлений Губернатора Пензенской области, 9 постановлений Правительства Пензенской области.

В целях совершенствования регионального законодательства в сфере противодействия коррупции Управлением государственной службы и кадров Правительства Пензенской области в 2015 году подготовлены проекты 40 правовых актов, в том числе:

- 6 законов Пензенской области;
- 15 постановлений Губернатора Пензенской области;
- 10 постановлений Правительства Пензенской области;
- 7 распоряжений Губернатора Пензенской области;
- 2 распоряжения Правительства Пензенской области.

Для информирования заинтересованных лиц об изменениях антикоррупционного законодательства подготовлены 4 обзора изменений федерального законодательства в сфере противодействия коррупции [28].

Правительством Пензенской области на постоянной основе проводится анализ правоприменительной практики в отношении решений судов о признании недействительными ненормативные правовые акты, незаконными решения и действия (бездействия) указанных органов, должностных лиц.

Указанный анализ проводится юридическими службами исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области.

В целях рассмотрения вопросов правоприменительной практики и совершенствования законодательства о противодействии коррупции в Пензенской области сформирована межведомственная рабочая группа по вопросам правоприменения законодательства о противодействии коррупции.

Управлением государственной службы и кадров Правительства Пензенской области ежеквартально подготавливаются обзоры изменений законодательства о противодействии коррупции, которые размещаются на официальном сайте Правительства Пензенской области в сети «Интернет» (<http://corrupt.pnzreg.ru/Metodmaterial/obzzak>).

Правительством Пензенской области большое внимание уделяется методическому обеспечению деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию коррупции. В целях правового обеспечения органов местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области разработано 8 образцов муниципальных правовых актов.

В отчетном периоде разработано 7 методических материалов.

Методические материалы направлены в исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области, а также размещены в разделе «Против коррупции» официального сайта Правительства Пензенской области в сети «Интернет».

Постановлением Правительства Пензенской области от 22.10.2013 №782-пП в рамках государственной программы «Обеспечение общественного

порядка и противодействие преступности в Пензенской области в 2014-2020 годах» утверждена подпрограмма «Антикоррупционная программа Пензенской области на 2014-2020 годы» [10].

В соответствии с требованиями Координационного совета Приволжского федерального округа по государственной кадровой политике разработан «План мероприятий по противодействию коррупции на государственной гражданской службе Пензенской области и муниципальной службе в Пензенской области на 2015 год», утвержденный распоряжением Губернатора Пензенской области от 04.01.2015 № 64-р [12].

Основные мероприятия программы и плана направлены на искоренение причин и условий, порождающих коррупцию, повышение уровня правовой грамотности служащих и формирование в обществе нетерпимого отношения к проявлениям коррупции.

Во всех органах государственной власти и органах местного самоуправления Пензенской области разработаны планы мероприятий по противодействию коррупции.

Для повышения эффективности работы органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области организован мониторинг их деятельности в сфере противодействия коррупции.

Правительством Пензенской области ежеквартально проводился анализ показателей оценки органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере профилактики коррупции.

Оценка проводилась за 2015 год посредством анализа представленной по установленной форме информации, изучения данных, содержащихся на официальных сайтах в сети «Интернет», дополнительных материалов, представленных в течение анализируемого периода.

Рейтинг органов государственной власти Пензенской области в сфере профилактики коррупционных и иных правонарушений по состоянию на 31 декабря 2015 года представлен в Приложении В.

Среди органов государственной власти лучших показателей в работе по профилактике коррупции достигли:

Министерство здравоохранения Пензенской области, Управление ЗАГС Пензенской области, Счетная палата Пензенской области, Управление общественной безопасности и обеспечения деятельности мировых судей в Пензенской области, Министерство сельского хозяйства Пензенской области;

Из числа органов местного самоуправления - администрация г. Пензы, администрации Земетчинского, Башмаковского, Бессоновского, Белинского районов.

Значительно усилить работу по профилактике коррупции необходимо руководителям Министерства образования Пензенской области, Комитета Пензенской области по физической культуре и спорту, Управления по регулированию контрактной системы и закупкам Пензенской области, Министерства экономики Пензенской области, а также главам администраций Камешкирского, Нижнеломовского, Лунинского, Пачелмского, Шемышейского районов.

Правительством Пензенской области уделяется значительное внимание мерам по минимизации коррупциогенных факторов в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Важнейшей мерой по минимизации коррупциогенных факторов является формирование правового пространства, свободного от коррупциогенных факторов.

В 2015 году приняты меры по повышению качества правотворческой деятельности, совершенствованию правового регулирования путем исключения из правовых актов норм, порождающих коррупцию и создающих условия для совершения коррупционных деяний, а также недопущения включения в проекты правовых актов таких норм.

Эта работа проводилась с целью ограничения возможности принятия управленческих решений по своему усмотрению лицами, замещающими государственные должности и государственными гражданскими служащими, а

также исключения возможности появления в правовых актах норм, усложняющих управленческий процесс и способствующих формированию коррупционных проявлений.

Решение этой задачи осуществлялось путём проведения антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов и их проектов в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с последующими изменениями).

В 2015 году проведена антикоррупционная экспертиза 25708 проектов нормативных правовых актов (АППГ - 22330), из них в исполнительных органах государственной власти Пензенской области - 2633, в органах местного самоуправления – 23075. Выявленные 724 (в ИОГВ – 419, в ОМС – 305) коррупциогенных фактора устранены.

Проведена антикоррупционная экспертиза 3239 нормативных правовых актов (АППГ -2957), из них в исполнительных органах государственной власти Пензенской области - 177, в органах местного самоуправления – 3062. Выявленные 134 (в ИОГВ – 2, в ОМС – 132) коррупциогенных фактора устранены.

Правовым управлением Правительства Пензенской области за 2015 год проведена антикоррупционная экспертиза 1105 проектов нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Пензенской области, из них в 125 проектах выявлено 404 коррупциогенных фактора, все они устранены.

Проведена антикоррупционная экспертиза 3318 муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в регистр МНПА Пензенской области, из них 614 (18,5%) содержали коррупциогенные факторы [28].

Выявленные коррупциогенные факторы в основном выражаются в следующем:

- в широте дискреционных полномочий, а именно неопределенности сроков и условий принятия решений по конкретным вопросам;

- в отсутствии или неполноте административных процедур - отсутствие порядка совершения органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

- в принятии нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

- нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Правовым управлением Правительства Пензенской области на постоянной основе оказывалась методическая помощь органам местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области в части приведения муниципальных актов в соответствие с законодательством о муниципальной службе и противодействии коррупции.

Одним из направлений минимизации коррупциогенных факторов является представление государственных услуг через многофункциональные центры, которые обеспечивают разрыв непосредственного контакта заявителя и государственного служащего. Это существенно снижает риск возникновения коррупционных проявлений.

Для предоставления гражданам и организациям государственных услуг на всей территории области полностью реализован проект по созданию сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ). В настоящее время открыто 33 МФЦ.

Статистика показывает, что жители региона все больше предпочитают обращаться в органы власти посредством МФЦ. За 2015 год оказано более 1,23 млн. услуг. В среднем по региону МФЦ организовано предоставление более 210 видов государственных и муниципальных услуг по основным направлениям жизнедеятельности граждан.

Распределение количества оказанных услуг по исполнителям следующее:

- федеральными органами исполнительной власти-32,3 %;
- исполнительными органами государственной власти Пензенской области -4,1%;
- государственными внебюджетными фондами-13,6 %;
- органами местного самоуправления-33 %;
- муниципальными учреждениями-6,1 %
- государственными учреждениями Пензенской области- 3,8 %;
- прочие-7,1 %.

Специалистами МФЦ проведена работа по обеспечению предоставления услуг лицам с ограниченными возможностями. Специалистами МФЦ осуществлялось выездное оказание услуг на местах пребывания граждан с ограниченными возможностями.

По данным мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг показатель уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг в Пензенской области в 2015 году составил 90%. Время ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг не превышало 15 минут. В среднем оценка качества составила 9,8 баллов при максимальной оценке 10 баллов, что является высокой оценкой общей удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг за 2015 год на территории Пензенской области.

Предоставление государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ, с помощью реализации принципа «одного окна», позволило избавить граждан

от необходимости получать согласования в десятках различных инстанций, а также обеспечивать беспристрастность государственных и муниципальных служащих при предоставлении услуг населению.

На базе сети МФЦ для граждан организовано оказание бесплатной юридической помощи по правовым вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью, создано Государственное юридическое бюро. В 2015 году юридическим бюро оказано 39757 бесплатных консультаций жителям Пензенской области.

В целях обеспечения достижения значения показателя «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70 %» Управлением информатизации Министерства промышленности, развития предпринимательства, инновационной политики и информатизации Пензенской области разработан и утвержден План мероприятий по достижению в Пензенской области показателя, установленного подпунктом «в» пункта 1 Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Министерством промышленности, развития предпринимательства, инновационной политики и информатизации Пензенской области осуществляется перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид на базе регионального Портала государственных и муниципальных услуг.

По состоянию на 01.01.2016 на региональном Портале в электронном виде реализовано 230 услуг, на Едином портале - 61.

За I квартал 2015 года показатель «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70 %» на территории региона составил 13,1 %, за II квартал 2015 года – 13,8 %, за III квартал 2015 года- 14,02%, за IV квартал 2015 года- 15,01%.

По итогам 2015 года среднее число обращений представителей бизнес-сообщества в МФЦ, органы исполнительной власти Пензенской области, связанных со сферой предпринимательской деятельности, не превысило двух.

В 2015 году проведено 3 заседания комиссии по повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Пензенской области; 12 февраля 2015 года при участии директоров МФЦ Пензенской области проведен семинар - совещание по вопросу реализации в 2014 году Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; 22 октября 2015 года состоялся ежегодный конкурс «Лучший многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Пензенской области».

Проблема предупреждения коррупции в системе закупок связана с необходимостью обеспечения прозрачности процедур, соблюдения принципа эффективности и экономичности расходования бюджетных средств, строгого исполнения закона, непредвзятого и равного отношения ко всем претендентам на победу в торгах.

За 2015 год специалистами Управления по регулированию контрактной системы и закупкам Пензенской области (далее – Управление закупок) и подведомственного ГКУ ПО «Управление по осуществлению закупок Пензенской области» размещена 6301 заявка на закупку товаров (работ, услуг), из них 642 совместные закупки.

По итогам экспертизы поступивших заявок, Управлением закупок и подведомственным учреждением возвращено 1107 заявок государственных заказчиков Пензенской области. За 12 месяцев 2015 года УФАС по Пензенской области рассмотрено 57 жалоб на положения документов и на действия комиссий по осуществлению закупок Управления закупок и подведомственного ГКУ ПО «Управление по осуществлению закупок Пензенской области», из них 36 признаны необоснованными, 13 – обоснованными, 3 частично обоснованны и 5 отозваны.

По состоянию на 31 декабря 2015 года для субъектов малого предпринимательства главными распорядителями бюджетных средств Пензенской области было проведено 303 закупки на общую сумму 281 011,43 тысяч рублей, из них признаны состоявшимися 135 закупок (44,55 %) на общую сумму 116 858,57 тысяч рублей (41,58%), 168 процедур (55,45 %) на общую сумму 164 152,86 тысяч рублей (58,42 %) признаны не состоявшимися.

В 2015 году Управлением закупок проведено 24 обучающих семинара по Закону о контрактной системе для заказчиков Пензенской области и 2 семинара для участников закупок. Представители Управления закупок приняли участие в 5 зональных семинарах для муниципальных заказчиков, организуемых Министерством финансов Пензенской области.

Управление закупок разработало и согласовало с УФАС по Пензенской области примерную форму положения о закупках, соответствующую требованиям Федерального закона Российской Федерации от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Сотрудники уполномоченного органа и учреждения проводят экспертизу каждой поступившей заявки на закупку на соответствие требованиям Закона о контрактной системе.

По итогам экспертизы поступивших заявок в 2015 году Управлением закупок и подведомственным учреждением возвращено 1107 заявок государственных заказчиков Пензенской области.

На постоянной основе ведется работа по обеспечению соблюдения государственными гражданскими служащими Пензенской области ограничений и запретов, требований, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов, а также соблюдение исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с последующими изменениями) и другими федеральными и региональными законами.

В Пензенской области на постоянной основе организовано проведение оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций органов власти.

Удельный вес должностей государственных гражданских служащих с высоким риском коррупционных проявлений составляет 72,8%.

Удельный вес должностей муниципальных служащих с высоким риском коррупционных проявлений составляет 71,9% [28].

В 2015 году вносились изменения в перечни должностей государственной гражданской (муниципальной) службы Пензенской области, при назначении на которые граждане обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, и при замещении которых служащие обязаны представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В отчетном периоде сведения о доходах представили 1058 государственных гражданских служащих и 2323 муниципальных служащих.

Сведения о расходах представили 46 государственных гражданских служащих и 49 муниципальных служащих Пензенской области. В отношении 6 служащих назначена процедура контроля за расходами.

Органами государственной власти и органами местного самоуправления Пензенской области обеспечено своевременное размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на официальных сайтах и предоставление этих сведений СМИ.

Одной из задач по профилактике коррупции является обеспечение своевременного принятия мер в соответствии с законодательством Российской Федерации в отношении фактов, содержащих признаки возникновения конфликта интересов, уделив первоочередное внимание выявлению скрытой аффилированности.

В 2015 году выявлено 3 случая возникновения конфликта интересов, стороной которого являлись государственные гражданские служащие Пензенской области. В целях урегулирования конфликта интересов

соответствующие вопросы рассмотрены на заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

По результатам мониторинга соблюдения законодательства о муниципальной службе и противодействии коррупции Правительством Пензенской области в 15 муниципальных районов направлена информация о наличии возможного конфликта интересов, стороной которого являются муниципальные служащие.

В 2015 году на территории Пензенской области правоохрательными органами выявлено 90 преступлений коррупционной направленности, привлечено к уголовной ответственности за совершение указанных преступлений 66 лиц, в том числе 4 работающих в органах местного самоуправления.

В 2015 году поступило и рассмотрено 12 обращений от граждан и организаций о коррупционных правонарушениях государственных гражданских и муниципальных служащих, в том числе в исполнительных органах государственной власти – 10, в органах местного самоуправления муниципальных образований – 2. Из указанного количества 4 являются письменными обращениями (в ИОГВ поступило 3 обращений, в ОМС – 1), 8 – обращениями через интернет-сайт. По результатам их рассмотрения оснований для применения к государственным и муниципальным служащим мер дисциплинарного воздействия не установлено [28].

Поступившая в органы государственной власти и органы местного самоуправления информация о нарушениях антикоррупционного законодательства государственными гражданскими и муниципальными служащими, как правило, рассматривается на заседаниях коллегиальных органов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» принятым

постановлением Губернатора Пензенской области от 05.10.2015 № 120 утверждено положение и состав подкомиссии по соблюдению требований к должностному поведению лиц, замещающих государственные должности Пензенской области, и урегулированию конфликта интересов.

С учетом изменений антикоррупционного законодательства Правительством Пензенской области разработаны новые методические рекомендации по организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих (муниципальных служащих) и урегулированию конфликта интересов. В рекомендации включены алгоритм действий при организации проведения заседаний комиссий, образцы документов, формирующихся в процессе деятельности комиссий, а также типовой план работы комиссий на 2015 год.

На основе типового плана работы комиссий государственными гражданскими и муниципальными органами Пензенской области утверждены ведомственные планы работы комиссий на 2015 год. Планы работы комиссий предусматривают, в том числе рассмотрение на заседаниях комиссий вопросов о ходе реализации антикоррупционной политики в государственных и муниципальных органах Пензенской области.

В соответствии с распоряжением Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 № 100-р «О некоторых вопросах организации деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области по противодействию коррупции» (с последующими изменениями) Управлением государственной службы и кадров Правительства Пензенской области ежеквартально осуществляется мониторинг деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов.

В целях всесторонней оценки действий служащего и объективности принятия решения к работе комиссии привлечены независимые эксперты.

За 2015 год органами государственной власти Пензенской области проведено 47 заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (АППГ – 29).

По итогам заседаний комиссий установлено 19 нарушений требований к достоверности и полноте сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, 19 служащих привлечены к дисциплинарной ответственности.

За 2015 год органами местного самоуправления Пензенской области проведено 159 заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (АППГ – 79).

По итогам заседаний комиссий установлено 102 нарушения требований к достоверности и полноте сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, 6 нарушений требований к служебному поведению, 6 нарушений требований об урегулировании конфликта интересов, 91 служащий привлечен к дисциплинарной ответственности (АППГ -107).

Информация о деятельности комиссий освещается на официальных сайтах органов государственной власти Пензенской области и органах местного самоуправления, а также на информационных стендах.

В целях обеспечения соблюдения государственными гражданскими (муниципальными) служащими Пензенской области ограничений, запретов, требований, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов, а также исполнения ими обязанностей, установленных федеральным и региональным законодательством, организовано правовое просвещение служащих.

Правовое просвещение государственных гражданских (муниципальных) служащих организовано по следующим направлениям:

- вводные семинары - тренинги по вопросам противодействия коррупции с лицами, впервые поступившими на государственную гражданскую (муниципальную) службу;
- регулярные семинары-тренинги для служащих по вопросам противодействия

коррупции, соблюдения ограничений, запретов и исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции;

- специальные семинары-тренинги для детального ознакомления служащих с новыми правовыми нормами в случае существенных изменений законодательства в сфере противодействия коррупции;

- тренинги (беседы) со служащими, увольняющимися со службы;

Всего органами государственной власти Пензенской области в 2015 году проведено 203 мероприятия правовой антикоррупционной направленности, органами местного самоуправления 532 мероприятия.

Правительством Пензенской области в 2015 году:

- проведено 17 семинаров-тренингов, в том числе 1 посредством видеоконференции, направленных на повышение грамотности государственных гражданских (муниципальных) служащих при заполнении справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с использованием специального программного обеспечения «Справки БК», в которых приняли участие 757 служащих;

- проведен семинар для руководителей аппаратов администраций муниципальных образований Пензенской области. В рамках работы семинара рассмотрены вопросы: формирования нормативной правовой базы по противодействию коррупции в органах местного самоуправления, организации работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с использованием специального программного обеспечения «Справки БК», организации мониторинга деятельности органов местного самоуправления в сфере профилактики коррупции;

- проведено 9 вводных семинаров-тренингов для лиц, впервые поступивших на государственную гражданскую службу Пензенской области, обучено 136 человек;

- 49 тренингов (бесед) с государственными гражданскими служащими, увольняющимися с государственной гражданской службы Пензенской области;

- 2 семинара-тренинга по вопросу подготовки отчетов о реализации мер по противодействию коррупции за 2015 год, приняли участие 73 служащих;

- 1 семинар-тренинг по вопросам организации работы кадровых подразделений органов государственной власти Пензенской области по профилактике коррупционных проявлений в государственной гражданской службе с участием Прокуратуры Пензенской области, приняли участие 19 служащих;

- 1 семинар практикум по организации антикоррупционной работы в органе местного самоуправления (г. Пенза), приняли участие 15 служащих.

В 2015 году в учебные планы 21 программы повышения квалификации для государственных гражданских служащих и 5 программ повышения квалификации для муниципальных служащих включены семинары-тренинги по вопросам противодействия коррупции, где обучение прошли 384 государственных служащих и 240 муниципальных служащих.

Эффективным направлением просвещения является консультирование государственных гражданских и муниципальных служащих по вопросам профилактики коррупции. За 2015 год консультативная помощь по вопросам, связанным с применением на практике законодательства о противодействии коррупции, оказана органами государственной власти Пензенской области в 1796 случаях, органами местного самоуправления в 1024 случаях.

В соответствии с мероприятиями подпрограммы «Антикоррупционная программа Пензенской области в 2014-2020 годах» государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Пензенской области в 2014-2020 годах», утвержденной постановлением Правительства Пензенской области от 22.10.2013 № 782-пП (с последующими изменениями), в ноябре 2015 года обучено 20 государственных

гражданских и 22 муниципальных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции [28].

С целью создания условий для повышения уровня правосознания граждан, популяризации антикоррупционных стандартов поведения и вовлечения в процесс антикоррупционной политики граждан принимаются меры практического характера: проводятся «круглые столы», встречи, беседы, заседания советов общественности с участием представителей руководителей исполнительных органов государственной власти, сотрудников правоохранительных органов, педагогических работников, представителей общественных организаций.

В 2015 году проведено 329 мероприятий антикоррупционной направленности с участием руководителей исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Пензенской области, в рамках которых обсуждалась тема негативного влияния коррупции на общество. Мероприятия антикоррупционной направленности состоялись в сферах здравоохранения и социальной защиты населения, ЖКХ, образования, а также защиты прав потребителей. Цель данных мероприятий – формирование антикоррупционного климата среди населения, устранение причин коррупционных поступков.

Во взаимодействии со средствами массовой информации осуществляется непосредственное общение должностных лиц, представителей институтов гражданского общества с населением. На базе ГАУ ПО «Информационный центр «Пензенская правда» еженедельно организуются и проводятся «прямые линии», в ходе которых не только рассматриваются обращения и жалобы (в т.ч. связанные с коррупционными проявлениями) граждан и представителей организаций, но и происходит общение в рамках антикоррупционной пропаганды, проводятся консультации по разрешению различных ситуаций, которые могут носить коррупционный характер. До граждан, участвующих в личном приёме, доводится информация об антикоррупционной деятельности, принимаемых мерах по снижению уровня коррупции, а также обсуждаются

проблемы по данному направлению, пути их решения. Отчет о проведенных мероприятиях еженедельно публикуется в областной газете «Пензенская правда».

Правительством Пензенской области совместно с заинтересованными органами исполнительной власти, образовательными учреждениями высшего, среднего и дополнительного профессионального образования проводится внедрение в учебный процесс элементов антикоррупционного воспитания и образования.

В 2015 году в профессиональных образовательных организациях Пензенской области (далее – ПОО) в сфере просвещения и воспитания по вопросам борьбы с коррупцией проведено:

- 46 совещаний директоров и начальников отделений с коллективами;
- 23 заседания советов учебных заведений;
- 386 классных часов с обучающимися;
- 32 встречи студентов с сотрудниками правоохранительных органов, прокуратуры, общественных организаций;
- 79 бесед с выпускниками 2015 года.

До сведения работников ПОО, студентов и их родителей регулярно доводится информация о действующих «телефонах доверия» (56-60-72, 56-48-83, 56-57-52), позволяющих беспрепятственно сообщать о фактах коррупции.

В ходе приемной кампании с абитуриентами проводится разъяснительная работа по вопросам реализации права на получение бесплатного среднего профессионального образования.

В библиотеках формируются подборки материалов по противодействию коррупции. При аттестации педагогических работников вопросы антикоррупционной тематики включаются в тестовые испытания.

Мероприятия по профилактике взяточничества реализуются антикоррупционными комиссиями в соответствии с разработанными программами по реализации антикоррупционных мероприятий.

В 2015 году проводились конференции, круглые столы, научно-практические семинары. Представители некоммерческих организаций приняли участие во всероссийских и межрегиональных мероприятиях по антикоррупционной тематике. Делегация Пензенского регионального отделения Ассоциации юристов России приняла участие во Всероссийском научно-практическом семинаре «Формирование антикоррупционного стандарта поведения» (г. Адлер, 25-26 февраля 2015 года).

Представители Молодежного правительства Пензенской области приняли участие в работе Антикоррупционного форума Общероссийского народного фронта «За честные закупки» по Приволжскому федеральному округу (г. Самара, 19 мая 2015 года). Активистами Пензенского регионального отделения Ассоциации юристов России совместно с Молодежным правительством Пензенской области для учащихся Пензенского многопрофильного колледжа проведен практический семинар: «Формирование антикоррупционного стандарта поведения в молодежной среде» (сентябрь 2015 года).

В Пензенской области с участием региональных некоммерческих организаций реализуются общественные проекты. Пензенским региональным отделением Всероссийской политической партии «Единая Россия» реализуется проект «Молодёжный антикоррупционный проект» (проект направлен на правовое просвещение и формирование правовой культуры молодежи, продвижение в молодежной среде антикоррупционной модели поведения). В мае-июне т.г. в рамках реализации проекта на базе Пензенского архитектурно-строительного колледжа активистами организован конкурс плакатов антикоррупционной тематики.

На территории области реализуется проект «Оказание бесплатной юридической помощи социально незащищенным слоям населения Пензенской области» (членами Пензенского регионального отделения Ассоциации юристов России, иных некоммерческих организаций совершаются выезды в районные центры региона). Также Пензенским региональным отделением Ассоциации юристов России реализуется проект «Школа права-Academia Legis»

(проведение разъяснительной работы среди учащихся старших классов общеобразовательных учреждений их прав и обязанностей, просвещение в части функционирования российской правовой системы).

С июля по сентябрь 2015 года активистами Пензенского регионального отделения Ассоциации юристов России совместно с Управлением государственной инспекции в жилищной, строительной сферах и по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Пензенской области, Управлением ЖКХ г. Пензы, Управляющими компаниями в сфере ЖКХ г. Пензы реализован проект по оказанию бесплатной юридической консультации гражданам города Пензы по вопросам жилищно-коммунального обслуживания населения. На встречах гражданам разъяснялось законодательство в сфере жилищно-коммунального обслуживания населения, а также вопросы по исключению коррупционной составляющей в данной сфере.

Обеспечение на системной основе согласованных и целенаправленных совместных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления достигается путем участия представителей некоммерческих организаций Пензенской области, Общественной палаты Пензенской области, региональных средств массовой информации в работе сессий Законодательного Собрания Пензенской области, в заседаниях постоянных комиссий, рабочих групп, иных совещательных органах по вопросам профилактики и противодействия коррупции. Учет мнения общественности при принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется через публичные слушания, которые проводятся как на уровне региона, так и во всех городских округах и муниципальных районах Пензенской области.

В целях формирования целостной системы общественного контроля за деятельностью исполнительных органов власти Пензенской области, предупреждения и пресечения коррупционных проявлений создан и функционирует Совет общественности при Губернаторе Пензенской области по противодействию «бытовой» коррупции.

В целях формирования целостной системы общественного контроля за деятельностью исполнительных органов власти Пензенской области, предупреждения и пресечения коррупционных проявлений рядом некоммерческих организаций области в рамках реализации профильных проектов организован общественный контроль.

Пензенским региональным отделением Общероссийского народного фронта реализуется проект «За честные закупки» (проект предполагает осуществление общественного контроля за проведением электронных торгов, госзакупок в форме работы с профильными сайтами посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет).

Пензенской региональной общественной организацией социальной поддержки и защиты граждан «Сурская семья» реализуется проект «Развитие инструментов общественного контроля и публичного мониторинга качества социальной сферы». В рамках проекта общественниками в марте-сентябре 2015 года в муниципальных образованиях региона проведен мониторинг удовлетворенности жителей качеством услуг в сфере образования, здравоохранения, а также мониторинг качества представления услуг в учреждениях социального обслуживания.

В рамках общественного проекта «Качество власти в свете административной реформы в Пензенском регионе», реализуемого Общественным движением Ассоциации потребителей Пензенской области проводится общественный контроль по качеству оказания государственных услуг населению области, выполнения требований административных регламентов. Данные, полученные в ходе общественного мониторинга, обсуждаются в ходе заседаний общественных советов, круглых столов с участием руководителей профильных исполнительных органов власти для улучшения качества работы ведомств.

В Пензенской области принят Закон Пензенской области от 04.03.2015 № 2679-ЗПО «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области». Статья 11 данного закона посвящена общественной

экспертизе в Пензенской области, в ней определен порядок инициирования общественной экспертизы в Пензенской области, обязанности ее организатора, порядок ее проведения, сроки проведения, подведение и обнародование итогов общественной экспертизы в Пензенской области.

В целях повышения эффективности взаимодействия с институтами гражданского общества, профилактики коррупционных проявлений в нормотворческом процессе организована независимая антикоррупционная экспертиза проектов разрабатываемых ИОГВ и ОМС, размещенных на их сайтах нормативных правовых актов. Проекты нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Пензенской области размещаются на сайтах соответствующих органов, входящих в Веб-портал Правительства Пензенской области (www.pnzreg.ru).

Данная процедура является составным элементом общественного контроля за деятельностью государственных органов, принципа публичности и открытости деятельности исполнительных органов государственной власти, органов местного управления и реализуется институтом уполномоченных независимых экспертов.

Для повышения эффективности проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, имеющих высокий уровень социальной и общественной значимости, организовано взаимодействие с независимыми экспертами, в том числе, членами Пензенского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации. За отчетный период членами организации проведена независимая антикоррупционная экспертиза 30 проектов нормативных правовых актов.

Общественная палата Пензенской области в рамках деятельности профильных комиссий проводит работу с различными социальными группами населения, направленную на формирование антикоррупционного общественного сознания. Независимые эксперты Общественной палаты Пензенской области выступают на заседаниях исполнительных и

законодательных (представительных) органов государственной и муниципальной власти, привлекаются в качестве специалистов по изучению социальных и экономических вопросов.

Региональное отделение Общероссийской общественной организации «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией» по Пензенской области проводит работу по оказанию общественной поддержки деятельности правоохранительных и других государственных органов и организаций, общественных объединений, направленной на обеспечение законности и укрепление правопорядка, усиление борьбы с коррупцией.

Автономная некоммерческая организация «Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» в Пензенской области» проводит работу по объединению усилий делового сообщества, направленную на борьбу с коррупционным давлением на бизнес и рейдерством. В компетенцию Центра входят рассмотрение обращений предпринимателей, оказание содействия предпринимателям при обращении в органы государственной власти и органы местного самоуправления, мониторинг ситуации с коррупционным и рейдерским давлением в бизнес - среде.

Для руководителей и членов некоммерческих организаций Пензенской области проводятся обучающие семинары и иные мероприятия, в том числе, посвященные вопросам антикоррупционной направленности. Работают «Общественные приемные» в региональной Общественной палате и Центры правовой помощи населению на базе некоммерческих организаций Пензенской области, которые проводят анализ обращений граждан и организаций, в том числе с целью выявления коррупционных признаков.

Правительством Пензенской области реализуется комплекс мер, направленных на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО), зарегистрированных и осуществляющих свою деятельность на территории региона. Поддержка СО НКО осуществляется в рамках государственной программы Пензенской области «Региональная политика, развитие гражданского общества в Пензенской области на 2014-2020

годы». В регионе действует единый Порядок предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям на условиях софинансирования и конкурсного отбора, утвержденный постановлением Правительства Пензенской области от 09.06.2011 № 358-пП, в том числе по направлению деятельности «Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению» [28].

Субъектами антикоррупционной деятельности Пензенской области в 2015 году была проделана значительная работа, направленная на реализацию государственной антикоррупционной политики, в том числе в сфере совершенствования структуры государственного и муниципального управления, минимизации коррупциогенных факторов в деятельности органов власти, обеспечения исполнения государственными гражданскими и муниципальными служащими ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции, реализации мер по формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

В целом антикоррупционная деятельность региона ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии коррупции [28].

3 Пути повышения эффективности противодействия коррупции

Антикоррупционная политика государства основывается на положении о том, что коррупция есть одно из проявлений низкой эффективности: политической системы; государственного управления; экономики; социальной сферы; гражданского общества.

Коррупция - комплексная “болезнь”, требующая комплексного “лечения”, и здесь успех приходит не так быстро, как хотелось бы. Как показывает международный опыт, успех в реализации антикоррупционной политики может быть достигнут, если придерживаться следующих принципов:

- авторитетное руководство;
- консолидация власти и общества;
- прозрачность антикоррупционной политики;
- направление усилий на искоренение условий, порождающих коррупцию;
- антикоррупционная политика должна сочетать последовательность и энергичность с тщательностью, продуманностью и подготовкой шагов;
- сочетание институциональных изменений и социальной инженерии;
- активное воздействие на общественное сознание;
- финансирование антикоррупционной политики;

Антикоррупционная политика государства может быть эффективной только в случае, если она опирается на благоприятную так называемую внешнюю среду, которая подразумевает:

- эффективную и легитимную государственную власть;
- стабильную демократическую политическую систему;
- активно функционирующие институты гражданского общества;
- высокий уровень общей и правовой культуры; высокий уровень нравственной культуры.

Говоря о противодействии коррупции, можно выделить следующие основные задачи, стоящие перед российским государством на современном этапе: целенаправленное снижение уровня коррупции, её влияния на деятельность государственных органов, на повседневную жизнь граждан, на активность и эффективность бизнеса; обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией; создание системы противодействия коррупции в стране; постепенное устранение причин и условий, способствующих возникновению и активизации коррупционных отношений в стране и в отдельных её регионах; при реализации общенациональной антикоррупционной программы учитывать международный опыт, активно сотрудничать с международными организациями, действующими в сфере борьбы с коррупцией и организованной преступностью.

Более того, сегодня Россия, как никогда в прошлом, нуждается в особой идеологии, которая составила бы основу духовного единения народа перед лицом опасностей, вызовов и угроз её развитию, среди которых коррупция занимает ведущее место. Каким видится образ национально-государственной антикоррупционной идеологии? Во-первых, содержание этой идеологии должны составлять конституционные положения, ценности, нормы, принципы, регламентирующие права и свободы всех граждан России, в том числе и право на экономическую безопасность. Во-вторых, национально-государственная антикоррупционная идеология должна отражать жизненно важные экономические интересы личности, общества и государства в изменившихся общественно-политических условиях в мире и стране. Она призвана определять стратегию строительства демократического, правового государства, гражданского общества в России, основу которого составляют экономическая свобода, общественные институты, правопорядок и сильная власть. В-третьих, важнейшая черта антикоррупционной идеологии – её нацеленность на формирование в общественном сознании моральных ценностей, национальной гордости и самосознания народа как великой нации, утверждающей свою

государственность, основанную на самобытности российского народа и отражающую специфику формирования его менталитета, духовности, традиций и обычаев.

Таким образом, нравственно-психологическое состояние общества, его готовность противостоять коррупции во многом зависят от формирования у граждан ценностных ориентаций. Обладая целостным видением угроз со стороны коррупционных процессов в отношении государства и общества, политик должен владеть необходимым методологическим инструментарием воздействия на процессы, формирующие это “поле угроз”, и политической волей для использования этого инструментария. В этом и скрыта важнейшая задача методологической основы деятельности органов государственной власти по проведению антикоррупционных реформ, направленных на обеспечение государственной, общественной, а также личной безопасности. Акцентируя внимание на роли личности, общества и государства в противодействии коррупции, хотелось бы отметить следующее. Безусловно, причины столь высокого уровня коррупции в нашей стране кроются не только в “склонности и расположенности” россиян к данному негативному социальному явлению и избыточному государственному администрированию общественной жизни. Они – результат непродуманного стремительного перехода к новой социально-экономической реальности и политической системе, когда “псевдodemократические” принципы существования общества и отстранённость государственных органов от контроля за общественно-экономическими процессами породили новые изощрённые способы и методы мздоимства, взяточничества, лоббирования экономических отношений и другие составляющие коррупционной деятельности.

Говоря об антикоррупционной политики в государстве, хотелось бы рассмотреть частные примеры применения законодательства.

Согласно положениям статьи 8 Федерального закона “О противодействии коррупции” гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, а также служащий, замещающий

должность государственной или муниципальной службы, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Сложность применения рассматриваемой нормы связана с вопросом об источнике получения гражданином, претендующим на замещение должности государственной или муниципальной службы, государственным или муниципальным служащим информации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Например, в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Федерального закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” обобщенные сведения о правах отдельного лица на имеющиеся у него объекты недвижимости могут предоставляться только самим правообладателям (их законным представителям) и ряду должностных лиц в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей. Данный перечень носит закрытый характер и не определяет право супруга, имеющего статус государственного или муниципального служащего, на получение такой информации в отношении своего супруга (супруги).

Таким образом, получение государственным или муниципальным служащим сведений в отношении своего супруга (супруги) и проверка их достоверности возможны только при согласии супруга.

Действенной мерой по решению данного вопроса считаю также антикоррупционное декларирование, то есть представление должностным лицом и членами его семьи сведений об их доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера и иных частных интересах в целях предупреждения и выявления коррупционных правонарушений. Предлагаю следующие рекомендации по проверке антикоррупционного декларирования:

- проводить регулярную (не зависящую от наличия запросов) проверку полноты и достоверности представленных сведений;
- проводить регулярную (не зависящую от наличия запросов) проверку деклараций на “индикаторы коррупции”;
- расширить круг субъектов, обладающих правом направлять запрос на проведение проверки деклараций на полноту и достоверность и/или на наличие “индикаторов коррупции”;
- при существенном несоответствии стоимости приобретенного имущества (прироста сбережений) доходу применять к должностному лицу меры дисциплинарной (увольнение в связи с утратой доверия) и гражданско-правовой ответственности (обращение имущества в доход государства).

На современном этапе урегулирование конфликта интересов и с теоретической, и с практической точки зрения достаточно проблематично. Конфликт интересов имеет много белых пятен:

- его юридическое определение неоднозначно;
- до сих пор не определены способствующие его возникновению причины и условия;
- отсутствует перечень типовых конфликтных ситуаций;
- законодательно установленный механизм предотвращения и урегулирования конфликта определен в самых общих чертах, что не позволяет применять его напрямую, без дополнительного урегулирования подзаконными актами;
- не выработан механизм ограничения либо отказа от личных интересов, способных привести к конфликту интересов, путем отказа от получения доходов, выгоды, подарков, презентов, передачи акций, ценных бумаг, долей участия в уставных капиталах организаций в доверительное управление в установленном порядке;
- отсутствуют критерии оценки эффективности разрешения конфликта в целях исключения его повторения;

- не налажена система обучения государственных и муниципальных служащих поведению в условиях конфликта интересов;
- субъектный состав участников конфликта ограничивается только государственными и муниципальными служащими, в то время как лица, замещающие государственные и муниципальные должности и имеющие наибольшую подверженность вовлечению в конфликтную ситуацию, из сферы регулирования конфликта выпадают.

Предложенные Федеральным законом “О противодействии коррупции” способы урегулирования конфликта интересов не способствуют полноценной профилактике и предупреждению конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

Первый способ заключается в изменении должностного либо служебного положения являющегося стороной конфликта интересов государственного или муниципального служащего, вплоть до их отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей.

Трудность применения указанного способа заключается в том, что понятие “изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего” в действующем законодательстве отсутствует.

С учетом этого полагаем, что под изменением должностного (служебного) положения служащего надлежит понимать перевод на иную должность государственной либо муниципальной службы или увольнение таких служащих с гражданской (муниципальной) службы.

Однако такой перевод может быть осуществлен только с письменного согласия государственного или муниципального служащего, а не посредством исключительного волеизъявления представителя нанимателя, поскольку законодательство о государственной и муниципальной службе, а также Трудовой кодекс Российской Федерации не предусматривают такого основания для расторжения служебного контракта, как участие в конфликте интересов.

При этом необходимо отметить, что перевод или увольнение служащего носят постоянный характер. Между тем изначально предложенная статьей 19 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, а затем нашедшая отражение в статье 14.1 Федерального закона “О муниципальной службе в Российской Федерации”, статье 11 Федерального закона “О противодействии коррупции” возможность отстранения государственного или муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей (отстранения от замещаемой должности) носит четко выраженный временный характер, поскольку распространяет свое действие только на период решения вопроса о наличии либо отсутствии ситуации конфликта интересов.

Следующий способ предотвращения и урегулирования конфликта интересов заключается в добровольном отказе государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения такого конфликта.

Вместе с тем понятие выгоды в Федеральных законах “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, “О муниципальной службе в Российской Федерации”, “О противодействии коррупции” так и не было раскрыто. Представляется, что под выгодой можно понимать получение государственным или муниципальным служащим льгот или преференций, связанных с использованием своего служебного статуса, а также любых других преимуществ, вытекающих из их неслужебной деятельности (например, из управления некоммерческой организацией, владения имуществом, ценными бумагами).

Также отсутствует ясность в вопросах реализации процедуры отказа государственного или муниципального служащего от уже полученной или только планирующейся к получению выгоды, статуса такого отказа, последствий его нарушения, возможности урегулирования механизма отказа от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, подзаконными актами.

Еще одна возможность урегулирования конфликта интересов заключается в отводе или самоотводе государственного или муниципального служащего, поскольку законодательством о государственной и муниципальной службе такие действия при возникновении конфликта интересов не предусмотрены. Скорее, это процессуальная необходимость, возникающая, например, при осуществлении судьей, прокурором, судебным приставом-исполнителем своих полномочий.

Из перечисленных субъектов судьи вообще не относятся к государственным или муниципальным служащим, а работники прокуратуры или службы судебных приставов подлежат отводу только в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством.

Действенными методами в решении данного вопроса возможны такие мероприятия как временное делегирование должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих полномочий государственного или муниципального служащего, в отношении которого осуществляются мероприятия по урегулированию конфликта интересов, другому служащему; постоянное либо временное освобождение государственного или муниципального служащего от выполнения функций, в результате исполнения которых возник или может возникнуть конфликт интересов (например, изменение должностного регламента, отстранение от участия в рабочих группах, комиссиях, иных коллегиальных органах, выполнения функций представителя Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в акционерных обществах; ограничение на время урегулирования конфликтной ситуации допуска государственного или муниципального служащего к соответствующим сведениям, в случае, если исполнение должностных (служебных) обязанностей связано с использованием таких сведений; дополнительное изучение действий и решений государственного или муниципального служащего, усиление контроля за исполнением таким служащим должностных обязанностей в ситуации конфликта интересов; увольнение государственного или

муниципального служащего по собственному желанию с государственной или муниципальной службы в целях сохранения своих личных интересов либо отказ от выполнения иной оплачиваемой работы в целях сохранения должности государственной или муниципальной службы.

В соответствии с Указом Президента РФ 1 апреля 2016 года №147, которым принят «Национальный план противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» для чиновников Правительство РФ совместно с Генеральной прокуратурой РФ подготовит ряд методических рекомендаций (по рассмотрению типовых ситуаций предотвращения и урегулирования конфликта интересов, по вопросам привлечения к юридической ответственности за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов; ориентиры получают бывшие госслужащие, которые после прекращения службы желают устроиться на работу в частный сектор и обязаны в связи с этим соблюдать определенные ограничения – например, они должны сообщать новому работодателю о своем прежнем месте работы).

Будет усилен контроль за сведениями, которые чиновники отражают в ежегодных справках о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Власти намерены также усовершенствовать работу по изъятию в доход государства имущества, приобретение которого чиновник не смог обосновать законными доходами. Глава страны рекомендовал ВС РФ обобщить до 1 июля 2017 года судебную практику по таким делам.

МВД России должно будет до 1 декабря 2017 года осуществить комплекс мероприятий, направленных на:

- предотвращение попыток хищения средств, предназначенных для проведения капремонта в многоквартирных домах;
- выявление и раскрытие преступлений коррупционной направленности, совершенных в крупном или особо крупном размере либо организованными группами;

- борьбу с откатами и хищениями в сфере госзакупок, а также с хищениями государственного и муниципального имущества;
- выявление фактов подкупа иностранных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, в том числе при осуществлении международных коммерческих сделок и т. д.

Предлагаемые меры не являются исчерпывающими, поскольку очевидно, что для достижения серьезных и устойчивых успехов в борьбе с коррупцией в России необходимо осуществить кардинальные административные и правовые реформы.

Очевидно, что любые шаги по ограничению коррупции не должны носить символический, либо фрагментарный характер. Поэтому важно разработать целенаправленную, всестороннюю программу борьбы с коррупцией, исходя из следующих предпосылок:

- Абсолютная победа над коррупцией невозможна.
- Не существует стран, априори обреченных на масштабную и хроническую коррупцию. Россия не является исключением из этого правила.
- Ограничение коррупции не может быть разовой кампанией. За окончанием любой кампании всегда может последовать новый, более страшный виток коррупции.
- Коррупцию нельзя ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Более того, когда коррупция достигла больших масштабов и забралась на весьма высокие уровни власти, более эффективна борьба против условий, порождающих коррупцию, чем неподготовленная атака на ее проявления.
- Борьба с коррупцией достигает успеха, если она всеохватна, комплексна, ведется постоянно, на это направлены все силы властей и общества.
- Антикоррупционная программа должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны и при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества.

- Потери, которые несут от коррупции государство и общество в России, настолько велики, что любые разумные затраты на реализацию антикоррупционной программы обеспечат быструю отдачу, в несколько десятков раз превышающую вложения. Борьба с коррупцией - дело сложное и антикоррупционная политика обязана стать постоянной частью государственной политики.

В целом, меры предупреждения коррупции можно подразделить на несколько групп.

1. Общесоциальные меры:

- корректировка хода экономических реформ, усиление социальной направленности реформ; переход к реальным и реализуемым бюджетам;
- совершенствование налогового законодательства; обеспечение четкой правовой регламентации деятельности органов государственной власти, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней;
- повышение нравственного, материального и культурного уровня населения;
- привлечение институтов гражданского общества к борьбе с коррупцией, особое внимание уделяя воспитанию правового и гражданского сознания, получению навыков антикоррупционного поведения (здесь особая роль отводится средствам массовой информации, которые должны пропагандировать антикоррупционную политику).

2. Специальные меры:

- подготовка и принятие ряда антикоррупционных законодательных актов;
- проведение экспертизы действующего законодательства на предмет выявления неопределенностей, могущих способствовать росту коррупции среди гос.служащих;
- внедрение комплекса мер финансового контроля над гос.служащими; совершенствование института государственной службы (делая акцент на

увеличении денежного содержания госслужащих, кадровой политики, формировании моральной обстановки и повышении престижа госслужбы);

- укрепление правоохранительной системы; разграничение дисциплинарно, административно и уголовно наказуемых коррупционных правонарушений.

В целях дальнейшего совершенствования государственной антикоррупционной политики, реализуемой на территории Пензенской области, необходимо продолжить развитие областной системы профилактики коррупции, в направлении консолидации усилий органов исполнительной, законодательной власти, а также правоохранительных органов и общественных организаций по следующим направлениям:

1. Повышение эффективности противодействия коррупции в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений Пензенской области, активизации деятельности подразделений (должностных лиц) по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

2. Повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

3. Полное устранение коррупциогенных факторов в деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Пензенской области.

4. Обеспечение выполнения государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области, руководителями государственных и муниципальных учреждений, а так же депутатами различных уровней требований законодательства о противодействии коррупции.

5. Усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение лицами, замещающими государственные и муниципальные должности Пензенской области, должности государственной гражданской и

муниципальной службы, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

6. Повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

7. Формирование положительного имиджа честным и профессиональным государственным гражданским и муниципальным служащим, с одновременным формированием обстановки нетерпимости, осуждения любого факта проявления коррупции, повышения общей правовой культуры обеспечения гласности и прозрачности деятельности всех уровней власти.

Вышеуказанный перечень мер борьбы с коррупцией является примерным и, естественно, не носит исчерпывающего характера. Очевидно, что ограничение коррупции должно проводиться комплексно, всесторонне и поскольку антикоррупционная политика встретит сопротивление на разных уровнях властной иерархии, то потребуются постоянный пересмотр мер борьбы с коррупцией на предмет выявления и отказа от неэффективных мер и замены их на более действенные. К сожалению, в сфере борьбы с этим негативным явлением пока больше неудач, чем успехов, но нельзя утешать себя тем, что коррупция является как бы «вечной категорией, что она родилась вместе с государством и может погибнуть только вместе с ним», т.к. представляется возможным сдерживать ее в определенных рамках и примером тому служит позитивный опыт зарубежных стран.

Заключение

Поскольку коррупция есть следствие общих проблем страны и общества, борьба с ней не сводится только к реализации узкой антикоррупционной программы, но должна пронизывать все программы обновления. В этих случаях антикоррупционная программа выступает также в качестве дополнительного обоснования реализации соответствующих мер в смежных программах. Кроме того, это подразумевает необходимость координации, с тем, чтобы избежать дублирования или, наоборот, сложить усилия.

Совершенствование механизмов и разумное определение сфер государственного присутствия в экономике должны сужать почву, на которой процветает коррупция. Тот же эффект дает наведение порядка в сфере государственных финансов. Приведем несколько примеров.

- переход к реальным и реализуемым бюджетам ликвидирует ситуацию дефицита бюджетных средств, при которой резко расширяется сфера “личного усмотрения” при принятии решений чиновниками;

- обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров дают возможность предпринимателям апеллировать к закону и уменьшают шанс появления поводов использования чиновниками взяток как средства защиты своих коммерческих интересов;

- совершенствование налогового законодательства уменьшает теневую зону экономики, ограничивает возможности попадания предпринимателей в тиски шантажа со стороны служащих налоговых органов;

- уменьшение наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности облегчают контроль за движением средств, затрудняют возможности дачи взяток в наличном виде. Это особенно важно для ограничения низовой коррупции.

Для социальной сферы антикоррупционные меры складываются, по тому же принципу снижения зависимости граждан от процессов теневой экономики

и ограничении сфер произвола чиновников:

- коммерциализация части социальных (в том числе коммунальных) услуг, введение в этой сфере конкуренции превращают коррумпированный рынок дефицитных услуг в нормальный рынок услуг;

- расширение практики применения современных методов осуществления социальных выплат с помощью электронных средств безналичного оборота уменьшает зависимость граждан от усмотрения чиновников и тем самым ограничивает низовую коррупцию;

- делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества (под государственным контролем расходования ресурсов) одно из самых эффективных средств противодействия низовой коррупции. Общественные организации, получающие по конкурсу и на условиях контракта право на реализацию отдельных государственных функций, более подвержены общественному контролю, менее бюрократизированы. Кроме того, они актуально направлены больше на решение основной задачи, а не на укрепление института, как это свойственно бюрократическим системам. Тем самым решаются сразу три важные задачи: ограничивается низовая коррупция, повышается эффективность реализации социальных функций государства, возрастает доверие общества к власти.

Укрепление судебной системы - одна из ключевых задач при реализации антикоррупционной программы, актуальность которой вряд ли нуждается в обосновании. Здесь понадобится:

- гарантировать достойное обеспечение судей и всей судебной системы;
- усовершенствовать систему подготовки и отбора кадров;
- укрепить арбитражные суды, ввести в их работу большую процедурную и информационную надежность;
- развить административную юстицию.

Одновременно необходимо резко снизить возможности для проникновения коррупции в судебный корпус.

Необходима также отладка механизмов прохождения службы с учетом

разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и “политических назначенцев”. Установление для руководителей в органах исполнительной власти ограничивающих квот на включение в круг своих подчиненных “политических назначенцев” дает полезный эффект. Присутствие в окружении начальника карьерных чиновников, меньше зависящих от воли этого начальника, уменьшает возможность его коррупционного поведения.

Повышение престижа государственной службы необходимо для избавления от вредного мифа “воруют все”, создающего дополнительный благоприятный фон для распространения коррупции. Средствам массовой информации нужно помогать “отделять зерна от плевел”. Полезно введение профессиональных конкурсов на низовом уровне и корпоративных наград за честность и профессионализм на среднем и высшем уровнях бюрократии. Здесь могут быть полезны как государственные усилия, так и активность негосударственных организаций.

Победить коррупцию можно только с привлечением институтов гражданского общества, поскольку именно оно более всего заинтересовано в такой победе. Это тем более необходимо в условиях серьезного отчуждения общества от власти. Привлекая общественные организации к полноценному сотрудничеству при решении проблемы подобного масштаба, государство получает шанс повысить доверие граждан, а значит, шанс на достижение поставленных целей.

Поэтому, реализуя программу борьбы с коррупцией, власть должна эффективно привлекать к этому широкие общественные круги, в первую очередь предпринимательские, и независимые средства массовой информации. Особое внимание должно быть уделено воспитанию правового и гражданского сознания и получению навыков поведения в демократическом правовом обществе, в том числе навыков антикоррупционного поведения. Перечисленные выше меры общего характера затрагивают многие сферы государственной жизни и активности гражданского общества.

Также перспективным направлением в реализации антикоррупционной политики является создание сети многофункциональных центров (МФЦ) представления государственных и муниципальных услуг, что минимизирует непосредственное общение государственных или муниципальных служащих с получателями услуг или функций, а, следовательно, и возможность совершения коррупционных правонарушений.

Систематизация антикоррупционной политики обуславливает необходимость не только включить в противодействие коррупции деятельность правоохранительных и государственных структур, но и активизировать деятельность общественных организаций и повысить гражданскую ответственность россиян.

В условиях противодействия коррупции важно не только усиливать уголовно-административную и правовую ответственности, но и проводить профилактические, предупредительные мероприятия, направленные на устранение условий для зарождения коррупционных проявлений. Таким образом, речь идёт о новой антикоррупционной стратегии, включающей в себя личностный, общественный и государственный компоненты. В условиях противодействия коррупции важную роль необходимо отвести гражданскому обществу, но не как аморфному феномену, а как реально представленному в виде различных институтов социальному организму.

Список использованных источников информации

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г. [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 13.11.2016).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 13.11.2016).
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 11.11.2016).
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 1.11.2016).
5. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 13.11.2016).
6. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 5.11.2016).
7. О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции: указ Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 19.11.2016).
8. О национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 23.11.2016).

9. О противодействии коррупции в Пензенской области: закон Пензенской области от 14.11.2006г. № 1141-ЗПО [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 15.11.2016).
10. «Антикоррупционная программа Пензенской области на 2014-2020 годы» в рамках государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Пензенской области в 2014-2020 годах»: постановление Правительства Пензенской области от 22.10.2013 №782-пП [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 12.11.2016).
11. О некоторых вопросах организации деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области по противодействию коррупции»: распоряжение Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 № 100-р [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 7.11.2016).
12. План мероприятий по противодействию коррупции на государственной гражданской службе Пензенской области и муниципальной службе в Пензенской области на 2015 год.; распоряжение Губернатора Пензенской области от 04.01.2015 № 64-р [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 19.11.2016).
13. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2014. - 345 с.
14. Барциц И.Н., Игнатов В.Г. Служебное право: Учебное пособие. М., 2009. - 120 с.
15. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2014. - 298 с.
16. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2011. - 280 с.
17. Богатиков А.Л. О проблемах противодействия коррупции на федеральном, региональном и муниципальном уровнях // Российский следователь. 2014 № 2. - 15-16 с.

18. Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. – М., 2014. - 120 с.
19. Большая советская энциклопедия – М., 1997. - 435 с.
20. Бойков В.Э. Государственная служба. Взгляд изнутри и извне. 2014. № 9. - С. 4-5.
21. Ванцев В.А. Этапы развития понятия “коррупция”. Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией. Москва-Иркутск, 2011. - 72 с.
22. Гальперин И.М. Организованная преступность, коррупция и уголовный закон. // Социалистическая законность. 2001. № 4. - С. 3-6.
23. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. М., 1984. - 514 с.
24. Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь. Т.1. Пер. с англ. М., 2001. - 613 с.
25. Доровских Ю.М. Правовые и организационные основы системы государственной службы России. Трудовое право. 2015. №2. - 146 с.
26. Евстифеев В.В. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. // Административное и муниципальное право. 2012. № 6. - С.15-18.
27. Евстифеев В.В., Куракин А.В., Марьян А.В. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы. Административное и муниципальное право. 2013. № 4. - С. 3-4.
28. Против коррупции. Материалы сайта Правительства Пензенской области.
Режим доступа:
http://corrupt.pnzreg.ru/komissiya_po_koordinacii_raboty_po_protivodeystviyu_k_orrupcii_v_Penzenskoy_oblasti (Дата обращения 8.05.2016)
29. Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков. // Административное и муниципальное право. 2013. № 4.- С.5.

30. Куракин А.В. Современные формы проявления коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Гражданин и право. 2011. № 2. - 7 с.
31. Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы. // Российская юстиция. 2011. № 12. - С. 3-6.
32. Куракин А.В. Национальный план противодействия коррупции и антикоррупционная составляющая законодательства о государственной службе Российской Федерации. // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. - С.15- 8.
33. Куракин А.В. Административно-деликтологическая характеристика коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. // Административное и муниципальное право. 2009. № 1. - С. 12-15.
34. Колчеганов Д.Н. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы США и Канады. // Административное и муниципальное право. 2012. № 6. - С. 206.
35. Лазарев Б.М. Государственная служба М., 2012. - 151 с.
36. Лут С.С. Некоторые вопросы, касающиеся совершенствования антикоррупционного законодательства России. // Российский следователь. 2010. № 22. - С. 13-18.
37. Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1997. - 205 с.
38. Макиавелли Н. Сочинения. Милан. 1954. - 238 с.
39. Манчева А.В. Государственная служба: Понятие, виды, принципы. // В мире права. 2013. № 2. - С.19-11.
40. Маршакова Н.Н. Понятие коррупции в международно-правовых актах. // Российская юстиция. 2013. № 11. - С. 15-4.
41. Марьян А.В. К вопросу о совершенствовании административно-правового механизма противодействия коррупции в системе государственной службы. // Административное и муниципальное право. 2013. № 3. - С.7-3.

42. Мелков Г.М. Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов , 2011. - 323 с.
43. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М., 2012. - 118 с.
44. Овечко В.В. Меры противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. // Военно-юридический журнал. 2011. № 9. - С. 24-28.
45. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. М., 2011. - 240 с.
46. Седов П.В. На посуле как на стуле. Из истории российского чиновничества VII века. // Звезда. 2012. - С.134.
47. Сурманидзе И.Н. Дисциплинарные проступки и производства на государственной службе. Администратор суда. 2009. № 4. -7-10 с.
48. Суханов Е.А. Гражданское право: Учебник М., 2014.- 566 с.
49. Темнов Е.М. Коррупция. Происхождение современного понятия. Актуальные проблемы теории и практики борьбы с организованной преступностью в России. М.,2012. - 148 с.
50. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции. // Журнал российского права. 2012. № 5. - С. 39.
51. Терещенко И.А. Личность, общество, государство в контексте проблемы борьбы с коррупцией// Журнал “Безопасность”. 2011. - С.89-91.
52. Фоков А.П. Новая стратегия противодействия коррупции в России, и в частности в правосудии. // Российский судья. 2014.№ 5. - С. 2-3.
53. Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. // Журнал российского права. 2011. № 2. - С.4-5.
54. Эстрин А.Я. Должностные преступления. М., 2013.- 128 с.
55. Яни П.С. Взятничество и должностное злоупотребление. М., 2009. -120 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Последствия коррупции

Политическая сфера	Экономическая сфера	Социальная сфера
Невозможность осуществления демократических принципов	Неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов	Рост социального неравенства, бедность
Смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок	Высокие временные и материальные издержки при ведении бизнеса; Рост финансовых и коммерческих рисков	Неспособность власти решать социальные проблемы из-за «откатов» в ущерб бюджетной сфере
Нарушение принципа верховенства закона	Поиск ренты в ущерб материальному производству	Усиление организованной преступности
Неэффективность политических и судебных институтов	Искажение (повышение) цен	Безнаказанность преступников
Уменьшение доверия к власти, отчуждение ее от общества	Снижение конкуренции в ущерб экономическому развитию	Становление мафиозных группировок
Падение престижа страны	Рост теневой экономики, налоговые потери	Дискредитация права в глазах общественности
Исчезновение реальной политической конкуренции	Ухудшение инвестиционного климата, снижение инвестиций	Морально-нравственные нормы теряют значение
Фиаско государства	Снижение эффективности экономики страны в целом	Рост социальной напряженности

Приложение Б

Перечень целевых показателей Антикоррупционной программы Пензенской области на 2013-2015 годы

Наименование индикаторов целей Программы	Единицы измерения индикаторов целей Программы	Годы реализации Программы		
		2013	2014	2015
1	2	3	4	5
Доля исполнительных органов государственной власти Пензенской области, внедривших антикоррупционные механизмы в служебную деятельность	%	100	100	100
количество проведенных опросов граждан с целью выявления общественного мнения об уровне коррупции в Пензенской области	кол.	1000	1200	1500
Доля проектов нормативных правовых актов Губернатора Пензенской области, Правительства Пензенской области, исполнительных органов государственной власти Пензенской области, прошедших антикоррупционную экспертизу, в общем числе нормативных правовых актов Губернатора Пензенской области, Правительства Пензенской области, исполнительных органов государственной власти Пензенской области, принятых в текущем году	%	91	92	94
Количество государственных гражданских служащих Пензенской области, прошедших обучение по вопросам противодействия коррупции	чел.	250	260	300
Доля граждан, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы Правительства Пензенской области, представивших сведения о доходах, в отношении которых проведены проверки достоверности сведений о доходах имуществе и обязательствах имущественного характера	%	90	91	92
Рейтинг информационной открытости и доступности деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области	%	3,6	4,0	4,5

Приложение В

РЕЙТИНГ органов государственной власти Пензенской области в сфере профилактики коррупционных и иных правонарушений на 31 декабря 2015 года

№	Наименование органа государственной власти Пензенской области	Место
1.	Министерство здравоохранения Пензенской области	1
2.	Управление ЗАГС Пензенской области	2
3.	Счетная палата Пензенской области	3
4.	Управление общественной безопасности и обеспечения деятельности мировых судей в Пензенской области	4
5.	Министерство сельского хозяйства Пензенской области	5
6.	Управление государственной инспекции в жилищной, строительной сферах и по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Пензенской области	6-7
7.	Управление культуры и архива Пензенской области	6-7
8.	Управление по регулированию тарифов и энергосбережению Пензенской области	8
9.	Департамент государственного имущества Пензенской области	9-12
10.	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Пензенской области	9-12
11.	Министерство промышленности, развития предпринимательства, инновационной политики и информатизации Пензенской области	9-12
12.	Законодательное Собрание Пензенской области	9-12
13.	Министерство инвестиционного развития и внешнеэкономической деятельности Пензенской области	13-14
14.	Министерство труда, социальной защиты и демографии Пензенской области	13-14
15.	Департамент внутренней политики и массовых коммуникаций Пензенской области	15-16
16.	Управление ветеринарии Пензенской области	15-16
17.	Министерство лесного, охотничьего хозяйства и природопользования Пензенской области	17-18
18.	Министерство финансов Пензенской области	17-18
19.	Министерство экономики Пензенской области	19
20.	Управление по регулированию контрактной системы и закупкам Пензенской области	20
21.	Комитет Пензенской области по физической культуре и спорту	21
22.	Министерство образования Пензенской области	22
23.	Избирательная комиссия Пензенской области	23
24.	Уполномоченный по правам человека в Пензенской области	24
25.	Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Пензенской области	25
26.	Комитет Пензенской области по охране памятников истории и культуры (образован постановлением Правительства Пензенской области № 468-нП от 24.08.2015)	26
27.	Уполномоченный по правам ребенка в Пензенской области	27

Приложение Г

Последствия коррупции в различных сферах



ПОСЛЕДНИЙ ЛИСТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Бакалаврская работа выполнена мной самостоятельно. Используемые в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

Список использованных источников - 55 наименований.

Приложений - 4 штуки.

Отпечатано в одном экземпляре.

Экземпляр сдан на кафедру вместе с электронной версией.

«_____» _____ 2016г.

_____ В.М. Куксов