

1. АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РФ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

1.1. История развития антикоррупционного законодательства в России

Коррупция присуща любому современному государству, несмотря на это, данное явление имеет давние исторические корни. Коррупция появилась почти одновременно с появлением и развитием чиновничье-бюрократического аппарата.

Коррупция в Российской Империи различалась по тому, происходило ли получение неправомерных преимуществ за совершение **законных** действий («мздоимство») или **незаконных** действий («лихоимство»).

Долгое время коррупция для чиновников была законным видом деятельности: до 18 века государственные чиновники жили благодаря «кормлениям», т.е. на средства, поступающие от лиц, заинтересованных в их деятельности.

С **1715** года получение взятки в любой форме стало считаться преступлением, так как чиновникам стали платить фиксированную зарплату. Однако количество чиновников при Петре I возросло так, что жалование выплачивалось нерегулярно, и взятки, особенно для чиновников низших рангов, вновь стали основным источником дохода. Вскоре после смерти Петра система «кормлений» была восстановлена, и к фиксированному жалованию вернулась лишь Екатерина II.

XIX век. Николай I

Решение этой сложной и многогранной задачи было возложено Николаем I на особый Комитет, учрежденный императором в мае **1826** года при Общем собрании Санкт-Петербургских департаментов Сената. Несмотря на общее негативное отношение к взяточничеству, к отдельным лихоимцам, чаще всего к высокопоставленным лицам, правительство было снисходительно. Важным этапом на пути совершенствования законодательства об ответственности за взяточничество было издание Свода законов 1832 года, в котором в ст. 336 содержался перечень видов лихоимства.

Таковых было три:

- 1) незаконные поборы под видом государственных податей;
- 2) вымогательство вещами, деньгами или припасами;
- 3) взятки с просителей по делам исполнительным и судебным.

С 1845 г. основным законодательным актом, регулировавшим ответственность чиновников за мздоимство и лихоимство, стало **«Уложение о наказаниях уголовных и исправительных»**. Однако при этом законодательное определение этих понятий отсутствовало. Если действие, за которое получен дар, не составляло нарушения обязанностей службы, то получение вознаграждения являлось **мздоимством**, если же обязанности службы были нарушены – **лихоимством**. По Уложению чиновник, уличенный в мздоимстве, подвергался либо только денежному взысканию, либо денежному взысканию, сопряженному с отрешением от должности. За лихоимство законодатель установил более суровые санкции, вплоть до отдачи в исправительные арестантские отделения. Высшей степенью лихоимства законодателем было названо **вымогательство**. Виновный в вымогательстве подвергался отдаче в исправительные арестантские отделения на срок от 5 до 6 лет, с лишением всех особенных прав и преимуществ. При наличии отягчающих вину обстоятельств виновный приговаривался к лишению всех прав, состояния и ссылке на каторжные работы на срок от 6 до 8 лет.

XIX век. Александр II

Важным фактором борьбы с «воровством» на государственной службе стала начавшаяся в правление Александра II система **публикации имущественного положения чиновников империи**. Периодически, как правило, раз в год выходили книги, которые так и назывались: *«Список гражданским чинам такого-то ведомства»*. В этих книгах, доступных для широкой публики, были приведены сведения о службе чиновника, его наградах, поощрениях и, что не менее важно, взысканиях, а также о размере получаемого им жалования и наличии имущества. Причем имущество указывалось не только личное, но и «состоящее за женой», как наследственное, так и приобретенное. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных оговаривало возможность получения взятки должностным лицом и через других, в том числе жену, детей, родственников, знакомых; признавало преступление оконченным, «...когда деньги или вещи были еще не отданы, а только обещаны ему, по изъявленному им на то желанию или согласию»; предусматривало некоторые завуалированные способы получения взятки – «под предлогом проигрыша, продажи, мены или другой какой-либо мнимо законной и благовидной сделки». Чиновникам запрещались всякие сделки с лицами,

вступающими в подряды и поставки по тому ведомству, где они служат. За совершение таких сделок обе стороны подвергались взысканию, равному цене заключенной сделки, а чиновник к тому же исключался со службы.

XIX век. Николай II

В 1903 году было введено **Уголовное уложение**, которое в части борьбы с коррупцией было гораздо более проработано, чем действовавшее до этого Уложение о наказаниях. **Уголовное уложение**, в частности, разделило понятия «взятничество» и «лихоимство». После 1903 года в России, как и во всем мире, имел место рост коррупции (в России, в отличие от Европы и США, – только низовой коррупции, высшие чиновники в России взятки по-прежнему не брали). Рост взяточничества с начала XX века в России имел место в связи как с ростом числа чиновников, так и с поставками и военными заказами, особенно в период Русско-японской, а затем и Первой мировой войн. Царское правительство быстро отреагировало на всплеск коррупции в самом начале Русско-японской войны и ужесточило отношение к ней. На лица, совершившие коррупционные деяния, не распространялась амнистия. В частности, им не могли быть уменьшены назначенные судом сроки заключения на две трети (как многим другим осужденным по уголовным статьям), они не могли быть освобождены от суда и наказания в случаях, если против них было возбуждено преследование или последовало решение суда.

Закон, принятый в порядке чрезвычайного законодательства в 1911 году, существенно повышал наказание за мздоимство и лихоимство, в частности в случаях, когда они были учинены по делам, касающимся снабжения армии и флота боевыми, продовольственными и иными припасами, пополнения личного состава и вообще обороны государства, а также железнодорожной службы. Эти же обстоятельства усиливали ответственность и за **лиходательство**, которое объявлялось безусловно наказуемым.

СССР и Российская Федерация

С самого начала образования СССР чиновников стало больше по сравнению с дореволюционными временами во много раз: на 1 000 жителей в 1922 году их приходилось 5,2 (для сравнения: в 1928 году – 6,9; в 1940 году – 9,5; в 1950 году – 10,2; в 1985 году – 8,7).

В Советской России взяточничество считалось **контрреволюционной деятельностью**. В советский период не существовало специального антикоррупционного законодательства, и борьба с коррупцией проходила по пути криминализации этого явления, т.е. предусматривалась только уголовная ответственность. В зависимости от тяжести содеянного, могла применяться даже высшая мера наказания – смертная казнь.

Впервые коррупция как явление, существующее в нашей стране и требующее активного противодействия, была признана в Постановлении Съезда народных депутатов СССР от 9 июня 1989 г. «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР».

После распада СССР разработка антикоррупционного законодательства России характеризуется противоречивостью и непоследовательностью. С одной стороны, принимаются нормативные правовые акты, направленные на борьбу с коррупцией, а с другой – **коррупциогенные** законодательные решения. Декларациям о необходимости эффективного противодействия коррупции противостоит практика лоббирования интересов криминалитета.

В настоящее время в Российской Федерации противодействие коррупции является одним из приоритетных направлений государственной политики. Несмотря на это, борьба с коррупцией в России по традиции приобрела черты кампании: в погоне за показателями правоохранительные органы стали привлекать к уголовной ответственности преподавателей вузов, инспекторов ГИБДД, врачей, прочих должностных лиц, стоящих на последних ступенях современной «табели о рангах», на фоне процветающей коррупции в высших эшелонах власти. Данная «стратегия» вызывает одновременно и удивление, и отторжение подобных приоритетов, значительно снижает авторитет проводимой политики в указанной выше сфере. Тем не менее, наличие полноценного законодательства по противодействию коррупции, его соответствие международно-правовым стандартам является фундаментом системы предупреждения коррупции.

Право является важнейшим регулятором жизни современного общества. Оно может способствовать как вытеснению из общественной жизни каких-то явлений, так и развитию в ней определенных общественных отношений. Вне всякого сомнения, существует необходимость формирования в России развернутого антикоррупционного законодательства.

1.2. Международные нормы по противодействию коррупции, ратифицированные РФ

В последние годы Российская Федерация ратифицировала ряд международных конвенций по противодействию коррупции, а с 1 февраля 2007 г. Россия официально стала полноправным членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО). Реализация требований и рекомендаций этих документов в российском законодательстве является необходимым и важным этапом на пути создания национального антикоррупционного права:

1. Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. (ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ с заявлениями, вступила в силу для России 8 июня 2006 г.).

2. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (ратифицирована Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ, вступила в силу для России 1 февраля 2007 г.).

3. Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г. (ратифицирована с оговорками и заявлением Федеральным законом от 28 мая 2001 г. № 62-ФЗ, вступила в силу для России 1 декабря 2001 г.).

4. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. (ратифицирована с заявлениями Федеральным законом от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ, вступила в силу для России 25 июня 2004 г.).

5. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 1999 г. (ратифицирована Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ с заявлениями, вступила в силу для России 27 декабря 2002 г.).

Большой интерес представляет Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года, принятая Генеральной Ассамблеей ООН. Россия ратифицировала ее Федеральным законом от 26 апреля 2004 г. «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказания за нее». Указанная Конвенция явилась ответным шагом мирового сообщества на глобализацию организованной преступности и коррупции. Конвенция охватывает широкий спектр проблем, в том числе

и коррупцию, как преступление, имеющее транснациональное значение. Транснациональная коррупция проявляется в виде подкупа иностранных должностных лиц с целью получения возможности вести или продолжать экономическую деятельность в какой-либо стране либо получать безосновательное преимущество. Впервые в международном соглашении регламентирована ответственность за принятие участия или получение прибыли от серьезных преступлений, таких как отмывание денег, совершенных организованными преступными группами (существенные денежные штрафы).

Конвенция направлена на поощрение, стимулирование и поддержку международного сотрудничества, которое имеет исключительное значение в области предупреждения коррупции и борьбы с ней, так как позволяет расширить возможности государств, которые нуждаются в помощи, усилить механизмы обмена информацией и взаимной помощи при расследованиях. Конвенция акцентирует внимание на необходимости проявления политической воли со стороны исполнительной, законодательной и судебной властей для применения разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в различных сферах жизни. В частности, Конвенция указывает на необходимость создания специализированного национального органа по борьбе с коррупцией, что расценивается как одно из проявлений политической воли.

В связи с тем, что коррупция зиждется на системе государственного администрирования, особого внимания заслуживают предусмотренные Конвенцией профилактические меры по набору и продвижению по службе гражданских служащих и публичных должностных лиц, системы, обеспечивающие справедливые оклады и способствующие эффективной ротации кадров, программы их обучения и профессиональной подготовки, т.е. те средства, которые наиболее популярны и эффективны в экономически развитых странах. Заслуживают внимания меры по обеспечению прозрачности в системе государственных закупок, в управлении публичными финансами и деятельности государственной администрации.

Содержащиеся в Конвенции антикоррупционные инструменты на практике могут изменить к лучшему качество жизни миллионов людей во всем мире. В сфере борьбы с коррупцией представляет интерес опыт Совета Европы, в рамках которого приняты и открыты для подписания Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, которая подписана 31 государством-членом Совета Европы, в том числе Россией. В преамбуле Конвенции об уголовной

ответственности за коррупцию подчеркнута угроза, которую она представляет для правопорядка, демократии, прав человека, социальной справедливости, экономического развития, моральных устоев.

1.3. Общая характеристика современного российского антикоррупционного законодательства

В числе правовых актов, имеющих существенную антикоррупционную составляющую, следует назвать федеральные законы: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г.; «О муниципальной службе в Российской Федерации» № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г.; «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.; Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»; закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»; Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»; Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»; Федеральный закон № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”»; Федеральный закон № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”»; Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”».

Общая характеристика ФЗ РФ «О противодействии коррупции»

10 января 2009 г. вступил в силу первый в отечественной истории Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «**О противодействии коррупции**». Этот закон формирует понятийный аппарат, закрепляет принципы, организационные основы противодействия коррупции, меры по ее профилактике, устанавливает основные принципы противодействия этому явлению, определяет правовые и организационные основы предупреждения и борьбы с ней. В этом законе, по сути, сформулирована политика государства в сфере противодействия коррупции. Независимо от того, что в нем ужесточается ответственность за коррупционные преступления, необходимое внимание уделяется и профилактике коррупционных правонарушений. Силовое противодействие коррупции оправдано, если оно демонстрирует неизбежность наказания за противоправные действия. Особенно важно выявление и пресечение коррупционных проявлений в таких социально-значимых сферах, как расходование бюджетных средств, управление и распоряжение государственной собственностью, приоритетные национальные проекты. Законом вводятся дополнительные ограничения и обязательства в отношении государственных и муниципальных служащих, но он ставит в качестве базовой задачи совершенствование структуры государственного управления, а также функций и полномочий органов государственной власти.

Согласно данному закону, **коррупция** – это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Основные принципы противодействия коррупции:

1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;

6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;

7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Меры по профилактике коррупции

Профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов, в том числе рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

4) установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

5) внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным 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;

6) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

2) 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;

3) 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;

4) совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;

5) введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

6) унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей;

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

8) обеспечение независимости средств массовой информации;

9) неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;

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

14) 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;

15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

16) 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;

17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

18) передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

19) сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

20) 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;

21) оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Надо сказать, что указанный закон содержит небольшое количество мер практической направленности, но и они вызывают заслуженную критику. Согласно ст. 8 закона, на служащих возложена обязанность представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Указанная мера уже предусмотрена в ст. 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о госслужбе), но свою эффективность доказать не смогла. Представляется, что и после повторного закрепления в законе она не поможет выявить нелегальные доходы служащего, изобличить его в совершении коррупционного правонарушения. Декларация о доходах и имуществе будет формально содержать указание на то денежное содержание, которое выплачивается служащему, а также на имущество, которое находится в собственности служащего и членов его семьи.

Законом регулируются отношения при возникновении конфликта интересов на государственной и муниципальной службе – ситуации, при которой личная заинтересованность служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей (ст. 10 и 11). Порядок разрешения указанного конфликта закреплен, в частности, в ст. 19 Закона о госслужбе. Отсутствие практики

применения соответствующих норм свидетельствует об их неэффективности; нет примеров, когда данные нормы предотвращали бы проявления коррупции.

Таким образом, необходимо реализовать комплекс мер, способных адекватно воздействовать не только на проявления коррупции, но и на причины и условия, ей способствующие:

1. Дальнейшая имплементация международных правовых норм в российское законодательство: образовать административные суды для обжалования действий государственных и муниципальных служащих; сократить перечень лиц, обладающих иммунитетом к уголовному преследованию; установить запрет на подарки для чиновников; расширить перечень коррупционных статей, по которым применяется конфискация имущества.

2. Внесение ряда изменений в нормативные правовые акты, регулирующие проведение антикоррупционной экспертизы, деятельность комиссий по урегулированию конфликта интересов, порядок декларирования доходов и имущественного положения государственных и муниципальных служащих как одних из наиболее действенных средств по предупреждению коррупции.

3. Ввести институт уголовной ответственности юридических лиц за преступления в сфере экономики; преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления; экологические преступления; преступления против мира и безопасности человечества. Введение уголовной ответственности юридических лиц позволит в определенной степени установить дополнительные барьеры противозаконной деятельности преступных организаций.

4. Необходима административная реформа с уменьшением количества государственных и муниципальных служащих, ротация кадров.

5. Усиление общественного контроля в сфере противодействия коррупции, привлечение общественных институтов к анализу коррупционных ситуаций. Особое внимание уделить обеспечению открытого доступа граждан к документам государственных и муниципальных органов и должностных лиц при соблюдении положений об обеспечении сохранности сведений ограниченного распространения.

Надо сказать, что кое-что было сделано в этом направлении. Закон «**Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации**» сделал возможным создание общедоступного банка судебных решений, картотеки судебных дел, а также публикацию

важнейших документов в Интернете. Также принят федеральный закон, которым обеспечено создание единого информационного пространства федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в **рамках Государственной автоматизированной системы «Правосудие»**. Кроме того, сегодня внедрение электронного документооборота и оказание государственных услуг в электронной форме реализуется через Единый портал государственных и муниципальных услуг, доступный любому пользователю, обеспечивается доступ физических и юридических лиц к сведениям о государственных и муниципальных услугах, государственных функциях. Это позволяет исключить субъективный подход, сократить время и документооборот. Кроме того, ощущается потребность в реализации такой меры, как предоставление гражданам и организациям права на инициирование служебного расследования в отношении муниципальных и государственных служащих, членов соответствующих органов, комиссий с обязательным информированием о результатах их проведения.

В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», существует запрет для госслужащих в течение двух лет после увольнения со службы поступать на работу в коммерческие структуры в том случае, если отдельные функции управления этими структурами, организациями непосредственно входили в их должностные обязанности. Однако представляется, что без установления соответствующего запрета для учредителей, руководителей, членов исполнительных органов коммерческих организаций такое решение будет асимметрично и неэффективно, и поэтому необходимо контролировать не только переход государственных служащих на должности руководителей и членов исполнительных органов коммерческих организаций, но и обратный переход. Перспективным направлением является включение антикоррупционных положений в бюджетное, налоговое, земельное законодательство, законодательство о здравоохранении и образовании.

Необходимо изменить правила назначения наказаний в отношении тяжких и особо тяжких преступлений. Следует отметить, что нередко лица, обвиняемые в совершении коррупционных преступлений, в том числе тяжких и особо тяжких, осуждаются условно, что не противоречит уголовному законодательству. Данный феномен противодействия «беловоротничковой» преступности уже давно известен в криминологии. В целях совершенствования нормативных основ борьбы с коррупцией предлагается внести изменения в ст. 73 УК РФ и исключить возможность

назначения наказания условно лицам, осужденным за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. Необходимо уточнить понятие коррупции. Закон определяет коррупцию через обязательный признак – получение выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера (ст. 1). Между тем, коррупция может заключаться в приобретении выгоды неимущественного характера (например, карьеризм, протекционизм).

Многообразие форм коррупции предопределяет задачу дифференциации их по степени общественной опасности и установления круга коррупционных преступлений. Вопрос о том, какие преступления следует отнести к числу коррупционных, до настоящего времени является дискуссионным. Различные авторы выделяют от 9 до 80 коррупционных преступлений.

Круг коррупционных преступлений составляют деяния, предусмотренные: п. «в» ч. 2 ст. 127¹, п. «в» ч. 2 ст. 127², ч. 2 ст. 137, ч. 2 ст. 138, ч. 3 ст. 139, п. «б» ч. 2 и ч. 3 ст. 141, ст. 141¹, ст. 142, ст. 142¹, ст. 145¹, п. «г» ч. 3 ст. 146, ч. 3 ст. 159, ч. 3 и ч. 4 ст. 160, ст. 169, ст. 170, п. «б» ч. 3 ст. 174, п. «б» ч. 3 ст. 174¹, ч. 3 ст. 175, ст. 176, п. «а» ч. 2 ст. 178, ч. 2 и ч. 3 ст. 183, ст. 184, ст. 185, ст. 185², п. «б» ч. 3 ст. 188, ст. 189, ст. 193, ст. 194, ст. 195, ст. 196, ст. 197, ст. 199, ст. 199¹, ст. 199², ст. 201, ст. 202, ст. 204, ч. 2 ст. 205¹, ч. 3 ст. 209, ч. 3 ст. 210, п. «б» ч. 3 ст. 228¹, п. «б» ч. 2 ст. 229, п. «а» ч. 2 ст. 241, ч. 3 ст. 256, ч. 2 ст. 258, п. «в» ч. 2 ст. 260, ч. 2 ст. 272, ст. 285, ст. 285¹, ст. 285², ст. 286, ст. 289, ст. 290, ст. 291, ст. 292, ч. 1 ст. 292¹, ч. 3 ст. 294, ст. 299, ст. 300, ст. 301, ст. 303, ст. 304, ст. 305, ст. 307, ст. 312, ст. 315 Уголовного кодекса РФ.

Критерием включения деяний в данный перечень является незаконное использование физическим лицом своего должностного положения в целях получения выгоды.

Широкий масштаб коррупции в стране требует адекватных системных мер ее преодоления. Источником коррупции может быть сам нормативно-правовой акт, его неопределенность, противоречивость, обилие дополнений. Одной из системных мер по преодолению коррупции является экспертиза **коррупциогенности** нормативных правовых актов, поскольку одной из сфер, где коррупция оказывает свое тлетворное влияние, является законодательство. Важным правовым средством противодействия коррупции является антикоррупционный анализ нормативных правовых актов на предмет выявления в них положений, способствующих коррупционным проявлениям (антикоррупционная экспертиза). Отличительным признаком коррупциогенного законодательства является наличие норм, допускающих их произвольные трактовку

и применение государственными (муниципальными) служащими. Таким образом, корни коррупции подпитываются некачественным законодательством. Необходимо обеспечить единообразие применения анализа (экспертизы) коррупционности. Мониторинг и экспертизу законодательных документов, особенно на стадии разработки, можно рассматривать как превентивную меру противодействия коррупции.

Помимо федерального законодательства, органами исполнительной власти разрабатываются и утверждаются ведомственные антикоррупционные программы. В качестве примеров можно привести Программу противодействия коррупции в сфере деятельности Минобрнауки России; Программу противодействия коррупции в деятельности Федерального агентства по образованию, антикоррупционную программу Федеральной антимонопольной службы, а также Минкультуры, Минприроды, Росводресурсов, Рослесхоза, Роспечати, Россельхознадзора, Роструда, Росфиннадзора и т.д.

Следует отметить, что в субъектах Российской Федерации активно разрабатываются и принимаются антикоррупционные законы и программы. Противодействие коррупции на местном уровне очень важно, так как бытовая коррупция всегда на виду у граждан, от нее они больше всего страдают. К тому же, по опросам ВЦИОМ о том, какие институты у нас более всего подвержены коррупции, власть на местах уверенно «победила» с 36 % голосов.

Вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте истоки развития антикоррупционного законодательства в царской России.

2. Расскажите, в чем состоит различие понятий «мздоимство» и «лихоимство» в антикоррупционном законодательстве царской России?

3. Назовите характерные особенности антикоррупционной политики и антикоррупционного законодательства советского периода.

4. Расскажите, какие основные положения содержат антикоррупционные международные законодательные акты, ратифицированные РФ?

5. Расскажите, какие действующие нормативные акты РФ содержат в себе нормы антикоррупционного законодательства?

6. Дайте общую характеристику Федеральному закону РФ «О противодействии коррупции».

2. СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

2.1. Основные функции государственных органов в сфере противодействия коррупции. Базовые подходы к построению антикоррупционных государственных органов

Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ определяет **коррупцию** как: *а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства; б) совершение вышеуказанных деяний от имени или в интересах юридического лица.*

Противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц, осуществляющих следующие **функции**:

а) предупреждение коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупции (профилактика коррупции);

б) выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Субъектами противодействия коррупции, непосредственно осуществляющими данные функции в пределах своей компетенции, являются: *суд, органы прокуратуры, органы безопасности внутренних дел (полиция) и иные правоохранительные органы государства, уполномоченные законодательством на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и предварительного (досудебного) следствия.*

Также в систему субъектов противодействия коррупции входят органы и должностные лица государства, имеющие, в соответствии с законодательством государства, следующие полномочия:

1) разрабатывать и принимать нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции;

2) контролировать и надзирать за исполнением антикоррупционного законодательства;

3) предупреждать и пресекать коррупционные правонарушения, применять меры юридической ответственности за них;

4) осуществлять предварительное (досудебное) следствие по делам о коррупционных правонарушениях и применять иные законные меры разрешения конфликтов, связанных с такими правонарушениями;

5) исполнять решения о возмещении вреда, причиненного коррупционными правонарушениями.

В построении антикоррупционных государственных органов на современном этапе существует два подхода: создание **единого специализированного антикоррупционного органа** (например, Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (Гонконг), Бюро по расследованию случаев коррупции (Сингапур) и др.) и **распределение функций между разными государственными органами** (Россия, США и др.). В каждом подходе есть свои преимущества и недостатки, и выбор того или иного подхода обусловлен политико-правовыми, историческими, экономическими и иными особенностями данного государства.

2.2. Специализированные антикоррупционные органы.

Создание антикоррупционных подразделений внутри государственных органов

Единые агентства, подобные сингапурскому Бюро по расследованию случаев коррупции, создаются там, где коррупция проникла в суд, прокуратуру, в органы полиции и спецслужбы. Поэтому обычно такие органы независимы от других правоохранительных структур и напрямую подчиняются руководителю страны. Отбираются в них самые достойные и безупречные кадры. Такой орган наделяется чрезвычайными полномочиями для проведения оперативных и следственных действий на фоне эффективной системы общественного надзора над его деятельностью.

Так, например, город-государство **Сингапур** к моменту обретения независимости, в 50-х годах 20 века, находился в крайне тяжелом экономическом положении. Законодательство не работало, правоохранительные органы были не в состоянии противостоять организованной преступности, а большинство чиновников участвовало в коррупционных схемах. Население имело низкий уровень образования и не умело отстаивать свои права. Лидеры поставили цель обуздать коррупцию и произвол, была принята **целая система мер**, отличавшихся строгостью и последовательностью:

1) действия чиновников были регламентированы;

2) бюрократические процедуры были упрощены, был обеспечен строгий надзор за соблюдением высоких этических стандартов;

3) были ужесточены меры уголовного наказания за коррупционные действия;

4) были резко подняты зарплаты судей, на судебские должности были привлечены лучшие адвокаты;

5) были жестко подавлены мафиозные группировки.

Зарплата сингапурского судьи достигла нескольких сот тысяч долларов в год (в 1990-е годы – свыше 1 млн долл.). Госслужащим, занимающим ответственные посты, были подняты зарплаты до уровня, характерного для топ-менеджеров частных корпораций. Ли Куан Ю утверждал, что *госслужащим стоит платить самые большие зарплаты потому, что они заслужили это тем, что представляют собой порядочное и честное правительство. Если им недоплачивать, они могут поддасться соблазну и вовлечься в коррупционные действия.*

Значительную роль в реализации антикоррупционного законодательства на практике сыграло специальное агентство – **Бюро по расследованию коррупции**. Это правительственное агентство, расследующее и преследующее коррупцию в государственном и частном секторах, было учреждено еще Британским колониальным правительством в 1952 году, а закон о предотвращении коррупции, вступивший в силу в 1960 году, наделил Бюро обширными полномочиями в расследовании. Оно стало универсальным антикоррупционным агентством, было наделено полномочиями вести следствие по коррупционным делам, а также и по прочим уголовным делам, связанным с фактами коррупции.

Основные функции Бюро: рассмотрение жалоб, содержащих обвинения в коррупции в общественной и частной сферах, расследование случаев халатности и небрежности, допущенных государственными служащими, а также проверка законности их действий и решений.

Методы работы Бюро авторитарны. Оно имеет исключительное право без решения суда задерживать и обыскивать подозреваемых в коррупционных деяниях, если на то есть основания. В соответствии с законом, Бюро может вести расследование не только в отношении подозреваемого, но также и его родственников и поручителей, проверять любые их банковские, долевыe и расчетные счета и финансовые записи. Может вызывать на допрос свидетелей, а также расследовать любые правонарушения, вскрывающиеся в ходе изучения коррупционного дела.

Для поддержки прозрачности бизнес-среды Бюро расследует коррупцию и в частном секторе, занимается взятками и откатами.

Любое лицо, предлагающее, дающее или берущее взятку или «премию» за приобретение товара у конкретного поставщика, по закону может быть оштрафовано или осуждено на срок, либо и то и другое вместе.

В дополнение к этому суд назначает штраф, эквивалентный полученным взяткам. Любое лицо, предлагающее или берущее взятку от имени другого человека, также подлежит наказанию в том же в объеме, как если бы оно действовало от самого себя. Объединенное с офисом премьер-министра, Бюро возглавляется директором, напрямую подчиняющимся главе государства. Агентство, таким образом, не зависимо от полиции и других правительственных ведомств, обладает значительной политической и функциональной независимостью от всей бюрократии, включая чиновников в ранге министров. Бюро имеет 71 сотрудника: 49 следователей и 22 административных работника. По сути, оно представляет собой подразделение администрации Премьер-министра Сингапура. В Бюро входят три подразделения: следственное, справочно-информационное и вспомогательное. Справочно-информационная и вспомогательная службы Бюро ответственны за отбор кандидатов для назначения на государственные посты и их дальнейшее продвижение, и даже за повышение квалификации государственных служащих. *Отбор кандидатов на государственную службу конкурсный.*

Справочно-информационная и вспомогательная службы Бюро поддерживаются Исследовательским объединением, которое анализирует рабочие операции склонных к коррупции правительственных отделов и выявляет те слабые места в организации и регулировании работы подразделений администрации, которые служат причиной коррупции.

Закон о коррупции 1989 года (Конфискация выгод) наделил суд правом конфисковывать собственность и денежные средства, происхождение которых лицо, уличенное в коррупции, не может внятно объяснить.

Правовая система Сингапура настроена на профилактику коррупции. Сингапурский подход к проблеме коррупции опирается на эффективность административного управления.

Эффективное администрирование могут обеспечить лишь люди, имеющие самоуважение и достаточную оплату, достоинство и прозрачность намерений. Обеспечить им все это можно, скорее всего, оградив их от коррупции и уменьшив возможность для предательства ими своей гражданской и личной совести.

С чиновниками, особенно из правоприменительных органов, проводятся регулярные беседы о ловушках коррупции. Им даются советы о том, как случайно не оказаться вовлеченным в коррупционные схемы.

Чиновников предостерегают об ответственности в рамках Закона о предотвращении коррупции. Сотрудники Бюро также регулярно читают студентам колледжей лекции об опасности коррупционных схем, как для них, так и для общества.

Применяются разного рода профилактические меры для уменьшения возможностей возникновения коррупционных отношений, особенно в государственных учреждениях. Облегчаются громоздкие процедуры, принимаются меры для устранения задержек в предоставлении разрешений и лицензий и т.п.

Государственные служащие каждый год обязаны подать специальную декларацию об отсутствии у них долгов. Считается, что погрязший в долгах чиновник скорее пренебрежет своими должностными обязанностями ради собственной выгоды, т.е. скорее будет вовлечен в коррупционные схемы. Предоставление чиновником ложных сведений в такой декларации приводит к увольнению чиновника с госслужбы. Как уже говорилось выше, каждый чиновник при приеме на службу и далее ежегодно обязан декларировать свое имущество и инвестиции в бизнес, включая вложения жены и зависимых от него детей. Несоответствие богатства и получаемого жалования ведет, как минимум, к административному расследованию. Если чиновник владеет долями в частных компаниях, ему могут предложить продать паи и акции во избежание конфликта интересов. Чиновникам запрещено принимать любые подарки в виде денег или в любой другой форме от людей, состоящих с ними в деловых отношениях. Запрещено также принимать приглашения, способные поставить его в любого рода зависимость. Если чиновник не может отказаться от подарка (например, в соответствии с протоколом визита иностранной делегации), чиновник может его принять, но должен незамедлительно передать его главе своего департамента.

Несколько похожа система противодействия коррупции в **Гонконге**. Город-государство, находящийся в Азии, где «отблагодарить нужного человечка» и «подмаслить чиновника» – исторический обычай, сейчас живет практически без взяток. В рейтинге Transparency International, составленном по принципу «чем ниже коррупция, тем лучше», Гонконг занимает 12-е место и стоит выше, чем Англия, которая когда-то владела и управляла городом. Опережает Гонконг и Японию, Австрию, Германию. Как такое удалось азиатскому городу?

Власти Гонконга продемонстрировали настоящую волю, а также решимость и последовательность в реализации антикоррупционных мер, причем не взирая на лица. Мер было всего три, и реализовывать их Гонконг начал в 1974 году, когда коррупцией было пронизано 94 % всего государственного сектора.

Мера первая: **отмена презумпции невиновности для чиновников.** Вместо него применяется принцип «докажи, что купил имущество не на взятки». В этом есть что-то общее с принципом конфискации имущества *in rem*, который сейчас обсуждается в России. Принцип *in rem* предусматривает конфискацию имущества, если оно по стоимости превышает доходы чиновника и при этом он не может документально доказать, что деньги получены из других источников законным путем.

Гонконг же оказался решительнее и сумел отважиться на радикальные жесткие действия. Презумпция невиновности для чиновников была отменена. В законодательстве появилась соответствующая норма. Ее содержание можно передать так: если чиновник не в состоянии доказать, что законным путем получил средства, которые лежат на заграничных счетах или на которые куплена, предположим, вилла с бассейном, то путь один – в тюрьму, и на довольно приличный срок – до 15 лет.

Это правило стали последовательно и четко реализовывать. Сразу же после отмены презумпции невиновности несколько крупных чиновников Гонконга оказались за решеткой.

Мера вторая: была создана **независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК)**, не зависящая от всех структур МВД, органов госбезопасности и подчиняющаяся только генерал-губернатору. Генерал-губернатор своим приказом назначал специалистов в эту комиссию на срок не менее, чем 5 лет, оклады у специалистов независимой комиссии по борьбе с коррупцией были на 20–30 % выше, чем у работников силовых ведомств.

Комиссия призвана не только выявлять взяточников, но и заниматься профилактикой: предотвращать взятки в сферах, наиболее подверженных коррупции, например в службах, выдающих различные разрешения на ведение бизнеса или каких-либо работ, в ГИБДД, в следственных органах и судах. НКБК анализирует, применяют ли взяточники новые схемы. Комиссия вправе провести проверку в любом ведомстве и министерстве, если есть хотя бы малейшее подозрение во взяточничестве.

За первый год работы НКБК были пойманы и осуждены 220 чиновников-взяточников. Среди них оказался и шеф полиции Гонконга. Против него возбудили уголовное дело, но он успел выехать в Лондон. Тем не менее, генерал-губернатор смог добиться выдачи коррупционера. Его экстрадировали в Гонконг, где состоялся суд.

Что касается самих специалистов независимой комиссии по борьбе с коррупцией, обладающих большими полномочиями и подчиняющихся напрямую генерал-губернатору, то за работой комиссии следят общественные организации, созданные из представителей интеллигенции

и бизнеса. Если общественная организация вдруг заподозрит кого-то из специалистов НКБК в нечистоплотности и сможет это документально подтвердить, то этого специалиста увольняют.

Мера третья: людям и журналистам предоставили **возможность сообщать о взяточниках**. НКБК организовала горячую линию, которая работает круглосуточно. Любой гражданин может позвонить туда и сообщить о чиновниках, которые вымогают или получают взятки.

Чтобы исключить опасность наказания для того, кто вынужден был дать взятку, в Гонконге не является преступлением коррупция по не зависящим от человека причинам. Например, если бизнесмен дал взятку чиновнику, который выдает разрешения на бизнес, то виноват только чиновник, его и накажут, а бизнесмен останется вне преследования. Поэтому люди, ставшие жертвой коррупции, не боялись звонить на горячую линию НКБК и сообщать о взяточниках (которым, возможно, сами звонившие ранее вынуждены были дать взятку).

Журналисты проводили собственные расследования в отношении чиновников: фиксировали их крупные покупки, выявляли размер затрат их родственников...

На каждую информацию, поступающую от работников СМИ и граждан, НКБК реагировала. При наличии оснований взяточнику замораживали банковский счет, требовали объяснить происхождение доходов, а если было необходимо – арестовывали.

Все факты коррупции освещались в прессе. Люди стали замечать, что наказывают и высокопоставленных чиновников-взяточников, что у Правительства Гонконга серьезные намерения. И доверие у населения к борьбе с коррупцией возросло. Оно стало поддерживать Правительство.

Вывод: победить коррупцию можно, если есть настоящее желание это сделать.

В отличие от других провинций Китая, в Гонконге не применяют крайнюю меру наказания (расстрел) к мздоимцам, взяточникам и должникам бюджета. Несмотря на это, в Гонконге, где в прежние времена приходилось даже дворнику давать взятку, чтобы он хорошо подметал дорожку к дому, удалось почти изжить коррупцию. Если, как говорилось выше, в 1974 году коррумпированность госаппарата составляла 94 %, то сейчас она равна приблизительно 2–3 %. Феноменальный результат!

Опыт Гонконга красноречиво свидетельствует: если есть настоящее желание побороть коррупцию и воля, чтобы действовать решительно, то можно добиться результата.

Совершенно иной подход к организации системы противодействия коррупции в крупном федеративном государстве применили в **США**. В построении антикоррупционных государственных органов используется подход распределения функций между разными государственными органами и создание антикоррупционных подразделений внутри государственных органов.

Американцы придают очень большое значение вопросам профессиональной этики государственных служащих. В 1958 году Конгресс США принял резолюцию, которая приняла этический кодекс для работников федеральных служб, а в 1989 году – Закон о реформе этических норм.

В октябре 1990 года президент США усилил этические требования к государственным служащим исполнительным указом «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата». Основным мотивом этических требований к государственным служащим – это надлежащее исполнение служебного долга, честность и ответственность.

Основным этическим институтом в администрации США является **Государственный комитет по правительственной этике**. Он выполняет несколько основных функций: обеспечение поддержания высоких этических стандартов в среде государственных служащих, предотвращение конфликтов интересов и решений, повышение общественного доверия к исполнительной власти, предоставление нравственного образования служащим (по данным Комитета, такое образование ежегодно получают более 600 тыс. (50 %) государственных служащих).

Комитет также вправе выдавать «корректирующие распоряжения относительно отдельных учреждений и служащих». Кроме Комитета по этике, особого внимания заслуживает блок административно-правовой защиты персонала, в частности **Совет по защите системы заслуг**. Он занимается постоянными федеральными служащими.

Система заслуг – это система принципов отбора и продвижения служащих по службе на основе их профессиональных и деловых качеств. Решения Совета, задачей которого является защита служащих от произвола руководителей, почти никто не подвергает сомнению, а само его существование заставляет представителей высшей бюрократии придерживаться надлежащего служебного поведения.

Борьба за профессиональную честь государственных служб и служащих реализуется средствами **Американской ассоциации государственных служащих, Национальной организации Чести**, осуществляющих ежегодные научные конференции «Государственная служба как честь и честь государственной службы».

Ответственным за расследование фактов коррупционных преступлений и поддержание обвинения в суде по этим делам на федеральном уровне является Департамент юстиции (Department of Justice), возглавляемый генеральным атторнеем (прокурором) США (The Attorney General). Расследование коррупционных уголовных преступлений осуществляется подчиненным ему Федеральным бюро расследований (Federal Bureau of Investigation), известным в России как ФБР. Обвинение в суде по этим делам осуществляют подчиненные генеральному атторнееу США управления атторнеев Соединенных Штатов (United States Attorneys «Offices») девяноста четырех округов (districts) и специальное объединение обвинителей в Вашингтоне, округ Колумбия (specialised prosecutorial units in Washington, D.C.).

Кроме ФБР, расследованием в суде по делам, связанным с коррупцией, может заниматься отдел по уголовным преступлениям (Criminal Division) Департамента юстиции США, который в своем составе имеет отделение по обеспечению честности публичной власти (The Public Integrity Section), отделение по мошенничеству (The Fraud Section), отделение по организованной преступности и рэкету (The Organized Crime Racketeering Section).

Также выявлять факты коррупции в своих агентствах должны **генеральные инспекторы** (Inspectors General), работающие почти в каждом агентстве. Есть агентства, которые имеют специализированные подразделения инспекторов, такие как служба внутреннего надзора (Internal Revenue Service).

В соответствии с Актом о генеральном инспекторе (The Inspector General Act) 1978 года, эти инспекторы осуществляют помощь законодателям в надзоре за исполнительной властью. Они обладают высокой степенью независимости, правом проводить любое расследование по собственной инициативе и допущены ко всей информации и документам о работе агентства. Служащие ведомств обязаны сотрудничать с инспектором.

В дисциплинарном процессе, в отличие от уголовного, они не имеют права отказаться от дачи показаний.

Дважды в год инспекторы докладывают о работе агентств и департаментов, в которых они работают, Конгрессу и общественности.

Управление генерального инспектора есть в Департаменте юстиции и ФБР. Таким образом, правоохранительные органы также находятся под надзором Конгресса.

В правоохранительных агентствах имеются свои службы внутреннего надзора. В ФБР это управление профессиональной ответственности

(The Office of Professional Responsibility), которое расследует факты коррупции и просто плохого исполнения своих обязанностей работниками ФБР. Служащие ФБР могут быть проверены на полиграфе – детекторе лжи.

Для того чтобы стимулировать работников государственного аппарата выявлять факты коррупции в организациях, где они работают, и сообщать о них компетентным лицам, в США принят **Акт о защите информаторов** (The Whistleblower Protection Act). Должностное лицо, преследующее подчиненного за его сообщение о правонарушении в организации, подлежит дисциплинарной ответственности по инициативе специального совета (Special Council), расследующего факт преследования.

Кроме всего прочего, ст. 535 титула 28 Свода законов США предусматривает, что все федеральные департаменты и агентства должны сообщать Департаменту юстиции США информацию о фактах нарушения федерального уголовного закона, в том числе и о фактах коррупции.

США являются в полном смысле федеративным государством, и в их законодательстве, в отличие от российского, действует принцип двойного суверенитета (double sovereignty). Открыто декларируется, что федеральная правовая система и системы штатов отделены и независимы друг от друга, поэтому система правоохранительных органов отличается от штата к штату. Кроме того, каждый штат проводит свою политику в борьбе с преступностью, и нередки случаи дублирования функций органов федерации и штата. Органы федерации возбуждают уголовное дело в случае совершения коррупционных действий федеральными должностными лицами и служащими при использовании средств, выделенных из федерального бюджета, если коррупционный акт охватывает два и более штата, а также если при совершении коррупционного акта использовались федеральная почта, телеграф (Закон о почте и телеграфе, нормы которого помещены в ст. 1341, 1343 и 1346 титула 18 Свода законов США). В остальных случаях дело может быть возбуждено только правоохранительными органами штата.

Расследование фактов коррупции в государственном аппарате штата и на местном уровне осуществляют органы полиции штата и генеральный атторней штата. Они не подчиняются федеральным органам полиции и обвинения, хотя могут с ними сотрудничать. Однако в штатах и на местах, как отмечают сами эксперты, не уделяют должного внимания выявлению фактов коррупции и привлечению виновных к ответственности, в связи с этим увеличивается нагрузка на правоохранительные органы федерального уровня. В США поражает большое количество органов, на которые возложена обязанность выявлять и расследовать коррупционные правонарушения, применять иные меры противодействия коррупции. Иногда расследованием одного дела занимаются сразу

несколько государственных органов, деятельность которых координируется обвинителем. С одной стороны, это приводит к распылению сил и средств, а с другой – мешает процессам монополизации в этой сфере, создает конкуренцию между органами правоохраны.

США не придерживаются рекомендации международных институтов о формировании единого органа, обеспечивающего расследование фактов коррупции. Система организации обвинения по уголовным делам в США совершенно не соответствует основным требованиям теории организации эффективной контрольной и правоохранительной деятельности. Департамент юстиции США, возглавляемый генеральным атторнеем и выполняющий функции обвинения по уголовным делам, не является независимым от исполнительной власти. Он сам является частью исполнительной ветви власти. Это иерархическая бюрократическая организация, где должностное лицо, осуществляющее обвинение, могут без всяких объяснений перемещать по службе, оказывать на него воздействие в связи с делом, которое он ведет. От произвола начальников спасают, видимо, высокая профессиональная этика должностных лиц этого департамента и наличие в стране всеведущих и свободных журналистов, которые моментально могут поднять скандал в прессе, если чиновники Департамента юстиции постараются замять дело, связанное с коррупцией, в особенности в высших эшелонах власти. Когда Президент США Р. Никсон от Республиканской партии попытался прекратить Уотергейтское дело (Watergate scandal) в США (1972–1974 гг.) – расследование событий, связанных с попыткой установить подслушивающие устройства в штаб-квартире Демократической партии в отеле «Уотергейт» (Watergate) в Вашингтоне в период президентской выборной кампании 1972 года, – это завершилось его отставкой (1974 г.). Позднее выяснилось, что взлом был осуществлен с ведома Комитета Республиканской партии по переизбранию президента и к нему оказались причастными некоторые члены правительства и советники президента Р. Никсона. Несмотря на сообщения прессы, Никсон и его помощники отрицали, что в этом деле замешана президентская администрация. В ноябре 1972 года Р. Никсон одержал убедительную победу на президентских выборах. Однако скандал продолжал раскручиваться.

В январе 1973 года завершился процесс над участниками взлома в «Уотергейте»: пятеро признали себя виновными, вина еще двоих была признана присяжными. Допрос свидетелей вскрыл факты укрывательства деталей преступления высокопоставленными деятелями никсоновской администрации – Г.Р. Холдемано, Джоном Эрлихманом, Джоном Дином.

В апреле они и министр юстиции Ричард Кляйндист (Richard G. Kleindienst) вышли в отставку. Новый министр юстиции, Эллиот Ричардсон (Elliot L. Richardson, 1920–1998 гг.), назначил Арчибальда Кокса (Archibald Cox, р. 1912 г.) специальным прокурором по расследованию Уотергейтского дела.

Расследование дела обострило внутривластную борьбу в США, привлекло внимание общественности к проблеме соблюдения законности в демократическом обществе. В ходе расследования были вскрыты многочисленные нарушения законности (подкуп, угрозы, лжесвидетельство) со стороны должностных лиц Белого дома. Сенатский комитет под руководством Самюэля Эрвина провел открытые слушания, транслировавшиеся по телевидению, в ходе которых было выявлено существование конфиденциальных записей разговоров президента в Овальном кабинете Белого дома. Кокс и Эрвин предписали доставить записи в суд, но Никсон отказался это сделать и отдал приказ об увольнении Кокса (20 октября 1973 г.). Ричардсон вышел в отставку в знак протеста, но давление общественности заставило Никсона предоставить записи (8 декабря), которые стали доказательством его личного участия в сокрытии преступления. Ряд ближайших помощников президента был приговорен к тюремному заключению. 30 июля 1974 года юридический комитет Палаты представителей утвердил три пункта импичмента против президента и рекомендовал Конгрессу снять президента с должности. Хотя Никсон продолжал настаивать на том, что он не совершал никаких правонарушений, он был вынужден уйти в отставку 8 августа 1974 года перед лицом неизбежного импичмента. Месяц спустя бывший президент был освобожден от уголовного преследования своим преемником, Джеральдом Фордом. Уотергейтский скандал глубоко потряс американскую общественность, трансляция слушаний в Конгрессе по телевидению способствовала тому, что большая часть населения страны была подробно осведомлена о ходе процесса.

Комитет по стандартам публичной сферы (Великобритания). Своим созданием Комитет обязан громкому публичному скандалу, разразившемуся в 1994 г. 20 октября 1994 года английская газета *The Guardian* напечатала статью, в которой утверждалось, что два члена парламента, а именно Нил Гамильтон (англ. *Neil Hamilton*) и Тим Смит (англ. *Tim Smith*), инициировали в Палате общин рассмотрение ряда вопросов в интересах известного бизнесмена Мохамеда Аль-Файеда (англ. *Mohamed Al-Fayed*).

По подсчетам газеты, речь шла примерно о 22 вопросах; по заявлению Аль-Файеда, за каждый вопрос было заплачено в среднем около 2000 фунтов стерлингов. В соответствии с основным содержанием этих обвинений, данный скандал впоследствии получил образное название «деньги-за-вопросы» (англ. *cash-for-questions*). Тим Смит признал истинность обвинений и получение от бизнесмена 25 000 фунтов стерлингов и незамедлительно оставил свой пост младшего министра по делам Северной Ирландии. Нил Гамильтон, однако, настаивал на ложности обвинений, но под давлением премьер-министра Джона Мейджора также был вынужден покинуть свой пост министра Департамента торговли и промышленности 25 октября 1994 года, через пять дней после появления публикации.

В качестве реакции на возникшее общественное беспокойство в день отставки Гамильтона премьер-министр объявил перед Палатой общин о создании нового органа – **Комитета по стандартам публичной сферы**, к функциям которого было отнесено исследование состояния публичной сферы Соединенного Королевства и вынесение общих рекомендаций по тем или иным проблемам.

2.3. Российская система государственных органов, осуществляющих функции в сфере противодействия коррупции

С учетом того, что РФ – крупнейшее федеративное государство, существует целая система органов противодействия коррупции на федеральном уровне и на уровне субъектов.

Известно, что в декабре 2008 вступил в силу Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изменениями и дополнениями). В первом квартале 2009 года была разработана Национальная стратегия противодействия коррупции, а также принят и частично вступил в силу ряд антикоррупционных законов, образован коллегиальный Совет для координации антикоррупционной деятельности под председательством Президента РФ.

1. Субъектами противодействия коррупции, непосредственно осуществляющими противодействие коррупции в пределах своей компетенции, являются: суд, органы прокуратуры, безопасности, внутренних дел (полиция) и иные правоохранительные органы государства, уполномоченные законодательством государства на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и предварительного (досудебного) следствия.

2. В систему субъектов противодействия коррупции входят органы и должностные лица государства, имеющие, в соответствии с законодательством государства, следующие полномочия:

1) азрабатывать и принимать нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции;

2) контролировать и надзирать за исполнением антикоррупционного законодательства;

3) предупреждать и пресекать коррупционные правонарушения, применять меры юридической ответственности за них;

4) осуществлять предварительное (досудебное) следствие по делам о коррупционных правонарушениях и применять иные законные меры разрешения конфликтов, связанных с такими правонарушениями;

5) исполнять решения о возмещении вреда, причиненного коррупционными правонарушениями.

3. Предупреждение коррупционных правонарушений является обязанностью всех государственных органов, органов местного самоуправления, их учреждений и должностных лиц.

4. Отдельные физические лица участвуют в формировании и реализации противодействия коррупции через государственные органы, органы местного самоуправления, политические партии и иные общественные объединения, а также путем участия в выборах и (или) референдуме.

5. В соответствии с законодательством, в формировании и реализации мер противодействия коррупции участвуют политические партии и иные общественные объединения.

6. В составе субъектов противодействия коррупции, указанных в части первой настоящей статьи, могут создаваться специализированные структурные подразделения по противодействию коррупции.

7. Координацию деятельности субъектов противодействия коррупции, указанных в настоящей статье, осуществляют органы прокуратуры государства или иные государственные органы, предусмотренные законодательством государства для осуществления указанных функций.

На уровне Российской Федерации:

1. Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции. Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции – совещательный орган при Президенте Российской Федерации. Образован Указом Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции». Этим же указом утвержден состав Совета и его президиума.

В июле 2008 года Совет представил Президенту Российской Федерации Национальный план противодействия коррупции. В состав (30–32 члена) Совета, назначаемый на 4 года указом Президента, входят: председатель Следственного комитета Российской Федерации, директор ФСБ России, председатель Конституционного Суда, Верховного Суда, члены Общественной палаты, мэр Москвы, помощники Президента Российской Федерации (по согласованию), министр юстиции, министр труда и соцразвития, председатель Счетной палаты, генеральный прокурор, председатель Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции (Яровая) и др.

2. Национальный антикоррупционный совет (НАС) РФ.

Практическая деятельность НАС РФ осуществляется с 3 сентября 2004 года, когда с целью организации научных исследований и реализации научно-прикладных проектов в рамках антикоррупционных программ Российской Федерации была создана специализированная автономная некоммерческая организация – Национальный антикоррупционный совет. В состав Совета вошли руководители и представители общественных антикоррупционных организаций, а также представители общественно-политических движений, поддерживающие государственную идеологию в области противодействия коррупции. В рамках программы Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией (Указ Президента Российской Федерации № 1384 от 24 ноября 2003 года) Национальный антикоррупционный совет являлся постоянно действующим исполнительным общественным органом по реализации антикоррупционной политики государства. В соответствии с задачами Совета, 19 апреля 2005 года была организована автономная некоммерческая организация **Агентство по борьбе с коррупцией в Российской Федерации**. Целью создания Агентства являлось: оказание гражданского содействия Президенту Российской Федерации, руководителям федеральных органов государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в области совершенствования государственной политики по противодействию коррупции, устранению причин и условий, порождающих коррупцию, искоренению злоупотреблений и пресечению преступлений с использованием служебного положения, обеспечению норм служебной этики государственными служащими, созданию благоприятных условий для экономического развития страны. 14 июня 2005 года правопреемником Национального антикоррупционного совета и Агентства по борьбе с коррупцией в Российской Федерации стала автономная некоммерческая организация

Агентство по борьбе с коррупцией в Российской Федерации – Национальный антикоррупционный Совет РФ. Директор НАС РФ – Михаил Михайлович Лашков. Существует официальный сайт НАС РФ.

3. Национальный антикоррупционный комитет (НАК) – российская общественная организация, созданная 29 сентября 1999 года группой из 36 известных российских общественных и политических деятелей. Многие из них ранее были членами правительства или занимали должности в государственном аппарате, среди них Немцов, Хакамада и др. Первым председателем Комитета был избран С.В. Степашин.

Основная задача Комитета – способствовать устранению условий, порождающих коррупцию в России. Комитет не имеет официального сайта в интернете и удостоверений членов комитета. Это меры предосторожности против мошенников.

4. Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания РФ по противодействию коррупции. Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции (далее – Комиссия) образована в мае 2008 года в целях:

– осуществления в пределах своих полномочий деятельности, направленной на противодействие коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

– анализа федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции; подготовки предложений по совершенствованию федерального законодательства в области правового обеспечения противодействия коррупции.

Комиссия в пределах своих полномочий: проводит работу по комплексному исследованию федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции; разрабатывает предложения по совершенствованию федерального законодательства в области правового обеспечения противодействия коррупции; изучает законопроекты при подготовке их к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, представляет в профильные комитеты Государственной Думы свои отзывы, предложения и замечания; взаимодействует с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, со средствами массовой информации и запрашивает у них документы

и иные материалы, необходимые для осуществления своей деятельности; анализирует решения, принимаемые федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции; изучает, анализирует и обобщает поступающие в Комиссию документы и иные материалы о коррупции и противодействии коррупции и информирует депутатов Государственной Думы о результатах этой работы для учета их в законотворческой деятельности Государственной Думы; изучает практическое применение федерального законодательства, регулирующего деятельность правоохранительных органов, вносит в профильные комитеты Государственной Думы предложения по его совершенствованию; изучает отечественный и зарубежный опыт в области противодействия коррупции, готовит предложения по его использованию в законодательной деятельности; выступает с инициативой проведения парламентских слушаний по вопросам, отнесенным к ведению Комиссии, организует и проводит парламентские слушания по указанным вопросам, а также другие мероприятия в Государственной Думе, предусмотренные Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; разрабатывает и вносит предложения в план международных связей Государственной Думы с парламентами других государств; привлекает в установленном порядке к работе для изучения, анализа и обобщения поступающих в Комиссию документов и иных материалов специалистов и независимых экспертов. Председатель – Ирина Анатольевна Яровая.

5. ФСБ России. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» определяет задачей ФСБ разрабатывать и осуществлять во взаимодействии с другими государственными органами меры по борьбе с коррупцией.

6. Органы прокуратуры, внутренних дел, таможенной службы занимаются в пределах своей компетенции выявлением, пресечением, предупреждением коррупционных правонарушений (преступлений) и привлечением лиц, виновных в их совершении, к ответственности.

7. Подкомиссия Общественной Палаты РФ по проблемам противодействия коррупции. Действует в рамках Общественной Палаты РФ, в составе около 30 членов: юристы, бывшие работники МВД, судьи, работники УБЭП и другие общественные антикоррупционные деятели. На официальном сайте не представлены ни задачи деятельности, ни содержание, ни методы. Есть только состав.

8. Общероссийская общественная организация «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией». Общероссийская общественная организация «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией» зарегистрирована Министерством юстиции Российской Федерации 1 сентября 2004 года, рег. № 4377. До этого момента организация носила название Международного союза общественных объединений «Движение против преступности и коррупции “Наше право”». За время работы организация создала разветвленную структуру, охватывающую более 60 регионов России. Общее число членов комиссии составляет более 70 тысяч человек. При содействии организации в разных регионах страны с 2000 года в бюджет возвращено более 170 млн долл. В основу работы Общероссийской общественной организации «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией» положены принципы деятельности такой авторитетной организации, как Международный клуб экономической безопасности.

9. Российский центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл».

10. Межрегиональное общественное движение «Против коррупции» (МОД).

11. Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ).

12. Межрегиональная общественная организация «Общественный антикоррупционный комитет» (МОО).

13. Российское антикоррупционное партнерство.

Всего на официальном сайте общероссийской организации при Совете Федерации, именуемой «Комитет по взаимодействию с федеральными органами власти РФ», представлено 27 государственных и негосударственных антикоррупционных организаций, указаны их телефоны (<http://gov-rkb.ru/kontakty/antikorrupsionnye-organizatsii-rossii.html>).

Национальная стратегия противодействия коррупции реализуется федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами: а) при формировании и исполнении бюджетов всех уровней; б) путем решения кадровых вопросов; в) в ходе осуществления права законодательной инициативы и принятия законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации и муниципальных правовых актов; г) путем оперативного приведения правовых актов федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в соответствие с требованиями федеральных законов по вопросам противодействия коррупции; правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации – в соответствие с требованиями федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных государственных органов по вопросам противодействия коррупции; муниципальных правовых актов – в соответствие с требованиями федеральных законов, нормативных правовых актов федеральных государственных органов и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации ;)

,

,

,

,

;)

;)

;)

,

.

В свою очередь, **Национальный план противодействия коррупции**, который разрабатывается на основе Национальной стратегии сроком на 2 года (2010–2011, 2012–2013, 2014–2015 гг.), закрепляет систематизированный перечень мероприятий антикоррупционного характера, определяет их исполнителей, формы, средства и сроки их реализации, параметры ожидаемых результатов. В частности, включен ряд организационных мер, направленных на: развитие нормативно-правовой базы федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по противодействию коррупции; организацию работы подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, включая обучение сотрудников этих подразделений реализации их функций; совершенствование деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению лиц, замещающих должности государственной службы всех видов, урегулированию конфликта интересов и совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности указанных комиссий. Ряд положений Национальной стратегии противодействия коррупции должен быть отражен в других актах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Поэтому в нем закреплены те мероприятия, реализация которых не предусмотрена иными актами и которые имеют непосредственное отношение к противодействию коррупции. Национальная стратегия противодействия коррупции, Национальный план противодействия коррупции на соответствующий период, планы

1. Назовите основные функции государственных органов в сфере противодействия коррупции.

2. Раскройте особенности различного подхода к построению антикоррупционных государственных органов (приведите примеры).

3. Дайте характеристику системы федеральных государственных органов РФ, осуществляющих функции в сфере противодействия коррупции.

4. Дайте характеристику системы региональных государственных органов, осуществляющих функции в сфере противодействия коррупции (на примере РО).

3. РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

В целом у нас уже сложилось понимание того, что коррупция является одним из более небезопасных социально-правовых явлений, подрывающих как обычное функционирование государственного / муниципального аппарата, так и многих социальных институтов, выполняющих общественные функции. Среди них лидирующие позиции по распространенности данного негативного феномена занимает институт образования, который, наряду со здравоохранением и ЖКХ, поражен особо распространенной формой коррупции – «бытовой», «привычной».

Если рассматривать коррупцию в сфере высшего учебного заведения, то неизбежны ссылки на чиновничий аппарат, поскольку изначально она связывалась с деятельностью государственных служащих. Это актуально и для такого явления, как конфликт интересов.

3.1. Конфликт интересов как основа коррупции

В современной науке еще не сложилось однозначного понимания конфликта интересов и путей его урегулирования. Это связано с многогранностью основной категории «интерес», являющейся подлинной причиной и движущей силой социального развития.

Понимая множественность толкования понятий «интерес», «конфликт интересов», остановимся на следующих определениях.

Интерес как социальное явление – реальная причина социальных действий, событий, свершений, стоящих за непосредственными побуждениями, мотивами, помыслами, идеями и т.п. участвующих в этих действиях индивидов, социальных групп, классов.

Выражение «**конфликт интересов**» сейчас используется достаточно широко. По сути, это столкновение противоположных интересов, взглядов, стремлений; серьезное разногласие, острый спор, приводящий к борьбе. Этот термин фигурирует во многих законодательных актах, законах и постановлениях, касающихся регулирования поведения на государственной службе, например в российском Законе о противодействии коррупции. Необходимо различать понятия «объект конфликта» – ценность, по поводу которой возникает столкновение интересов, и «предмет конфликта» – сами возникающие противоречия между взаимодействующими сторонами. Причем объект конфликта интересов становится таковым лишь тогда, когда появляется желание его контролировать, использовать или присвоить, т.е. когда происходит осознание объекта конфликта как своей потребности.

Конфликт интересов может возникать в различных ситуациях. Как правило, конфликт возникает при осуществлении деятельности в чужих интересах, в случаях субординации (подчинения) интересов, в отношениях зависимости и контроля, которые обусловлены возможностью оказания влияния одного лица на другое.

Конфликт интересов и коррупция – это не одно и то же. Иногда существует конфликт интересов в отсутствие коррупции, и наоборот. Например, государственный служащий, занятый в процессе принятия решения, в котором у него есть личная заинтересованность, может действовать справедливо и в рамках закона, и, соответственно, никакой коррупции нет. Другой вариант, когда государственный служащий мог взять взятку (коррупция) за принятие решения, которое он и так бы принял в любом случае, без какого-либо конфликта интересов, связанного с его действиями.

Однако в большинстве случаев коррупция возникает, когда предшествовавший личный интерес оказывал ненадлежащее влияние на результат работы государственного служащего. Вот по этой причине и следует рассматривать вопрос о предупреждении конфликта интересов в качестве составляющей более широкой политики по предупреждению и борьбе с коррупцией.

3.2 Регулирование конфликта интересов в России: история, современное состояние, основные проблемы

В 2008 году Президентом РФ был утвержден национальный план противодействия коррупции, в котором в качестве одной из мер такого противодействия называется законодательное развитие механизма разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. На реализацию указанной меры направлены, в частности, положения Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В то же время данный институт не является для российского законодательства абсолютно новым, так как используется относительно давно, в том числе применительно к служебным отношениям, например в федеральных законах от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Введение института урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе предопределено, наряду с прочими факторами, и международными обязательствами России, вытекающими из Конвенции ООН против коррупции (1993 г.).

Положения, касающиеся урегулирования конфликта интересов на государственной или муниципальной службе, закреплены в ряде нормативных правовых актов Российской Федерации.

В пункте 2 Общих принципов поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента РФ от 12.08.2002 № 885 (в ред. Указа от 16.07.2009 № 814), установлено, что государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, наряду с прочим при угрозе возникновения конфликта интересов обязан сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование конфликта интересов.

Рассматривать все нормативные акты, определяющие конфликт интересов, думаю, не стоит. Современное состояние регулирования конфликта интересов ранее уже было озвучено. В заключение хотелось еще раз остановиться на существующих проблемах в рамках регулирования конфликта интересов.

Выше говорилось о том, что в отношении педагогических работников механизм регулирования конфликта интересов не проработан. Что же касается государственных служащих?

Федеральный закон «О противодействии коррупции» предусмотрел несколько способов урегулирования конфликта интересов на государственной службе. К сожалению, указанные способы не способствуют полноценной профилактике и предупреждению конфликта интересов на государственной службе.

Трудность применения способа, заключающегося в изменении должностного либо служебного положения, являющегося стороной конфликта интересов государственного служащего, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей, состоит в том, что понятие «изменение должностного или служебного положения государственного служащего» в действующем законодательстве отсутствует. С учетом этого полагаем, что под изменением должностного (служебного) положения служащего надлежит понимать его перевод на иную должность государственной службы или увольнение с гражданской службы. Однако перевод осуществляется только с письменного согласия государственного служащего, а не посредством исключительного волеизъявления представителя нанимателя, а такого основания для расторжения служебного контракта, как участие в конфликте интересов, законодательство о государственной службе не содержит.

Следующий способ урегулирования конфликта интересов состоит в добровольном отказе государственного служащего от явившейся причиной возникновения конфликта интересов выгоды. Однако понятие

выгоды ни в федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ни в федеральном законе «О противодействии коррупции» не раскрыто. Очевидно, что под выгодой можно понимать получение государственным служащим льгот или преимуществ, связанных с использованием его должностного статуса, а также любых других, вытекающих из неслужебной деятельности (например, из управления некоммерческой организацией, владения ценными бумагами, имуществом). Нет ясности в вопросах реализации процедуры отказа служащего от уже полученной или намечающейся к получению выгоды, формы, статуса такого отказа и последствий его нарушения, возможности урегулирования механизма отказа государственного служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, подзаконными актами.

Также законодательством о государственной службе не предусмотрена возможность отвода или самоотвода государственного служащего, скорее, это процессуальная необходимость, возникающая, в частности, при осуществлении судьей, прокурором, судебным приставом-исполнителем своих полномочий. Однако из перечисленных субъектов судьи, к примеру, вообще не относятся к государственным служащим, а работники прокуратуры и службы судебных приставов подлежат отводу только в случаях, прямо предусмотренных процессуальным законодательством.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» установил прямую обязанность государственных служащих представлять непосредственному руководителю уведомление в письменном виде о возможности возникновения или возникновении конфликта интересов, как только служащему станет известно об этом. Отрицательным моментом при таких обстоятельствах является то, что в условиях отсутствия законодательно закрепленного перечня типовых конфликтных ситуаций первоначальная субъективная оценка потенциально конфликтных действий и решений возложена непосредственно на государственного служащего – субъекта конфликта интересов. В этом случае существует большая вероятность невозможности объективного оценивания государственным служащим конфликтной ситуации, а также полноценного и своевременного исполнения им обязанностей по уведомлению руководителя о конфликте интересов.

Кроме того, порядок формирования и состав комиссии по урегулированию конфликта интересов позволяют предположить возможность существования определенной зависимости принимаемого такой комиссией решения о наличии либо отсутствии личной заинтересованности гражданского служащего, которая приводит или может привести к

конфликту интересов, от решения представителя нанимателя в отношении служащего. В этой связи особую опасность создает ситуация, в которой представитель нанимателя на основании своего субъективного мнения считает конфликт интересов незначительным или не имеющим места, позволяя государственному служащему при таких обстоятельствах продолжать осуществление служебных обязанностей, либо решает вопрос о применении (неприменении) к нему мер дисциплинарного и иного воздействия в состоянии конфликта интересов, опираясь на личное усмотрение и отношение к служащему. Расплывчатость нормативных положений и отсутствие четкого регулирования в ситуации конфликта интересов может повлечь как нарушение прав государственного служащего на объективное рассмотрение случаев конфликта, так и нарушение государственных и общественных интересов.

Таким образом, очевидно, что возможностей для эффективного урегулирования конфликта интересов на государственной службе не достаточно, в связи с чем необходимо продумать дополнительные организационные способы его разрешения. Также важно в условиях конфликтной ситуации провести обязательную последующую оценку эффективности урегулирования конфликта интересов в целях исключения ситуации, которая может спровоцировать его повторение.

В целом способы, формы и методы урегулирования конфликта в каждом конкретном случае зависят от характера и степени его обострения, вида государственной службы, полномочий, функций и направлений деятельности органа государственной власти, служебного положения и должностных обязанностей государственного служащего.

Вопросы для самопроверки

1. Расскажите, является ли, по вашему мнению, конфликт интересов основой коррупции?
2. Назовите типовые ситуации конфликта интересов.
3. Перечислите известные вам возможные меры урегулирования конфликта интересов.
4. Расскажите об особенностях регулирования конфликта интересов в России с точки зрения истории и современности.
5. Назовите основные проблемы регулирования конфликта интересов в России.

4. СЛУЖЕБНАЯ ЭТИКА И АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ ПОВЕДЕНИЯ

Нахождение человека на любой должности предполагает не только овладение им трудовыми навыками, но и соблюдение ряда этических и моральных норм, свойственных данной профессии. Исторически сложившееся профессиональное разделение труда, как следствие, вызвало появление в обществе особой морали и нравственности, которую в настоящее время принято называть профессиональной этикой.

Для целого ряда профессий оказалось недостаточным, чтобы их представители обладали теми или иными трудовыми навыками. Наряду с этим они должны обладать и известными нравственно-волевыми качествами, практиковать в своей среде определенные принципы и правила поведения, которые, с одной стороны, регулировали бы отношения внутри профессиональной группы, с другой стороны, – отношения самой группы к лицам, использующим ее услуги. В ряде случаев это требовало выработки особых кодексов поведения, включавших в себя правила, нормы, заповеди, клятвы.

4.1. Развитие служебной этики. Этические кодексы и кодексы поведения

Этапы становления и развития профессиональной морали

Особенностью профессиональной этики является ее тесная связь с деятельностью членов конкретной группы и неразрывное единство с общей теорией морали. Под профессиональной этикой понимается совокупность норм, принципов, идеалов, а также форм практического поведения и механизмов, способствующих их передаче (ритуалы, обычаи, обряды, традиции и т.п.). Термин «этика» здесь употребляется в смысле «мораль», скорее всего, такое словоупотребление связано со спецификой формирования профессиональной морали и тем, что с ранних этапов ее становления многие нормы фиксировались в письменной форме, вводились в право, поддерживались благодаря различным профессиональным предписаниям. Становление норм профессиональной этики относится к периоду раннего рабовладельческого общества, когда стали оформляться первые относительно массовые профессии. В ранних письменных источниках есть

и то, что сами профессии, вернее принадлежность к ним, могут формировать у людей ряд как положительных, так и отрицательных нравственных качеств. В качестве примера можно сослаться на древнешумерский текст, сочиненный примерно за 2000 лет до новой эры. В нем речь идет о взаимоотношениях учителя и ученика. История бытовая. Мальчик учится в школе при храме на писца, один из школьных дней сложился для ученика неудачно: ему досталось от разных учителей и за болтовню в классе, и за то, что он встал с места во время урока, и за то, что он вышел за ворота школы. Хуже всего было то, что недовольный его рукописями учитель побил ученика палкой. Поэтому ученик внушил отцу мысль, что неплохо было бы пригласить учителя в дом и задобрить его каким-либо подарком. «Отец внял словам сына. Учителя пригласили в гости и, когда он вошел в дом, посадили на почетное место. Ученик стал ему прислуживать и хлопотать вокруг него». Отец хорошо угостил учителя, «облачил его в новое одеяние, преподнес ему подарок, надел ему на палец кольцо». Смягченный такой щедростью учитель в поэтических выражениях стал утешать ученика: «...Да будешь ты лучшим среди братьев своих и главным среди друзей своих, да займешь ты первое место среди всех учеников!.. Ты хорошо учился в школе, и вот ты стал ученым человеком». Бесспорно это одно из древнейших свидетельств о первых взяточниках и первых подхалимах. Не случайно, что взяточничество связали с профессией учителя, тогда (как свидетельствуют источники), как и сейчас, зачастую их доходы были ничтожны, и они очень радовались подаркам и подношениям. Характерно, что приведенный текст сочинен школьным учителем и был широко тиражирован, как важный документ. Сегодня в библиотеках мира имеется 21 его копия.

Однако прошло длительное время, пока в рабовладельческом обществе Древней Греции начали складываться первые прообразы будущих профессиональных моральных кодексов.

Едва ли не первая клятва на верность профессии появилась в среде людей, призванных служить человеку. В обещании-клятве, которую давали в Древней Греции врачи, оканчивающие так называемую школу асклепиадов, говорилось: «Образ жизни больных я буду по мере моих сил и разумения устраивать к их пользе, и буду предохранять их от всякого вреда и порока... Что бы ни случилось видеть и слышать при моей врачебной деятельности... о том я буду хранить молчание, и считать тайной то, что не подлежит оглашению». Положения, выработанные школой асклепиадов, перекликались с идеями знаменитой клятвы Гиппократова, не потерявшей своего значения до наших дней.

Профессия судьи также издревле была связана с известными моральными качествами тех лиц, которые этой профессией владели. И в законах Ману, и в законах Хаммурапи содержатся указания относительно того, кто может быть судьей и какими качествами он должен обладать. Как свидетельствует Аристотель, судья – это живое воплощение права, правосудия, справедливость является его главной добродетелью.

Профессиональная мораль **первоначально** складывается в среде профессий, представители которых непосредственно при выполнении своего профессионального долга контактировали с людьми: врачи, учителя, воспитатели, политики, писцы, жрецы, служители при храмах и т.п. В этих контактах они могли оказывать воздействие на физическое и моральное состояние людей, причинить им вред, дестабилизировать общественную обстановку. Количество норм в первых профессиональных кодексах было невелико. Они затрагивали наиболее общие аспекты профессиональной деятельности, многие из них носили описательный характер и не достигали степени всеобщей абстракции, как это имело место в более поздние периоды оформления профессиональных моральных норм.

Второй этап в развитии профессиональной морали наступает в эпоху позднего средневековья, толчком к этому послужило несколько причин. Прежде всего, укрепление государственности и складывание норм абсолютистской власти, что предопределило становление и укрепление таких социальных институтов, как армия, церковь, государственная служба. Во-вторых, бурный рост городов в средневековой Европе, который породил к жизни обособление профессий, обслуживающих население, и поставил людей в зависимость от труда друг друга.

Новый этап в развитии профессиональной морали ознаменовался формированием нескольких тенденций.

Во-первых, значительно расширился круг профессий, в отношении которых формировались нравственные требования, в основном за счет профессий, которые контактировали с населением не напрямую, а через результат своего труда. Яркими свидетельствами данного процесса являются кодексы ремесленных цехов (уставы), которые включали в себя требования к выполнению определенных нравственных обязательств.

Во-вторых, нормы внутри профессиональных нравственных кодексов стали делиться на две ярко выраженные группы: нормы и принципы, определяющие общение и отношения внутри профессии, и нормы, определяющие отношения представителей профессии с остальным населением. Данное деление было вызвано тем, что к этому моменту люди оценили то, насколько оценка и признание их труда зависит

от особенностей труда, поведения и отношения к профессии их коллег по ремеслу. Это связано с тем, что в Западной Европе в это время бурно развивались города, торговля, поэтому люди, покупая товар, меньше всего думали о личности изготовившего этот товар. Прежде всего новые моральные нормы были обращены на обеспечение должного качества труда и производимых изделий *всеми* членами профессионального братства, затем ряд норм определял специфику общения между людьми одной профессии для создания благоприятной обстановки в труде и в реализации результатов своего труда всеми членами профессионального сообщества. Ремесленники одной профессии жили на одних улицах (например, улица гончаров, сапожников и т.д.), и им было строго запрещено завлекать разными способами того клиента, с которым уже договаривается их коллега. Также на витрине можно было выставлять только свою продукцию, без приукрашивания ее различными способами и без других отвлекающих внимание вещей. Впоследствии эти моральные требования, складывающиеся внутри профессий, составят, с одной стороны, основы служебной этики, а с другой – лягут в основание формировавшейся корпоративной этики со всеми ее положительными и негативными чертами.

В-третьих, стали складываться моральные нормы, а впоследствии – и кодексы таких социальных институтов, как армия, церковь, медицина и др. Эти нормы объединяли едиными нравственными требованиями людей, чья деятельность уже не могла определяться только как профессия. Например, в армии есть пехотинцы, артиллеристы, кавалеристы и другие воинские профессии; в медицине – врачи, сиделки, медсестры и пр. По мере укрепления государств значимость социальных институтов в жизни общества возрастала, усиливалось их влияние на общественные отношения, причем зачастую господствующая в этих социальных системах мораль воздействовала не только на отношения внутри государств, но и на международные отношения, представляя и характеризую свои страны в глазах других народов. Примером могут служить нравственные основы деятельности армии или государственного аппарата.

Третий период в развитии профессиональной этики наступает в XX веке, вернее в его второй половине. Он отражает реалии современной цивилизации: высочайший уровень развития науки, формирование единой мировой системы хозяйства и мировых систем коммуникаций, высочайший уровень кооперации в процессе производства, все возрастающий уровень техногенной опасности существованию каждого отдельного человека и Земли в целом.

Отличительной особенностью третьего этапа в развитии профессиональной морали являются два одновременно идущих процесса: во-первых, углубляющаяся дифференциация норм нравственности в зависимости уже не просто от профессии, а от ее отдельных специализаций (например, в медицине говорится об этике хирурга, анестезиолога, домашнего врача). Во-вторых, идет процесс объединения норм профессиональной морали близких по функциям профессий или групп профессий, объединенных работой на конечный результат. Так, многочисленные частные кодексы профессий в сфере оказания лечебных услуг сливаются в кодекс медицины, а многочисленные профессиональные кодексы в сфере научной деятельности образуют единую этику науки.

Непрерывно происходящая дифференциация норм профессиональной морали привела к тому, что практически не осталось профессий, которые не имели бы в рамках своей деятельности специальных нравственных требований. В основе процесса, прежде всего, лежит углубляющаяся кооперация труда во всех сферах человеческой деятельности. Таким образом, все оказываются во все большей зависимости от результатов труда каждого.

Следующим важным фактором, влияющим на дальнейшую дифференциацию норм профессиональной морали, является происходящее углубление специализации не просто в рамках профессии, а в ее отдельных направлениях. Так, этика медицинских сестер постепенно стала разделяться на этику операционных сестер, сестер-сиделок и пр.

Этика государственной службы также имеет в себе подсистемы моральных требований, соответствующих специфическим обязанностям государственных служащих, уровням управления или формам организации труда. Например, можно говорить о формировании специальных нравственных требований для служб Public Relations или для сотрудников вертикали социального обеспечения, или служб налоговых инспекций, а также для тех подразделений государственных органов, которые используют в своей деятельности элементы бизнес-деятельности, работу на конечный результат и т.п.

Ряд профессиональных требований на современном этапе может рассматриваться как заказанные собственно уровнем развития техники, периодами смены ее поколений, характером развития информационных технологий. Так, практически во всех без исключения отраслях техники предъявляются повышенные требования к уровню ответственности, дисциплинированности, строгому соблюдению функциональных обязанностей и предписанной дисциплины. Во многом это определяется тем фактом,

что практически на каждом рабочем месте человек может быть причиной техногенных аварий и катастроф: от сантехника, вовремя не заменившего неисправное оборудование, в результате чего под напором происходит срыв крана и затопление нескольких этажей; прораба, не выполнившего все технологические правила возведения дома, в результате чего происходит обрушение построек, до оператора атомной электростанции, не выполняющего предписанный технологическими правилами порядок выведения реакторов из работающего состояния, что достаточно часто приводит к утечке радиации.

Специфика ответственности на современном уровне развития кооперации труда заключается также в том, что достижение конечного результата немислимо, если где-то на промежуточных этапах допускается сбой и некачественный труд. При этом могут оказаться совершенно неважными как уровень квалификации, так и должностные функции. Труд целого коллектива медицинских работников с равным «успехом» могут загубить как непрофессиональный хирург, так и нерадивая послеоперационная сестра-сиделка, невнимательный анестезиолог или фармацевт, приготовивший некачественный лечебный препарат. Гибель самолета может быть как результатом ошибки в расчетах разработчиков, так и следствием ошибки в пилотировании или нерадивости техников, не проверивших качество заливаемого горючего. Прекрасные государственные программы могут быть загублены нерадивыми, неисполнительными, нечистыми на руку государственными служащими на местах.

Достаточно сложной проблемой является формирование в профессиональной морали требуемого уровня ответственности за результат своего труда, особенно у рядовых сотрудников разных сфер деятельности. Это является следствием того, что конечный результат труда, в который войдет их личный труд (возможно, в микроскопических долях), отдален от них как во времени, так и в пространстве. В результате личная причастность к такому результату осознается с большим трудом. Кроме того, весь предшествующий опыт был связан, прежде всего, со зримым, осознаваемым результатом. Все механизмы формирования ответственности учитывали этот факт, и лишь, может быть, немногим более столетия назад ситуация стала меняться, достигнув нового качества в развитом индустриальном обществе. Человеческое сознание, как индивидуальное, так и коллективное не успевает адаптироваться к столь быстро меняющейся реальности.

Глобализация мировой экономики привела к формированию единства требований в целом ряде отраслей человеческой деятельности, независимо от традиций государства, специфики образования, этических подходов к трудовой деятельности, так как в глобальной экономике взаимодействуют люди с очень разными этическими системами.

Требования профессиональной этики становятся все более сложными. Общество не может полагаться только на традиционные механизмы их усвоения. Поэтому в практику профессионального этического воспитания входит:

- создание этических ассоциаций;
- разнообразные инструкции, памятки, в которых обращается внимание на возможные отступления от этических стандартов, которые могут быть совершены случайно, по недооценке психологии работающих, из-за невозможности отслеживать новейшие данные гуманитарных и обществоведческих дисциплин.

Таким образом надеются снять наиболее острые, грубые отступления, способные привести к нарушениям профессиональной этики.

4.2. Проблема соотношения права и морали при внедрении стандартов поведения должностных лиц

Любой вид профессиональной деятельности человека формирует корпоративную профессиональную этику, которая своими моральными нормами регулирует поведение работника. Особенно важна профессиональная этика для управленческих структур и, прежде всего, государственной службы. Давно замечено, что стабильность и надежность государственной службы зависят не только от профессиональной подготовки, но и от морального состояния государственных служащих, их нравственных качеств. Поэтому государственная служба представляет собой правовую, социальную, организационную и этическую системы, выступая носителем должной морали, нравственных ценностей и ориентируя людей на соблюдение установленных моральных норм. Значимость нравственной составляющей определяется тем, что реальное влияние государственного аппарата на общественную жизнь заметно превышает его удельный вес в структуре общества. Этим определяются приоритеты и принципы служебного поведения государственных служащих, содержащие в себе большой морально-нравственный заряд, в значительной степени определяющий характер и направленность своего поведения.

В результате реформ, проводимых в России, коренным образом изменились структура и содержание деятельности органов государственной власти и управления. Это вызвало трансформацию требований к служебному поведению и государственных служащих. Сегодня жизнь предъявляет к руководителям государственных органов, ко всем государственным служащим новые, более высокие требования к их нравственному уровню, к их служебному поведению. Служение государству и обществу, неподкупность, честность, принципиальность, ответственность за свои действия – эти и другие нравственные качества имеют решающее значение для государственных служащих, являются ведущими критериями в оценке их профессиональной деятельности.

Этика государственной службы, как один из видов профессиональной этики, представляет собой систему морально-нравственных норм, предписывающих определенный тип человеческих взаимоотношений

на государственной службе. Этика государственной службы включает в себя принципы, правила и нормы, выражающие моральные требования к нравственной сущности чиновника, к характеру его отношений с государством, государственными служащими, гражданским обществом.

Моральные правила и нормы, связанные с государственной службой, находятся в тесном единстве с моралью всего общества. Попытки пренебречь этой связью завершаются либо подменой профессиональных моральных требований неморальными установками, либо абстрактными декларациями.

Практика государственной службы свидетельствует, что служебное поведение государственных служащих и кадровая деятельность должностных лиц должны основываться на прочных нравственных принципах. Под **нравственными принципами** государственной службы понимается совокупность норм, выражающих требования государства и общества к сущности поведения служащего, к характеру его взаимоотношений с государством, на службе у которого он находится, с гражданским обществом, которому он служит, обеспечивая взаимодействие государства и его граждан в защите их прав, свобод и законных интересов. Это система общих ценностей и правил, регулирующих взаимоотношения государственных служащих между собой в процессе их совместной профессиональной деятельности с целью создания надлежащего морально-психологического климата в коллективе и повышения эффективности государственной службы.

Наука и практика показывают, что **общими нравственными принципами в служебной деятельности для государственных служащих** являются принципы:

- служения государству и обществу;
- законности;
- гуманизма;
- ответственности;
- справедливости;
- лояльности;
- политической нейтральности;
- честности и неподкупности.

Нравственные принципы государственной службы, понимаемые как совокупность норм, выражающих требования государства и общества к нравственной сущности государственной службы, являются **основой для формирования правил служебного поведения государственных гражданских служащих** в процессе осуществления своей служебной деятельности.

Если оценивать в целом нравственный уровень наших государственных служащих, то следует обратиться к данным специального социологического опроса, так как для успешного претворения в жизнь положительного восприятия обществом совокупного образа государственного служащего, рассматривая этот процесс как форму оценки профессиональных, гражданских, морально-нравственных и иных качеств государственных служащих, необходимо, прежде всего, знать, какой имидж государственного служащего сложился среди населения. Именно репутация государственного органа, его сотрудников зависит от того, как его воспринимает население.

В 2010 году такие исследования были проведены коллективом ученых Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Эксперты, участвующие в этих исследованиях, показали, что *среди населения негативное представление о государственных служащих преобладает над позитивным*. Так, позитивный имидж выделили всего 2,8 % экспертов; скорее положительный, чем негативный, – 33,9 %; скорее негативный, чем положительный, отметили 48,7 % экспертов; негативный – 9,6 % и 5% затруднились с ответом.¹

Положение относительно мнения населения о государственных служащих вызывает законный вопрос: необходимо ли принимать меры для повышения имиджа государственных служащих среди населения? Эксперты в этом плане считают: 71,6 % – о целесообразности повышения положительного имиджа государственных служащих, 20,2 % – скорее да, чем нет, 4,1 % – скорее нет, чем да, и ответили нет – 1 %, 2,3 % затруднились с ответом.

Мнение о государственных служащих складывается на основе определенных критериев оценки, отражающих их особенности. К таким критериям эксперты относят следующие показатели:

- гражданские принципы служения обществу и государству – 37,0 %;
- высокий уровень профессионализма и компетентности государственных служащих – 65,7 %;
- рост доверия граждан к органам государственной власти, который происходит на основе повышения качества их работы – 35,2 %.²

Невысокий авторитет государственных служащих мешает не только социально-экономическому развитию государства, но и конструктивному

¹ Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. – М.: РАГС, 2010. – С. 21.

² См.: там же.

диалогу власти и общества, способствует развитию такого опасного социального явления, как аномия, ослабляющего позитивный настрой общественных и государственных процессов.

Правила служебного поведения и требования к нему закреплены в действующем законодательстве. Примером может служить принятие Указа Президента Российской Федерации от 16 июля 2009 г. N 814 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 “Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих”». С учетом этого были разработаны общие принципы служебного поведения, представляющие собой основы поведения федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей.

Особое внимание обращается на то, что государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов. Кроме того, их деятельность должна исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и сущностное содержание органов государственной власти и государственных служащих.

Основной целью принятия данного Указа является повышение доверия общества к государственным институтам и обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения федеральными государственными служащими и государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации должностных обязанностей, исключения злоупотреблений на федеральной государственной службе и государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 18 «Требования к служебному поведению гражданского служащего») в концентрированном виде излагаются требования к служебному поведению гражданских служащих. Целью соблюдения таких принципов является:

- повышение доверия к институтам государственной службы;
- обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными гражданскими служащими должностных обязанностей;

– исключение злоупотреблений на государственной гражданской службе.

Так, повышению доверия общества к государственным институтам способствует соблюдение норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения, принятие мер по недопущению возникновения конфликта интересов и его урегулированию. На исключение злоупотреблений на государственной службе направлены такие правила, как уведомление представителя нанимателя, органов прокуратуры или других государственных органов обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, запрет на использование служебного положения для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера.

Вместе с тем наличием негативных сторон в системе государственной службы способствуют существующие неблагоприятные факторы, к которым, по мнению респондентов, относятся не только нарушения нормативно-правовых актов, но и негативные нравственные проявления (таблица).

Факторы, оказывающие негативное влияние на содержание государственной службы³

№ п/п	Факторы	Население	Эксперты
1	Коррупционность	55,5	53,5
2	Бюрократизм	48,7	57,4
3	Оторванность от интересов граждан	45,1	59,9
4	Слабая профессиональная подготовка	29,8	32,5
5	Низкие нравственные качества	29,8	31,5
6	Недостаточный уровень гражданской ответственности	24,9	36,0
7	Пренебрежение к законам	22,6	24,9
8	Низкая результативность работы	20,7	25,4
9	Низкий авторитет государства в целом	18,2	18,3

³ Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. – С. 29.

На основании данной таблицы можно сделать вывод, что снижение уровня и авторитета государственной службы в большей степени зависит от неблагоприятной нравственной составляющей, порождающей безнравственное, в том числе и противозаконное поведение, прежде всего выражающееся в коррупционных действиях. Именно коррупция, как показывает практика, во всем мире стала одной из острейших социально-экономических проблем.

Коррупция подрывает авторитет государственной власти и управления, затрудняет проведение социальных преобразований в обществе и рост эффективности экономики, препятствует нормальному функционированию государственных и общественных механизмов и обоснованно считается угрозой не только для отдельного государства, но и для мирового сообщества в целом. Это объясняется тем, что в современном мире экономические, социальные и политические вопросы в разных частях мира и в различных государствах решаются с позиций взаимообусловленности и испытывают взаимовлияние. В государствах, связанных единой информационной сетью, транспортными коммуникациями, фактически единой системой финансовых институтов, происходящие процессы, в том числе и коррупционные, уже не носят изолированный характер. В этих условиях коррупция становится фактором, имеющим глобальное значение и оказывающим негативное влияние на общемировые процессы. Вместе с тем коррупционность государственных структур и должностных лиц препятствует развитию государственного управления, влечет за собой дополнительные затраты в экономической сфере, а став одним из элементов функционирования государства, неотъемлемой составляющей его взаимоотношений с гражданами, коррупция породила чудовищные диспропорции в системе функционирования государственных институтов.

Об этом наглядно свидетельствуют результаты проведенного социологического исследования: 57,2 % респондентов и 53,6 % экспертов показывают, что коррупция чрезвычайно распространена, и 27,3 % респондентов и 30,1 % экспертов – что коррупция распространена не очень широко. Только 2,2 % респондентов и 4,1 % экспертов считают, что коррупция в России не распространена.

Анализ коррупционных проявлений в системе государственной службы показывает, что сущность коррупции заключается не только в злоупотреблении служебным положением в финансово-экономической сфере, но и в нарушении нормативно-правовых отношений в подборе, расстановке и продвижении кадров в системе государственной службы.

Поэтому одним из главных направлений противодействия коррупции в системе государственной службы, наряду с принятием соответствующих нормативно-правовых актов, является государственная кадровая политика, поскольку кадровые процессы и отношения пронизывают все сферы жизнедеятельности, и только от людей – кадров, с их профессионализмом и опытом, зависит успех дела в любой области.

Поэтому проблемы противодействия коррупции стали одними из самых актуальных в системе государственного управления не только в России, но и в других государствах, что находит отражение в международных и национальных нормативных правовых актах, с которыми на предыдущих лекциях вас уже ознакомили.

4.3. Профессионально-этические основы деятельности государственных и муниципальных служащих

Профессия государственного и муниципального служащего относится, как мы выяснили в предыдущем разделе, к числу тех специальностей, от которых зависят судьбы людей и которые предполагают постоянное взаимодействие с людьми, и поэтому принадлежит к тому типу профессий, где этический кодекс просто необходим. В профессиональной этике государственных и муниципальных служащих конкретизируются моральные ценности, адаптируются этические принципы к такой специфической сфере деятельности, как государственная и муниципальная служба. В качестве **профессионально-этических основ службы выступают:**

- профессиональный долг;
- профессиональное достоинство;
- профессиональная честь;
- профессиональная справедливость;
- профессиональный гуманизм;
- профессиональный оптимизм;
- принципы службы: законность, открытость и др.

Базовым понятием профессиональной этики государственной и муниципальной службы является, по мнению многих ученых, понятие **профессионального долга**, в котором фиксируются достаточно подробно служебные обязанности. **Долг** представляет собой нравственную обязанность человека перед обществом, классом, другими людьми, выполняемую согласно моральным нормам, принципам, правилам. Ключевым признаком долга является его безусловность. Выполняя долг,

человек сам для себя решает нравственную задачу, преодолевает что-либо в себе, в окружающих, в обстоятельствах. Человек долга – человек, «честно выполняющий свои обязанности».

Осознание своего служебного долга побуждает сотрудников военной, правоохранительной, гражданской службы относиться к своему делу с наибольшей ответственностью, учитывая особенности взаимоотношения личности и общества, личности и коллектива. Профессиональный долг стимулирует самоотдачу, именно в нем находит конкретное выражение долг Человека.

К этическим основам относятся и такие понятия, как **профессиональная честь** и **профессиональное достоинство**. В понятии «профессиональная честь» выражается оценка значимости той или иной профессии в жизни общества. Осознание этой значимости очень важно для государственного служащего и составляет основу профессионального достоинства, самооценку своей деятельности. Важно отметить, что понятия «честь» и «служба» как общественные явления тесно связаны между собой. Не случайно когда-то под честью понималось именно высокое звание и должность.

В толковом словаре Владимира Даля упоминается, что честь – это совокупность высших морально-этических принципов в личности. В ней заключается нравственное достоинство человека, его доблесть, честность, благородство души, чистая совесть, стремление следовать возвышенному идеалу правды, справедливости, добра, служения Отечеству.

Понятие «честь» включает в себя несколько аспектов: нравственный, деятельный, исторический. Содержание, которым наполняют данное понятие, зависит от условий эпохи, в которой живут люди, является частью их сознания и ориентировано на систему ценностей определенной эпохи. В то же время честь проявляет себя в поступках людей, в их отношениях друг с другом. В зависимости от характера отношений, в которых может находиться человек по отношению к другим людям, выделяется несколько видов чести, например гражданская, служебная, военная, мужская и др.

Первостепенное значение для человека, чем бы он ни занимался, имеет, естественно, гражданская честь. По мнению ученых-философов, ни один человек не может обойтись без нее. Ее действия и значение распространяются на все сословия, не исключая самые высшие. Честь обязывает всех граждан радеть за интересы Отечества, умножать его богатство, доброе имя и славу, уважительно относиться к законам государства, поддерживать общественный порядок, заботиться о стариках

и детях, помогать слабо защищенным слоям граждан, ведь в правовом, демократическом, социальном государстве каждый человек имеет право на достойную жизнь.

Гражданская честь оказывает существенное влияние и на честь служебную, по крайней мере, в той части, которая связана с высокой социальной значимостью службы и служебной деятельности. Как отмечает Л.П. Абрамова, в современном понимании служба – это служение государству, Отечеству, народу. Социальный смысл службы особенно ярко проявляется в переломные эпохи жизни государства, когда резко возрастает ответственность людей за судьбы страны.

«**Служебная честь**, кроме социального смысла, имеет и другую, – продолжает Л.П. Абрамова, – не менее важную сторону, связанную с выполнением служащими своего долга. Ввиду публичности службы деятельность государственных служащих, их профессиональные, личностные качества находятся под пристальным вниманием общественности. Служебная честь заключается во всеобщем мнении других, что человек, занимающий свою должность, действительно имеет все необходимые для этого качества и во всех случаях точно исполняет свои служебные обязанности».

Профессиональная честь и профессиональное достоинство, взаимно дополняя друг друга, помогают поддерживать определенный, достаточно высокий уровень нравственности в сфере государственной и муниципальной службы. Профессиональная честь и профессиональное достоинство государственного и муниципального служащего выражаются в принятых решениях и различных поступках.

Профессиональная этика государственного и муниципального служащего включает в себя и понятие **профессиональной справедливости**. Служащим требуется затратить много усилий, чтобы досконально исследовать ту или иную ситуацию, объективные обстоятельства. Оценить по шаблону, по совету начальства – гораздо легче. Но именно профессиональная справедливость, профессиональная совесть и побуждает государственного и муниципального служащего быть справедливым, не поддаваться давлению «свыше», заинтересованных групп и др. Справедливость, безусловно, также важна и в отношениях с коллегами. Двойные, тройные стандарты в оценках «своих» и «чужих», удобных и неудобных разрушают и моральное сознание самого специалиста, и морально-психологический климат коллектива. Так как общение с конкретным человеком составляет большую часть рабочего времени основного числа государственных служащих, можно с полной уверенностью говорить о таком понятии профессиональной нравственности, как **профессиональный такт**.

Исходным для профессиональной этики государственного и муниципального служащего является принцип **профессионального гуманизма**, т.е. уважительного отношения к каждой человеческой личности, понимания ее неповторимости, самодостаточной ценности. Представители рассматриваемых нами профессий должны помнить, что нет ничего ценнее и значимее человеческой жизни. Принцип гуманизма противостоит утилитарному отношению к личности, рассмотрению ее, главным образом, как средства достижения каких-то иных, пусть и достаточно важных целей.

С принципом гуманизма пересекается принцип **профессионального оптимизма**. Так, государственному служащему непросто выполнять свои обязанности без веры в то, что его усилия, его труд, как принимаемые, так и выполняемые им решения способствуют развитию государства, укреплению принципов демократии, законности и правопорядка. Эта вера возвышает и помогает развить доброе начало в человеке.

Любая деятельность, особенно та, которая непосредственно направлена на человека, должна быть вдохновлена высокой идеей. Поэтому профессиональная этика государственного и муниципального служащего должна включать в себя принцип **патриотизма** – любовь к Отечеству, преданность ему, стремление своими действиями служить его интересам. При этом любовь к Родине не может сочетаться с пренебрежительным отношением к другим странам, другим народам. Если вспомнить рассуждения о золотой середине, то патриотизм можно представить как середину между двумя крайностями: между национальным шовинизмом и приниженностью, заискиванием перед всем иностранным. Истинный патриотизм включает в себя конструктивное отношение к достижениям других народов.

К профессионально-этическим основам государственной и муниципальной службы относятся также традиционные принципы службы, которые, как правило, имеют нормативно-правовое закрепление. К таким принципам, как мы помним, относятся: законность, гласность, ответственность, профессионализм, компетенция, верность государству, политическая нейтральность, свобода человека и др.

Профессиональная этика государственной службы носит название **административной этики**, под которой принято понимать «вид профессиональной этики, который представляет собой совокупность принципов, норм, правил, стандартов, обусловленных социальным и публично-правовым характером деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, регламентирующую деятельность и поведение должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

К предмету административной этики относятся моральные нормы, принципы, установки, которыми обязан руководствоваться государственный и муниципальный служащий в практической деятельности по реализации полномочий государственных органов и органов местного самоуправления с целью осуществления общественных функций государства. Под этим углом зрения и следует изучать нравственные основы государственной и муниципальной службы, анализировать моральное сознание и этическое поведение служащих.

Административная этика способствует созданию нравственного фундамента деятельности государственных и муниципальных служащих, отражает специфику их профессиональной служебной деятельности.

Выделим основные **функции административной этики**. Так, известные социальные функции морали и этики могут быть спроецированы, в том числе, на функции административной этики. Административная этика выполняет следующие важнейшие для института государственной и муниципальной службы функции:

1. **Регулятивная** функция административной этики проявляется в упорядочивающем воздействии на нормы, процедуры и стандарты профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих, нацеленном на повышение ее социальной эффективности. Регулятивная функция административной этики направлена на создание благоприятного морального климата на государственной и муниципальной службе.

2. **Ценностно-ориентационная** функция административной этики обеспечивает государственных и муниципальных служащих необходимыми нравственными ценностями, подчеркивающими социальное предназначение их профессиональной служебной деятельности.

3. **Воспитательная** функция административной этики направлена на формирование и развитие нравственных качеств у государственных и муниципальных служащих, необходимых для замещения должностей в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Такие моральные ориентиры, как профессиональный долг, профессиональная честь, профессиональная ответственность и другие позволяют служащим нравственно и профессионально совершенствоваться, овладевать необходимыми знаниями и навыками в избранной профессии.

4. **Познавательная** функция связана с восприятием, анализом, отбором и обобщением информации, с приобретением служащим социального знания в процессе профессиональной служебной деятельности. Полученные знания формируют представления о содержании моральных отношений, обогащают нравственный потенциал государственных и муниципальных

служащих, способствуют развитию этических основ их профессиональной деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод, что административная этика, как вид этики профессиональной, отображает специфику и особенности профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих.

4.4 Этические требования к государственному и муниципальному служащему

Этические требования, предъявляемые к государственным и муниципальным служащим, можно разделить на **4 группы**.

Во-первых, группа требований к служащим, исполняющим полномочия руководителя или командира, т.е. на высшем уровне, где у служащих имеются властные и распорядительные полномочия и они ответственны за принимаемые решения. Такие требования относятся к разделу «**этика управления**».

Во-вторых, исполнительская дисциплина. На военной службе или на службе в правоохранительных органах только следование уставу, протоколу, дисциплинарным нормам легализует (делает законными) действия представителей данных видов государственной службы. От деятельности государственного гражданского служащего может зависеть и жизнь человека, так как в профессиональную функцию гражданских служащих входит оформление документов на человека с момента его рождения. Отсюда исполнительность, внимательность, пунктуальность и законопослушность составляют этическую основу исполнительской дисциплины.

В-третьих, группа этических требований в сфере общения служащих с населением и друг с другом. В современном информационном обществе количество коммуникаций возрастает, а их качество становится более разнообразным и разнохарактерным с использованием современных средств общения. В современное общение включаются новые слои населения, которые различаются интересами, социальным статусом и т.д. Отсюда государственным гражданским служащим особенно должны быть присущи такие качества, как коммуникативность, открытость, толерантность, умение слушать и слышать, сдержанность, воспитанность, владение словом. Данными этическими нормами занимается такой раздел этики, как **деловое общение**.

В-четвертых, самая интересная и трудная для анализа с точки зрения ценностной оценки группа этических требований – моральный

облик личности государственного служащего. Служащие, будь то сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие, представители органов государственной власти или местного самоуправления, имеют особое положение в обществе, и к ним приковано обостренное внимание людей (даже к их личной жизни). Из этого следует, что государственная служба – это не только профессия, но и образ жизни. К государственным служащим общество предъявляет ряд требований к личному поведению, их образу перед гражданами.

При практическом применении понятия и принципы профессиональной этики государственной службы обретают форму **этических требований**. Из таких требований отечественный исследователь Л.П. Абрамова выделяет основные, которые должны предъявляться к служащему как при поступлении на государственную службу, так и при исполнении государственно-служебных полномочий:

1. Приверженность высшим нравственным принципам, верность государству; государственный служащий должен ставить государственные интересы выше индивидуальных, частных интересов, целей и задач политических партий, других общественных объединений.

2. Соблюдение принципов государственной службы.

3. Постоянная готовность выступить на защиту Конституции, федеральных законов и законов субъектов федерации, никогда не нарушать положений принятой присяги на верность государству и не отказываться от законных требований по государственной должности.

4. Честная служба государству.

5. Стремление найти и использовать наиболее эффективные и экономичные способы выполнения государственных задач и функций.

6. Отсутствие в деятельности государственного служащего элементов дискриминации одних субъектов, с одной стороны, и предоставления особых благ и привилегий другим субъектам за особое вознаграждение или без него, с другой.

7. Никогда не принимать для себя и членов своей семьи никаких благ и преимуществ, используя при этом свои служебные полномочия.

8. Не делать никаких личных обещаний, связанных с обязанностями государственной службы.

9. Никогда не использовать никакую информацию, полученную конфиденциально во время исполнения своих должностных обязанностей, как средство получения личной выгоды.

10. Не заниматься предпринимательской деятельностью.

11. Разоблачать коррупцию и постоянно бороться с нею в государственных органах.

12. Соблюдать деловой режим и корректность общения с гражданами и коллегами.

13. Стремиться создавать деловой имидж государственного служащего.

14. Не высказывать публично своего личного мнения о действующих политических деятелях.

15. Избегать злоупотребления служебным положением, корыстной или иной личной заинтересованности.

16. В общении с гражданами, как при исполнении своих полномочий, так и во внеслужебных отношениях, соблюдать общепринятые правила поведения: вести себя с достоинством, демонстрировать вежливое, корректное обращение, беспристрастность, принципиальность, стремление глубоко разобраться в существе вопроса, умение выслушать и понять другую позицию, равное отношение ко всем гражданам и юридическим лицам, взвешенность высказываемых суждений и принимаемых управленческих решений.

Проступком, позорящим честь и достоинство государственного служащего, может признаваться такое действие или бездействие, которое, хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием государственного служащего и делает невозможным дальнейшее выполнение им своих служебных полномочий. Это может быть:

1) грубое нарушение общепринятых норм и правил поведения, умаляющее авторитет государственной службы;

2) умышленные нарушения закона;

3) недобросовестность, повлекшая существенные негативные последствия;

4) систематические действия или бездействие, свидетельствующие о преднамеренном нарушении государственным служащим данной им присяги.

Попытаемся раскрыть более подробно отдельные этические требования, возможно, не самые основополагающие и принципиальные, но, тем не менее, играющие немаловажную роль в формировании представления о том, каким же должен быть моральный облик государственного служащего.

Одним из самых серьезных факторов, определяющих критическое отношение населения к руководству и аппарату управления всех ветвей и уровней власти, является отсутствие в работе властных структур подлинного внимания к человеку, уважения его личного достоинства, чуткости, тактичности, профессиональной этики.

Проявлением приверженности государственного служащего

профессиональным этическим требованиям на всех уровнях его деятельности является способность уважительно относиться к достоинству человека, независимо от его социального положения. Признать в человеке равные с собой права на достойное существование, понимать и чувствовать, что все люди равны, что человек – главная ценность социальной жизни, – первое условие всякой деятельности. Административная иерархия соподчинения по вертикали не исключает возможности в каждом человеке, на какой бы ступеньке иерархической лестницы он ни стоял, видеть, прежде всего, человека.

Одно из противоречий, образующихся вследствие нахождения государственных служащих между управленческой элитой и народом, заключается в специфике духовного мира государственного служащего – постоянном преодолении желания сохранить некоторую степень самостоятельности относительно ведомства и общегосударственной линии. *Способность сделать правильный моральный выбор является показателем целостности его духовной культуры, основанной на стремлении к общему благу, сознательном выборе направления деятельности, чувстве ответственности перед своей совестью и перед общественным мнением за последствия и результаты своей деятельности.*

Таким образом, духовная культура государственного служащего проявляется через отношение к людям, которым он служит. Здесь можно выявить различные уровни служения, начиная от такого социального образования, как государство (фактически абстрактный уровень). Абстрактно служить *государству* никто не может, поскольку оно выражает интересы своих граждан и за его политическими партиями и государственными учреждениями стоят реальные люди с их нуждами, интересами и потребностями. Значит, и на этом уровне государственный служащий за все, что он делает, ответственен *перед людьми*.

4.5. Этический кодекс государственного служащего

Этические нормы для государственных служащих закрепляются естественным путем, накапливая существующий опыт и знания в процессе взаимодействия между служащими и между служащими и населением страны. Однако существует ряд таких требований к данной категории лиц, что возникает необходимость закрепить их директивным путем через нормативные документы. Во всех европейских странах и многих других существуют этические кодексы государственных служащих. В России решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. одобрен «Типовой

кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих».

П. 2. Типовой кодекс является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (далее – государственные (муниципальные) служащие).

П. 3. Типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие независимо от замещаемой ими должности.

П. 4. Гражданин Российской Федерации, поступающий на государственную службу Российской Федерации либо муниципальную службу (далее – государственная и муниципальная служба), обязан ознакомиться с положениями Типового кодекса и соблюдать их в процессе своей служебной деятельности.

В Типовом кодексе прописаны основные принципы и правила служебного поведения. Все их рассматривать, думаю, нет необходимости, поскольку они пересекаются с принципами, ранее уже озвученными. Приведу лишь некоторые, непосредственно относящиеся к теме коррупции.

П. 10. Государственные (муниципальные) служащие обязаны противодействовать проявлениям коррупции и предпринимать меры по ее профилактике в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

П. 17. Государственный (муниципальный) служащий обязан уведомлять представителя нанимателя, органы прокуратуры Российской Федерации или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной обязанностью государственного (муниципального) служащего.

П. 18. Государственному (муниципальному) служащему запрещается получать в связи с исполнением им должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги материального характера, плату за развлечения, отдых, за пользование транспортом и иные вознаграждения). Подарки, полученные государственным (муниципальным) служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются, соответственно, федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления и передаются государственным (муниципальным) служащим по акту в государственный орган или орган местного самоуправления, в котором он замещает должность государственной или муниципальной службы, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

В Типовом кодексе содержатся пункты, регламентирующие поведение государственных служащих, наделенных организационно-распорядительными полномочиями.

П. 22. Государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, призван:

а) принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

б) принимать меры по предупреждению коррупции;

в) не допускать случаев принуждения государственных (муниципальных) служащих к участию в деятельности политических партий и общественных объединений.

П. 23. Государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, должен принимать меры к тому, чтобы подчиненные ему государственные (муниципальные) служащие не допускали коррупционно опасного поведения, своим личным поведением подавать пример честности, беспристрастности и справедливости.

П. 24. Государственный (муниципальный) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за действия или бездействие подчиненных ему сотрудников, нарушающих принципы этики и правила служебного поведения, если он не принял меры по недопущению таких действий или бездействия.

Еще ряд интересных моментов – этических правил служебного поведения, прописанных в Типовом кодексе и носящих рекомендательный характер.

П. 25. В служебном поведении государственный (муниципальный) служащий воздерживается от:

а) любого вида высказываний и действий дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений;

б) грубости, проявлений пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, предъявления неправомерных, незаслуженных обвинений;

в) угроз, оскорбительных выражений или реплик, действий, препятствующих нормальному общению или провоцирующих противоправное поведение;

г) курения во время служебных совещаний, бесед, иного служебного общения с гражданами.

П. 26. Государственные (муниципальные) служащие призваны способствовать

своим служебным поведением установлению в коллективе деловых взаимоотношений и конструктивного сотрудничества друг с другом.

Государственные (муниципальные) служащие должны быть вежливыми, доброжелательными, корректными, внимательными и проявлять терпимость в общении с гражданами и коллегами.

Внешний вид государственного (муниципального) служащего при исполнении им должностных обязанностей в зависимости от условий службы и формата служебного мероприятия должен способствовать уважительному отношению граждан к государственным органам и органам местного самоуправления, соответствовать общепринятому деловому стилю, который отличают официальность, сдержанность, традиционность, аккуратность.

И в заключении Кодекса прописана ответственность за нарушение его положений.

П. 29. Нарушение государственным (муниципальным) служащим положений Типового кодекса подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», а в случаях, предусмотренных федеральными законами, нарушение положений Типового кодекса влечет применение к государственному (муниципальному) служащему мер юридической ответственности.

Соблюдение государственным (муниципальным) служащим положений Типового кодекса учитывается при проведении аттестаций, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий.

4.6. Типовые антикоррупционные стандарты поведения

Как показал анализ «Типового кодекса этики госслужащих» свою деятельность служащие должны строить на уважении к личности, строгом соблюдении закона и бескорыстии. Последний принцип и лежит в основе стандартов антикоррупционного поведения.

Коррупционно опасным поведением принято считать такое действие или бездействие должностного лица, которое в ситуации конфликта интересов создает предпосылки и условия для получения им корыстной выгоды и преимуществ как для себя, так и для иных лиц, организаций, учреждений, чьи интересы прямо или косвенно отстаиваются лицом, незаконно использующим свое служебное положение. Коррупционно опасной будет являться любая ситуация в служебной деятельности, которая создает возможность нарушения норм, ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации для государственного служащего.

Такие ситуации пагубно сказываются на авторитете власти, подрывают доверие к ней со стороны населения. В целях создания действительно работоспособной структуры власти необходимо у каждого работника формировать навыки антикоррупционного поведения, что в первую очередь предусматривает сознательное возложение им на себя моральных обязательств, ограничений и запретов.

Нравственные обязательства не позволяют государственному служащему заниматься предпринимательской деятельностью; выстраивать отношения личной заинтересованности с лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью, составлять им протекцию; использовать служебное положение для организации своей карьеры в бизнесе, управления политическими партиями и организациями; давать личные обещания, расходящиеся с должностными обязанностями; принимать какие-либо почести, вознаграждения, поощрения, связанные с определенными условиями, не предусмотренными официальным регламентом.

Морально недопустимым для государственного служащего считается получение подарков (услуг, приглашений и любой другой выгоды) в благодарность за совершение каких-либо официальных действий. При этом ему запрещено давать какие-либо основания или поводы для попытки вручения подарка или другого вида вознаграждения.

Формирование таких стандартов поведения начинается, прежде

всего, с предъявления требований к самому себе, воспитания необходимых черт характера. Нравственная чистоплотность, неподкупность муниципального служащего, его преданность интересам службы, верность служебному долгу составляют основу профессионально-этического стандарта антикоррупционного поведения. И те свойства человеческого характера, которые традиционно рассматривались как высокоморальные устои личности, являются неотъемлемой стороной служебной деятельности государственного служащего, показателем совершенства его профессионального мастерства, уровня его нравственного и культурного развития.

Вопросы для самопроверки

1. Опишите правила служебного поведения и требования, закрепленные в действующем законодательстве Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 18 «Требования к служебному поведению гражданского служащего»).

2. Раскройте профессионально-этические основы деятельности государственных и муниципальных служащих.

3. Определите предмет и функции административной этики.

4. Назовите этические требования, которые должны предъявляться к служащему как при поступлении на государственную службу, так и при исполнении государственно-служебных полномочий.

5. Расскажите об ответственности за нарушение положений Типового кодекса.

5. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

5.1. Коррупционные правонарушения в соответствии с российским законодательством: общая характеристика, юридическая ответственность

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 19.12.2008 № 273, граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут **уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность** в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Дисциплинарная ответственность – вид юридической ответственности, одна из правовых форм воздействия на нарушителей дисциплины труда, заключающаяся в наложении дисциплинарных взысканий. К дисциплинарным коррупционным проступкам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями нарушения порядка исполнения своих профессиональных обязанностей, за которые установлена дисциплинарная ответственность. Совершение лицами (замещающими государственные должности Российской Федерации; замещающими должности, предусмотренные реестром муниципальных должностей муниципальной службы; служащими Центрального банка Российской Федерации, его учреждений и представительств, а равно государственных внебюджетных и пенсионных фондов; должностными лицами государственных органов контроля и надзора; служащими межгосударственных органов, если в соответствии с международными договорами Российской Федерации на них распространяется статус государственных служащих; служащими и иными сотрудниками международных организаций из числа граждан Российской Федерации; мировыми судьями; лицами, исполняющими обязанности арбитражных и присяжных заседателей; иными лицами, приравненными к субъектам ответственности за коррупционные правонарушения) дисциплинарного коррупционного проступка влечет наложение дисциплинарного взыскания, предусмотренного законодательством Российской Федерации. К числу грубых дисциплинарных проступков относятся не являющиеся преступлениями нарушения государственными гражданскими служащими запретов и ограничений, установленных статьями 16, 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»,

например непредставление сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Гражданская (гражданско-правовая) ответственность – один из видов юридической ответственности, установленные нормами гражданского права юридические последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения лицом предусмотренных гражданским правом обязанностей, что связано с нарушением субъективных гражданских прав другого лица. Гражданско-правовая ответственность заключается в применении к правонарушителю в интересах другого лица либо государства установленных законом или договором мер воздействия, влекущих для него отрицательные, экономически невыгодные последствия имущественного характера – возмещение убытков, уплату неустойки (штрафа, пени), возмещение вреда.

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

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

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

Привлечение лиц к дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности за коррупционные правонарушения является эффективной, но не единственной мерой в борьбе с такими нарушениями.

Комплексный подход в работе по борьбе с коррупцией достигается органами прокуратуры и посредством привлечения виновных лиц к **административной ответственности**.

Например, частью 1 ст. 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» установлена административная ответственность за незаконную передачу, предложение или обещание от имени или

в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением.

Особенность данного состава административного правонарушения заключается не только в жесткости санкции (минимальный штраф в размере 1 000 000 рублей), но и в субъекте административной ответственности – т.е. в правонарушителе. Им выступает только юридическое лицо, в интересах которого совершены перечисленные действия.

Административная ответственность – ответственность физических и юридических лиц за совершение административного правонарушения. К административным коррупционным правонарушениям относятся следующие противоправные, виновные действия (бездействие), за которые предусмотрена административная ответственность в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 15.14. «Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов» и др.).

Новый качественный этап борьбы с коррупцией связан с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции), Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции».

Элементами новизны обладает предложенный унифицированный подход к конструкции санкций, предусматривающий ужесточение наказаний за совершение коррупционных преступлений, а также расширение применения наказания в виде штрафа в кратной сумме и дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, увеличение их размеров и сроков в отдельных санкциях статей с признаками коррупционных преступлений.

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

К преступлениям, связанным с коррупционными, относятся любые общественно опасные деяния, совершенные в соучастии с лицами, которые могут быть признаны виновными в совершении коррупционных преступлений, содержащие признаки состава преступлений, предусмотренных УК РФ. Сопоставление ст. 1 Закона о противодействии коррупции с нормами Особенной части УК РФ позволяет отнести к коррупционным преступлениям, кроме специально указанных в определении коррупции составов:

- ч. 3 ст. 159 «Мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения»;
- ч. 3 ст. 160 «Присвоение или растрата, совершенная лицом с использованием своего служебного положения»;
- ст. 170 «Регистрация незаконных сделок с землей»;
- ч. 2, 3 ст. 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции с использованием своего служебного положения»;
- ст. 201 «Злоупотребление полномочиями»;
- ст. 204 «Коммерческий подкуп»;
- ч. 3, 4 ст. 226 «Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств с использованием своего служебного положения»;
- ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями»;
- ст. 285.1 «Нецелевое расходование бюджетных средств»;
- ст. 285.2 «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов»;
- ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий»;
- ст. 289 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности»;
- ст. 290 «Получение взятки»;
- ст. 291 «Дача взятки»;
- ст. 292 «Служебный подлог»;
- ст. 304 «Провокация взятки либо коммерческого подкупа»;
- ст. 309 «Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу»;
- ст. 291.1 «Посредничество во взяточничестве»;
- ст. 184 «Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов»;
- ст. 202 «Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами»;

– ст. 141 «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, соединенное с подкупом» (п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ).

В целом коррупционные преступления в УК РФ не выделены в отдельную главу, но существует гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы в органах местного самоуправления», которая включает в себя часть вышеперечисленных статей.

Виды преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления:

1) преступления, совершенные в пределах служебных полномочий (ст. 285, 287, 293 УК РФ): злоупотребление должностным положением, халатность др.;

2) преступления, совершенные с превышением полномочий (ст. 286, 288, 289, 292 УК РФ): нецелевое расходование бюджетных средств, присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности, служебный подлог;

3) преступления, подрывающие государственную службу (ст. 285.1, 285.2, 290, 291, 291.1).

Таким образом, *коррупционное преступление* в российском законодательстве – это предусмотренные УК РФ общественно опасные деяния, непосредственно посягающие на авторитет публичной службы, выражающиеся в незаконном получении государственными или муниципальными служащими каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении последним таких преимуществ.

Видовым объектом этих преступлений является совокупность общественных отношений, обеспечивающих правильную работу органов государственной власти и местного самоуправления, а также органов управления в Вооруженных Силах, воинских формированиях и т.д.

С объективной стороны одни из преступлений характеризуются действиями, другие – как действие или бездействие.

Уголовно-правовые средства противодействия коррупции можно классифицировать по интегрированному критерию (в зависимости от объекта преступного посягательства) и разделить на три группы:

1) уголовно-правовые средства противодействия коррупции в сфере государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (ст. 285, 285¹, 285², 289, 292, ч. 1 ст. 292¹ УК РФ);

2) уголовно-правовые средства противодействия коррупционным преступлениям, совершаемым путем подкупа (п. «а» ч. 2 ст. 141, ч. 1, 2, 4 ст. 184, ст. 204, 290, 291, 291¹ УК РФ);

3) уголовно-правовые средства противодействия коррупции в сфере экономики (ст. 170, 201, 202 УК РФ).

5.2. Коррупционные преступления: получение и дача взятки (состав преступления, меры ответственности, особенности)

Получение взятки (ст. 290 УК РФ) и дача взятки (ст. 291 УК РФ) – это преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, т.е. виновно совершенные общественно опасные деяния, предусмотренные гл. 30 УК РФ, причиняющие существенный вред общественным отношениям, обеспечивающим нормальную и законную деятельность органов власти.

Объект (один из объективных признаков состава преступления, которые представляют собой общественные отношения, охраняемые уголовным законом от преступных посягательств) – нормальная деятельность органов государственной власти, государственной службы и органов местного самоуправления.

Государственная служба – это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Органы государственной службы – все предусмотренные законодательством РФ органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Органы местного самоуправления – выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Ст. 290. «Получение взятки» – объективная сторона (совокупность установленных уголовным законом признаков внешнего поведения) – объективная сторона в форме действия: получение взятки лично или через посредника за действие (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.

Формальный состав преступления, в отличие от материального, сконструирован так, что его объективную сторону характеризует только деяние. Преступные последствия вынесены за рамки состава: д – пс – пп. Поэтому с момента совершения деяния преступление считается **оконченным с момента получения хотя бы части взятки независимо от наступления последствий.**

Основные формы получения взяток:

- 1) открытая – непосредственное получение предмета взятки;
- 2) завуалированная – совместительство, разовые или постоянные выплаты по договору, необоснованные премии, предоставление имущественной выгоды близким должностного лица.

Виды взяток:

- 1) взятка-подкуп – передается должностному лицу до совершения необходимого действия или бездействия;
- 2) взятка-вознаграждение – передается должностному лицу после совершения необходимого действия или бездействия.

Формы использования служебного положения:

- 1) совершение действий, которые находятся в пределах представленных должностному лицу прав и полномочий;
- 2) использование связей с другими должностными лицами, не находящимися в его подчинении;
- 3) общее покровительство (протекционизм) – необоснованное продвижение по службе, выдача незаслуженных премий и вознаграждений;
- 4) попустительство по службе – непресечение неправомерных действий подчиненного, нереагирование на прогулы.

Предмет преступления – деньги, ценные бумаги, иное имущество или выгоды имущественного характера (санатории и др., производство безвозмездно различного рода работ или оказание услуг).

Субъективная сторона – характеризуется умышленной формой вины, т.е. лицо, совершившее преступление, осознает общественно опасный характер своего действия, предвидит его последствия и стремится их вызвать или сознательно допускает их наступление. Вид умысла **прямой**, не косвенный, т.е. лицо осознавало общественную опасность своих действий, предвидело возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий и желало их наступления. **Мотив – корыстный.**

Субъект (физическое лицо, вменяемое, совершившее запрещенное уголовным законом общественно опасное деяние и достигшее к моменту совершения преступления возраста уголовной ответственности) – специальный (ст. 290 УК РФ), общий (ст. 291 УК РФ).

Специальный субъект – должностное лицо.

Должностное лицо – 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 или муниципальных учреждениях, в Вооруженных Силах и других воинских формированиях.

Представители власти – должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости (налоговые, таможенные и другие органы).

Организационно-распорядительные функции – функции, связанные с руководством коллективом (руководители, начальники цехов и др.).

Административно-хозяйственные функции – функции, связанные с управлением и распоряжением государственным имуществом (начальники ПФО, главный бухгалтер и т.д.).

Специальное полномочие – осуществляемое на правовой основе (закон, приказ и т.д.) кратковременное выполнение должностных функций (народные или присяжные заседатели).

Государственные должности РФ – должности, устанавливаемые КРФ, ФКЗ, ФЗ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент, Председатель Правительства, федеральный министр и др.).

Государственные должности субъектов РФ – должности, устанавливаемые конституциями и уставами субъектов РФ (президент, губернатор и т.д.).

Дача взятки (ст. 291 УК РФ)

Объект – нормальная деятельность государственного органа.

Объективная сторона – дача взятки (действие) – передача должностному лицу лично или через посредника материальных ценностей или выполнение бесплатных услуг, или создание иных выгод материального характера. Окончено с момента передачи хотя бы части взятки.

Субъективная сторона – прямой умысел.

Субъект – общий с 16 лет.

5.3. Международный опыт криминализации коррупционных правонарушений

Международный опыт криминализации коррупционных правонарушений относит к **коррупционным преступлениям** уголовно-наказуемые деяния, связанные с предоставлением физическими и юридическими лицами, преступными группами и сообществами дополнительных вознаграждений, подарков, услуг, незаконных льгот в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества, дачу взятки *государственным служащим, должностным лицам, представителям законодательной и судебной власти*, а также их ответные преступные действия в угоду заказчикам – физическим и юридическим лицам, преступным группам и сообществам. Мировой опыт свидетельствует о том, что корпорации очень часто предоставляют нелегальные вознаграждения, в том числе высокопоставленным чиновникам, например, за возможность получить крупный контракт и концессию.

Во-первых, заинтересованная компания может дать взятку за то, чтобы ее внесли в список участников предстоящего тендера на право получения крупного контракта и ограничили число его участников.

Во-вторых, она может платить за получение конфиденциальной информации о максимальных и минимальных ценовых порогах, средних ценовых предложениях и критериях оценки инвестиционных проектов.

В-третьих, с помощью взятки можно вынудить чиновников таким образом определить условия тендера, чтобы компания-взяткодатель оказалась единственным кандидатом, полностью удовлетворяющим всем требованиям.

В-четвертых, компания может просто купить себе победу в тендере. Наконец, выиграв контракт, компания может за взятки добиться завышения цен или поблажки при оценке качества продукта.

Являясь частью мирового сообщества, любое государство должно учитывать международные стандарты и рекомендации, касающиеся уголовно-правовых методов борьбы с коррупционными преступлениями, в том числе взяточничеством, а также привести национальное законодательство в соответствие с минимальными стандартами соответствующих конвенций.

1. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999), ратифицированная Российской Федерацией Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»

(далее – Европейская конвенция), не содержит определения понятия «коррупция», но определяет коррупцию в основном как подкуп. **Европейской конвенцией** предусмотрена **криминализация** соответствующих деяний коррупционного характера: активный и пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц (ст. 2 и 3), активный и пассивный подкуп в частном секторе (ст. 7 и 8), подкуп членов национальных публичных собраний (ст. 4), подкуп иностранных публичных должностных лиц (ст. 5), подкуп членов иностранных публичных собраний (ст. 6), подкуп должностных лиц международных организаций (ст. 9), подкуп членов международных парламентских собраний (ст. 10), подкуп судей и должностных лиц международных судов (ст. 11), злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 12), отмыwanie доходов от преступлений, связанных с коррупцией (ст. 13). Европейская конвенция предписывает криминализацию коррупции как в государственном, так и в частном секторе. Под субъектом «государственного» подкупа понимается «публичное должностное лицо», которое, согласно ст. 1, определено как «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр» или «судья».

Также в Европейской конвенции предусмотрена **криминализация** действий по подкупу лиц, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве. Европейской конвенцией подразделяются понятия **активного** и **пассивного** подкупа публичных должностных лиц.

Под *активным подкупом* понимается «преднамеренное обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, с тем чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций» (ст. 2).

Под *пассивным подкупом* понимается «прямое или косвенное преднамеренное испрашивание или получение каким-либо публичным должностным лицом какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или же принятие *предложения или обещания* такого преимущества, с тем чтобы должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций» (ст. 3). Таким образом, **Европейской конвенцией достаточно широко определена объективная сторона подкупа: криминализации подлежат не только действия по передаче и принятию неправомерных преимуществ, но и обещание, предложение, испрашивание и принятие предложения.** В соответствии со статьей 15 Европейской конвенции, криминализации подлежат случаи соучастия в совершении любого указанного в Конвенции преступления.

Статья 18 Европейской конвенции предусматривает обязательство государств-участников принять законодательные и другие меры по обеспечению ответственности **юридических лиц** в связи с совершением коррупционных преступлений, заключающихся в активном подкупе, злоупотреблении влиянием в корыстных целях и отмывании доходов, признанных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией.

В данном случае ответственность юридического лица, в соответствии со ст. 18, не исключает возможности уголовного преследования физических лиц, совершивших, подстрекавших к совершению или участвовавших в совершении уголовных правонарушений, указанных в пункте 1 статьи 18 Европейской конвенции.

2. Статьей 8 **Конвенции против транснациональной организованной преступности** (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000), ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 26.04.2004 № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее», установлены следующие формы коррупции: а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

3. **Конвенция ООН против коррупции** от 31 октября 2003 года (далее также – Конвенция против коррупции), ратифицированная Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», предусматривает **криминализацию** достаточно широкого ряда деяний коррупционного характера: подкуп национальных публичных должностных лиц (ст. 15); подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (ст. 16); хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным

должностным лицом (ст. 17); злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 18); злоупотребление служебным положением (ст. 19); незаконное обогащение (ст. 20); подкуп в частном секторе (ст. 21); хищение имущества в частном секторе (ст. 22); отмыwanie доходов от преступлений (ст. 23); сокрытие (ст. 24); воспрепятствование осуществлению правосудия (ст. 25); ответственность юридических лиц (ст. 26).

В статье 20 Конвенции против коррупции под незаконным обогащением понимается «...значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать».

В соответствии со ст. 28 Конвенции против коррупции, **осознание, намерение или умысел являются обязательным элементом субъективной стороны любого коррупционного преступления. При этом вина может быть установлена из объективных фактических обстоятельств дела.**

Обеспечение системности антикоррупционной политики, повышение эффективности предупреждения **транснациональной преступности** являются задачами многих международных организаций.

В числе организаций, активно влияющих на экономическую и правовую политику, следует выделить Организацию экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) – Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Она была образована в 1961 г. по инициативе США на базе Организации европейского экономического сотрудничества – ОЕЭС. В настоящее время в нее входят 34 государства, на которые приходится более 60 % мирового ВВП. Цель деятельности этой организации заключается в мониторинге экономической ситуации, противодействии отмыванию денег, неуплате налогов, коррупции и взяточничеству. Апогеем деятельности ОЭСР явилось принятие **Конвенции по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций** (1997 г.).

В 2005 году была начата программа мониторинга для оценки реализации рекомендаций в каждой из стран. В области уголовного законодательства и криминализации коррупции всем странам рекомендовано внести изменения в свое национальное законодательство для выполнения международных стандартов, установленных Конвенцией ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций, Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцией ООН против коррупции. Страны в первую очередь должны установить, где и в какой степени их собственное законодательство не соответствует стандартам конвенций. Это могут быть

случаи, когда внутреннее законодательство не предусматривает криминализацию некоторых видов преступлений (например, подкупа иностранного государственного должностного лица) или состав преступления квалифицируется более узко, чем в конвенции (в частности, определение взятки не включает нефинансовые выгоды). Рассматривая данную проблематику, следует отметить, что некоторые международные правовые акты отдельно рекомендуют использовать финансовые санкции и конфискацию имущества как наиболее эффективные меры наказания. Так, статья 19 **Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию** содержит требование о применении эффективных, соразмерных и сдерживающих уголовных или не уголовных санкций, в том числе финансового характера. Кроме того, пункт 3 упомянутой статьи Европейской конвенции содержит положение о принятии государствами-участниками таких законодательных и иных мер, которые могут потребоваться для того, чтобы наделить себя правом конфисковывать или иным образом изымать орудия совершения и доходы от уголовных правонарушений, признанных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией, или имущество, стоимость которого эквивалентна. **Конвенция ООН против коррупции** рекомендует государствам-участникам принимать такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации доходов от коррупционных преступлений или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов; имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении коррупционных преступлений (ст. 31). Статьей 12 **Конвенции против транснациональной организованной преступности** предусмотрено принятие государствами-участниками в максимальной степени, возможной в рамках их внутренних правовых систем, таких мер, какие могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации: а) доходов от преступлений, охватываемых Конвенцией, или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов; б) имущества, оборудования или других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении преступлений, охватываемых Конвенцией.

Россия не является членом ОЭСР, но активно сотрудничает с членами-государствами, поэтому присоединилась к Конвенции: Федеральный закон от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» (СЗ РФ 2012, № 6, ст. 622).

Необходимо отметить, что была проделана большая работа по приведению российского законодательства в соответствие с международными актами. Принципиальная позиция России заключалась в том, что в отношении физических лиц за подкуп иностранных должностных лиц будет установлена уголовная ответственность, а в отношении юридических лиц – административная.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ УК РФ и КоАП РФ дополнены понятиями «иностранное должностное лицо», «должностное лицо международной организации». Усилена ответственность физических и юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц (ст. 291 УК РФ (наказание – штраф, лишение свободы сроком до 8 лет) и ст. 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица иностранного должностного лица» (влечет наложение административного штрафа на юридическое лицо в размере не менее 1 миллиона рублей с конфискацией документов, ценных бумаг иного имущества, услуг, имущественных прав)), т.е. реализованы требования Конвенции ОЭСР об установлении ответственности юридических лиц за подкуп иностранных лиц и приняты меры по применению соразмерных штрафных санкций.

В ходе анализа уголовно-правовых антикоррупционных основ РФ эксперты ОЭСР посчитали эти меры недостаточными. По результатам оценки реализации положений Конвенции были подготовлены рекомендации по обеспечению эффективного расследования, преследования и вынесения санкций по подкупу иностранных лиц. В частности, в отношении преступлений по подкупу иностранных должностных лиц России было рекомендовано:

а) открыто и четко обеспечить криминализацию «предложения» и «обещания» взятки в качестве окончанных преступлений в соответствии со ст. 1 Конвенции;

б) изучить вопрос «деятельного раскаяния» для исключения этого средства правовой защиты, применяемого в делах о подкупе должностных лиц;

в) обеспечить, чтобы взятки в форме неденежных выгод соответственно охватывались на практике понятием преступлений, связанных с подкупом иностранных должностных лиц.

Известно, что международно-правовые положения по вопросам противодействия коррупции реализуются государствами в том числе путем имплементации международных норм в национальное законодательство. Например, законодательство США предусматривает наказание за дачу и получение вознаграждения за услуги, входящие в круг обязанностей должностного лица. Поощрения по американскому праву чиновник может

получить только официально – от Правительства. Наказание за нарушение этой нормы – штраф или лишение свободы до двух лет, или совокупность данных наказаний.

6. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

6.1. Понятие «транснациональная коррупция»

Словарь С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой определяет коррупцию как моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами. Коррупция проявляется во всех странах мира, в том числе развитых, и представляет собой систему отношений, которая пронизывает все сферы общества, его институты и ведет к многочисленным негативным последствиям, деформирует экономические отношения, ломает политическую систему, отторгает духовно-нравственные ценности.

Одно из классических определений коррупции сформулировал политолог Джозеф Най старший в своей монографии «Коррупция и политическое развитие: анализ “затраты – выгоды”»: «Коррупция – поведение, которое не соответствует формальным обязанностям общественной роли вследствие частных отношений (личных, семейных), используемых для обогащения или повышения социального статуса».

В научных трудах, посвященных международному опыту противодействия коррупции, исследователи опираются на термин «транснациональная коррупция». Транснациональная коррупция понимается как разновидность коррупции, пересекающая границы государств, включая в себя корпоративные и должностные субъекты, и использует сложные схемы для перекачивания национальных богатств от своих законных владельцев – граждан государства. Она имеет общую анатомию во всем мире и осуществляется через схожие схемы. Транснациональная коррупция проявляется в виде подкупа иностранных должностных лиц с целью получения возможности вести или продолжать экономическую деятельность в какой-либо стране, либо получать какое-либо неосновательное преимущество.

Проблематика исследования транснациональной коррупции в качестве разновидности противоправной деятельности в межнациональной сфере имеет две сферы прикладного применения: международное экономическое сотрудничество и транснациональную организованную преступность. Коррупция в международном экономическом сотрудничестве проявляется при создании предприятий с участием иностранного капитала, при реализации инвестиционных проектов и приватизации государственной собственности, при решении проблем раздела рынков для сбыта продукции и в других формах.

Процесс транснационализации внутригосударственной организованной преступности начал расти с момента расширения международно-правового сотрудничества между государствами, установления экономических, социальных и иных отношений между физическими и юридическими лицами зарубежных стран. Совокупность причин, влияющих на формирование и развитие транснациональной организованной преступности, была сформулирована во время работы Всемирной конференции по транснациональной организованной преступности на уровне министров (Неаполь, Италия, 21–23 ноября 1994 г.) и на IX Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Каир, Египет, 28 апреля – 8 мая 1995 г.).

Бороться с этими явлениями возможно только с помощью координации сил международных субъектов, особенно учитывая изощренность и гибкость транснациональных преступных организаций. Один из наиболее эффективных инструментов создания международной системы противодействия транснациональной коррупции – унификация правовых подходов в этой сфере всех государств мира и создание универсальных многосторонних договоренностей. Одними из наиболее распространенных и признанных форм межгосударственного сотрудничества являются международные конвенции.

6.2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC): особенности имплементации на территории РФ

9 декабря – Международный день борьбы с коррупцией, который отмечается по инициативе ООН с 2004 года. Определение даты тесно связано с открытием 9 декабря 2003 года Политической конференции ООН в г. Мериде (Мексика), на которой была открыта для подписания **Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC)**.

Конвенция представляет собой многосторонний международно-правовой документ, отражающий природу коррупции, предлагающий разнообразные меры борьбы с этим явлением. Конвенция призвана усилить антикоррупционное сотрудничество на международном уровне. В Конвенции акцентируется внимание на том, что коррупция подрывает развитие, ослабляет демократию, борьбу с организованной преступностью, терроризмом и другими угрозами всеобщей безопасности.

На данный момент конвенцию ратифицировали 172 государства мира, включая Россию (8 марта 2006 года (№ 40-ФЗ)).

Следует отметить, что процесс имплементации принципов Конвенции на территории РФ до сих пор остается предметом оживленных дискуссий и значимым информационным поводом для политического PR (наиболее активны представители фракции КПРФ и часть несистемной оппозиции, например в лице Алексея Навального). Отправной точкой дискуссии является ст. 20 Конвенции, действие которой на территории России не является приемлемым.

«При условии соблюдения своей конституции и основополагающих принципов своей правовой системы каждое государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве **уголовно наказуемого деяния**, когда оно совершается умышленно, **незаконное обогащение**, т.е. **значительное увеличение** активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может **разумным образом** обосновать». Законодатель усмотрел в расплывчатости формулировки статьи и ее явном противоречии ст. 49 Конституции РФ, содержащей основополагающий принцип презумпции невиновности («Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность»), несоответствие российскому законодательству и использовал свое право отказаться от применения ее рекомендации.

Россия не является исключением в ряду государств, также не нашедших приемлемым для своих национальных правовых систем реализацию на практике требования 20 статьи Конвенции. Нидерланды, Бельгия, Италия, Португалия, Швейцария, Финляндия, Норвегия, Франция, США, Испания, Швеция, Дания и другие государства, ссылаясь на основополагающие принципы права, ратифицировали текст Конвенции частично (исключили возможность применения на своей территории именно 20 статьи).

Несмотря на продолжающиеся дискуссии в процессе обсуждения, подписания и применения норм Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, международное сообщество сделало значимый шаг в борьбе с мировой проблемой, заключенной в феномене коррупции.

6.3. Опыт международных организаций в сфере борьбы с транснациональной коррупцией

Транснациональная коррупция настолько укоренилась в денежных операциях стран, что сплелась с финансовым сектором, – именно это делает ее обнаружение еще более трудным. Тем не менее, в современном мире уже созданы определенные механизмы противодействия. Отметим наиболее значимые конвенции против международной коррупции.

Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе со взяточничеством должностных лиц иностранных государственных органов при проведении международных деловых операций принята 21 ноября 1997 г. Данная конвенция объявляет преступлением дачу взяток иностранным государственным чиновникам при осуществлении коммерческой деятельности.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. значительное внимание уделяет мерам, которые необходимо принять на национальном уровне. Конвенция определяет 13 видов коррупционных преступлений. Конкретизация происходит по субъекту, в отношении национальных государственных должностных лиц, членов национальных государственных собраний, иностранных государственных должностных лиц и т.д.

Несмотря на различие применяемых методов, цели Конвенции Совета Европы достаточно схожи с целью **Межамериканской конвенцией по борьбе с коррупцией Организации американских государств** 1996 г. Это региональное соглашение требует, чтобы государства-члены приняли меры как против разрушительных действий коррупции на территориях, подчиненных их конституциям, так и против действий, совершенных их соотечественниками и резидентами за границей. Сфера применения конвенции охватывает коррупционные действия «государственных должностных лиц», «должностных лиц правительства», «государственных служащих», которые выбраны, назначены или избраны, «чтобы исполнять задачи и функции от имени или находясь на службе государства на любом уровне организации власти».

Гражданско-правовая конвенция против коррупции принята Советом Европы в 1999 г. В соответствии с данной конвенцией, лица, понесшие ущерб в результате акта коррупции, имеют право на полную его компенсацию (ст. 1 и ч. 1 ст. 3). Компенсируется материальный ущерб, потеря доходов и нематериальные потери. Ответчиком может выступать лицо, совершившее акт коррупции, санкционировавшее его или не принявшее разумных шагов для его предотвращения (п. 1 части 1 ст. 4), а также государство, чье должностное лицо виновно в совершении коррупционного акта (ст. 5).

Меры против распространения коррупции принимают и такие специализированные организации, как Всемирная торговая организация (ВТО), Международная торговая палата (МТП). ВТО занимается вопросами обеспечения прозрачности, открытости и соблюдения должных

процедур государственных поставок для создания условий прозрачности и открытости международного сотрудничества в области снабжения. В рамках МТП действует свод юридически необязательных правил этики делового поведения 1996 г. Поскольку эти правила призывают организации международного публичного права типа Всемирного банка принимать меры по борьбе с коррупцией, они в основном обращены к участникам корпораций и касаются их поведения.

Глобальная роль в антикоррупционной деятельности принадлежит структурам ООН. Всемирная программа ООН по борьбе с коррупцией предусматривает оказание помощи странам в ее выявлении, предупреждении и пресечении. Согласно программе, цель любых национальных мероприятий состоит в том, чтобы, во-первых, повысить риск и издержки коррумпированности; во-вторых, создать такую атмосферу неподкупности, которая изменила бы правила игры и поведение ее участников, в-третьих, обеспечить, в конечном счете, соблюдение законности. В частности, в рамках программы разрабатываются механизмы, содействующие большей прозрачности и отчетности в области государственных закупок и международных коммерческих сделок.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. явилась ответным шагом мирового сообщества на глобализацию организованной преступности и коррупции. Конвенция ООН дает понятие уголовно наказуемой коррупции. В ней также предусмотрено требование криминализировать акты коррупции, т.е. получение и передачу взятки, и предпринять иные законодательные, административные меры для предупреждения и выявления коррупции среди публичных должностных лиц для обеспечения эффективной борьбы с коррупцией на основе единых стандартов для внутренних законов.

Стоит упомянуть о деятельности неправительственной международной организации по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру **Трансперенси Интернэшнл (ТИ)**. Главнейшая задача ТИ – формирование антикоррупционной среды, которая исключала бы возможность существования и распространения коррупции. Важнейшим направлением в реализации этой идеи является формирование антикоррупционных коалиций, которые должны не только принимать международные акты, противостоящие взяточничеству, но и воплощать в жизнь их содержание, устанавливая критерии законного и нравственного поведения.

Борьба с коррупцией может принимать самые различные формы. Следует учитывать, что вследствие характера и сложности выявления фактов коррупции, особенно на транснациональном уровне, для ее предупреждения требуется принимать комплекс различных мер, как правовых, так и административных. Большинство актов международных организаций же, направленных на борьбу с коррупционными преступлениями, решают лишь отдельные аспекты проблемы коррупции. Обоснованным представляется вывод о том, что к настоящему времени глобальная антикоррупционная стратегия находится в стадии формирования, отсутствует ее центральное звено – ядро, призванное сыграть решающую роль в эффективности всех международно-правовых средств борьбы с коррупцией.

Транснациональная коррупция оставляет за собой вопрос развития, поэтому она должна быть атакована с использованием различных механизмов. Одним из таких механизмов, который в настоящее время служит в качестве модели, является независимый **следственный орган Всемирного банка**, следящий за тем, чтобы его инвестиции использовались по целевому назначению. Наличие независимого следственного органа, не подчиненного какому-либо определенному правительству, может существенно воздействовать на коррумпированные правительства и международные субъекты. Однако это давление будет происходить только в том случае, если МБР мог бы публиковать результаты своих исследований в широкий доступ. Наличие информации, связанной с новым уровнем прозрачности коррумпированности многонациональных субъектов, создало бы огромное давление на такие лица. Значительные усилия, осуществляемые отдельными государствами, региональными организациями, международными финансовыми учреждениями и неправительственными организациями, необходимы для искоренения коррупции во всем мире.

Большинство конвенций антикоррупционной направленности ограничивают свое действие определенным географическим регионом. Существующие международно-правовые антикоррупционные акты не претендуют на значительную унификацию. Отсутствует конвенционное закрепление общепризнанного, универсально приемлемого понятия коррупции. Также требуется единый принцип осуществления государствами своей юрисдикции в случаях международной коррупции. Ввиду того, что различные конвенции придерживаются либо принципа территориальности, либо защищают принцип гражданства, остаются лазейки между юрисдикциями различных стран для осуществления транснациональной коррупции.