МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«Уральский государственный экономический университет»

Курсовая работа

по правовым основам государственной и муниципальной службы

КОРРУПЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕНОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) СЛУЖБЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Исполнитель:

(подпись)

Научный руководитель:

Вилачева М.Н.

(подпись)

Екатеринбург

2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение ……..3
1 Общая характеристика коррупции в системе государственной (муниципальной) службы……...……4
1.1 Коррупция: понятие и основные причины проблемного явления……4
1.2 Понятие «конфликт интересов»……..10
2 Особенности предупреждения и противодействия коррупции……..13
2.1 Основные направления предупреждения коррупции……13
2.2 Виды мер по противодействию коррупции……20
2.3 Противодействие коррупции мерами прокурорского надзора……...28
Заключение ……..……..…32
Список литературы ……..……34

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы настоящей курсовой работы выражена в отсутствии эффективных реформ законодательства о государственной и муниципальной службе для целей противодействия коррупции, а также в отсутствии единого понимания целей, способов и механизмов противодействия этому негативному социальному явлению.

В средствах массовой информации все чаще встречаются новости о случаях коррупции в нашем государстве. Это приводит к подрыву авторитета государственной власти в глазах жителей страны, экономическому неравенству, строящемуся на противоправных методах получения доходов коррупционерами, использованию своего служебного положения в собственных целях, а также иным негативным последствиям, с которыми необходимо бороться.

Ни в одном официальном документе, принятом на федеральном уровне, не зафиксированны и не описаны те самые причины и обстоятельства коррупции, на которые обязаны оказать воздействия реализуемые в стране антикоррупционные меры.

Вышеизложенное свидетельствует об актуальности темы настоящего исследования.

Объект курсовой работы: основные положения законодательства Российской Федерации относительно коррупции и основных направлений ее предупреждения и противодействия.

Предметом настоящего исследования выступает российское законодательство, судебная практика его применения, юридическая литература и статьи из научных журналов последних лет.

Цель настоящей курсовой работы заключается в комплексном исследовании особенностей коррупции в системе мер государственной (муниципальной) службы и основных направлений ее предупреждения и противодействия согласно законодательству Российской Федерации.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

1.1 Коррупция: понятие и основные причины проблемного явления

Коррупция разъедает и разлагает общество. Об этом свидетельствуют история и современность.

Значительное распространение коррупция получила во многих странах, в том числе и в России. Объясняется это тем, что она теснейшим образом связана с несовершенством законодательства, неэффективностью государственного управления и деятельности правоохранительных органов, с утратой веры в равенство перед законом и судом, в социальную справедливость как важнейшую ценность любого цивилизованного общества, падением морали и нравственности.

Общеизвестно, что проблема коррупции всегда сопровождает периоды крупных социально-экономических преобразований. Усугубляют проблему слабость государственных органов, призванных бороться с коррупцией, низкий уровень правовой культуры и правовых традиций, отсутствие юридической ответственности, даже в отношении лиц, совершивших многомиллиардные хищения. Все это в совокупности породило в России, включая ее регионы, коррупцию в крупных масштабах [24, с. 6].

Коррупция как искажение, и даже искривление, нормальных отношений между государством и его гражданами, действующими в нем юридическими лицами - как коммерческими, так и некоммерческими организациями, а также иностранными гражданами и организациями в социальной, а главное - экономической сфере, всегда рассматривается в качестве отрицательного явления жизни любого общества. Большинство ученых считают, что коррупцию нужно рассматривать как общественно небезопасное явление, негативно сказывающееся на экономической

активности населения, политической стабильности, подрывающее авторитет государственной власти, функционирование демократических институтов, морально-этические ценности и веру в справедливость, наносящее вред устойчивому развитию гражданского общества и правопорядку, свободе экономической деятельности и конкуренции, а также безопасности и обороноспособности государства [8, с. 65].

Осознание опасности коррупции для существования государств приводит к активной национальной и международной нормотворческой деятельности, направленной на ее искоренение, однако коррупция, как птица Феникс, возрождается вновь и вновь. В этой связи нельзя не согласиться с мнением А.А. Строганова о том, что борьба с коррупцией является постоянной проблемой в абсолютном большинстве государств[20, с. 5].

Подразделениям,деятельность которых направлена на снижении коррупции должны уделять более пристальное внимание, потому что один из участников может помимо свое воли совершить это противоправное деяние. Поэтому коммиссия, занимающаяся данным вопросом должна изучать все малейшие аспекты [23, с. 108].

«Существуют различные мнения по поводу того, какие деяния следует признавать коррупцией. Мировое сообщество выработало юридически четкие определения криминальных проявлений коррупции. Они содержатся в таких документах, как Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (27 января 1999 г.), Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) и Конвенция ООН против коррупции (декабрь 2003 г).»

В

литературе

ученые

к

такие

ее

как

коррупционное

коррупционные

правонарушение,

государственными

служебный

неэтичное

и

Нам

более

выделение,

том числе

в

своей

тех

деяний,

отнесены

коррупции

законом

25

2008

«О

коррупции».

Чтобы не возникал «конфликт интересов», т.е. ситуация, при которой личная заинтересованность человека может повлиять на принятие решений, были созданы законом запреты, которые являются средством противодействия коррупции в стране [9, с. 8].

Под коррупцией подразумевается дача и получение взятки, использование своих полномочий в корыстных целях и т.п., для получения собственной выгоды в виде имущества либо денег. Или же в обратном случае незаконное предоставление такой выгоды определенному сотруднику[24, с. 47].

В Федеральном законе «о противодействии коррупции» закреплены антикоррупционные обязанности Государственных и Муниципальных служащих. Данный ФЗ закрепляет четыре обязанности, таких как:

«- предоставление сведений о доходах и обязательствах имущественного характера;

- информирование о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- принятие мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;

- уведомление своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.»

Дифференциация антикоррупционных мер в зависимости от конкретной должности, которую замещает служащий, видится объективно необходимой. Но при построении системы такой дифференциации простой, «механический» подход - «чем выше должность - тем больше запретов» даст необходимый результат лишь частично. Конечно, в соответствии с правилом, «замещение должностей, находящихся на вершине служебной иерархии, дает замещающему их лицу больше возможностей для злоупотребления служебным положением, а должностей, находящихся «внизу», - меньше.» Однако эта зависимость не носит абсолютного характера: многие должности государственной и муниципальной службы невысокого уровня обладают очень высокой коррупционной опасностью в силу наличия властных полномочий и прямого контакта с гражданами и организациями (например, инспектор ГИБДД). Если подойти с другой стороны, то некоторые высокопоставленные должности всё же не дают замещающему их лицу особых возможностей для коррупционных проявлений [7, с. 36].

Проект, который предусматриват разделение государственных и муниципальных служащих на две группы - замещающих должности с низким уровнем коррупциогенности и с высоким - был предложен Минэкономразвития РФ. При этом проектом предусматривалось, что чиновники, занимающие коррупциогенные должности, будут получать увеличенные зарплаты, пользоваться льготами при получении жилья, правом бесплатного проезда в общественном транспорте и другими привилегиями. Причем с такими служащими должны были заключать срочные служебные контракты при обязательной ротации. Были предусмотрены в отношении них и дополнительные антикоррупционные контрольные меры. Однако этот проект не был реализован.

Проанализировав научные труды деятелей в области юриспруденции можно придти к выводу, что факторами, повышающими коррупциогенность, должны выступать следующие:

- наличие дискреционных полномочий;

- использование полномочий властного характера в собственных целей, нарушающих закон РФ;

- возможность осуществлять кадровую политику органа власти;

- осуществление контрольных и надзорных мероприятий;

- подготовка и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов;

- распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.);

- управлять,не имея на это право, государственным имуществом;

- без ведома осуществление государственных закупок;

- принятие решений об оказании мер социальной поддержки;

- предоставление льгот;

- выдача лицензий и разрешений;

- хранение и распределение материально-технических ресурсов;

- наличие необходимости по роду службы напрямую контактировать с гражданами и организациями.

Актуальным и практически значимым является поиск ответа на вопросы: чем обусловлено существование коррупции и почему до настоящего времени так и не найдено эффективного и действенного способа обеспечить существование государства и общества без коррупции?

Основные причины кроются не только в пробелах и бессистемности уголовного законотворчества и правоприменительной практики, но в первую очередь в несовершенстве отдельных норм гражданского права, поскольку именно гражданское право регулирует экономическую жизнь общества. Ибо пробелы в правовом регулировании экономических и социальных процессов, протекающих в обществе в определенный период, на базовом - регулятивном

- уровне создают предпосылки к возникновению пробелов в правоохранительной деятельности. Еще одной существенной причиной невозможности искоренения коррупции выступает коллизия норм уголовного и гражданского права, особенно в сфере регулирования экономических отношений (например, фиктивное банкротство, незаконная предпринимательская и банковская деятельность и пр.), когда восстановление нарушенного права нормами гражданского законодательства ставится в зависимость от решения суда по соответствующему уголовному делу, отдельные части которого имеют преюдициальное значение [18, с. 50].

Причины коррупционного поведения можно поделить на субъективные и объективные.

В качестве субъективных факторов выступают психологические особенности установки конкретной личности.

В качестве объективных причин возникновения коррупционного поведения чаще всего называют следующее:

- несоразмерность уровня оплаты труда нагрузке, количеству обязанностей и ответственности должностных лиц, которая порождает их желание компенсировать это за счет подконтрольных организаций и граждан;

- монополия на оказание различного рода услуг в государственном и частном секторах, обусловливающая произвол при определении цены того или иного продукта для конечного потребителя, с одной стороны, и многомиллионные бонусы компаний-монополистов - с другой;

- недостаточность инструментов контроля, в том числе со стороны общества за деятельностью должностных лиц;

- юридические пробелы и коллизии в законодательстве, снижающие качество правового регулирования и оставляющие лазейки для совершения коррупционных действий.

Возможность коррупционного поведения требует установления мер, направленных на его профилактику и имеющих целью борьбу с данным поведением и его последствиями, т.е. санкций.

На сегодняшни день в России уже сформированы организационные основы и план мероприятий, приняты соответствующие документы, регламентирующие реализацию нормативных правовых норм по ликвидации коррупционных действий[22, с. 5].

Достаточно принято антикоррупционных мер, которые действительны, и внедрены механизмы, которые позволяют выявить коррупционные схемы на любом уровне, работать целенаправленно, вовремя реагировать, а при необходимости - изолировать от общества коррупционеров[19].

Однако всего вышеизложенного на практике оказывается недостаточно для предупреждения и эффективного противодействия коррупции. В продолжении вышеизложенного далее необходимо рассмотреть какими способами можно искоренить или сократить коррупцию в России.



1.2 Понятие «конфликт интересов»

Любая коррупция происходит из конфликта интересов лиц, занимающих высокопоставленные должности, которые вопреки закону могут использовать свой статус для своего блага и незаконно влиять на людей [10, с. 345].

В системе понятийного аппарата публичного управления все более актуальное значение придается понятию «конфликт интересов» как одному из важнейших правовых средств противодействия коррупции. Понятие «конфликт интересов» содержится в законодательстве о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе, в трудовом законодательстве и в законодательстве, относящемся к частному праву.

В Федеральном законе от 5 октября 2015 г. N 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» предусмотрено, по утверждению составителей законопроекта, новое «универсальное» определение понятия «конфликт интересов».

Действия государственных служащих, использующих свое служебное положение и имеющееся в этой связи влияние в личных целях для предоставления по своему усмотрению не закрепленных законом необоснованных преимуществ, не имеющих прямого материального выражения, третьим лицам, находящимся с ними в дружеских, родственных, корпоративных и иных подобных отношениях, не могут с позиции действующего антикоррупционного законодательства расцениваться как коррупция.

Таким образом, государственные служащие, злоупотребляют своими полномочиями в личных целях, что является неправомерным действием в нашей стране, данные нарушители чаще всего берут взятки материального

характера, но в любом случае это является грубым нарушением закона, которое влечет за собой последствия. Такие последствия в данном случае абсолютно аналогичны по своей сути негативному влиянию коррупции, в основе которой лежит материальная личная заинтересованность, когда правовые инструменты государственного управления также подменяются неправовыми, но имеющими явное материальное выражение.

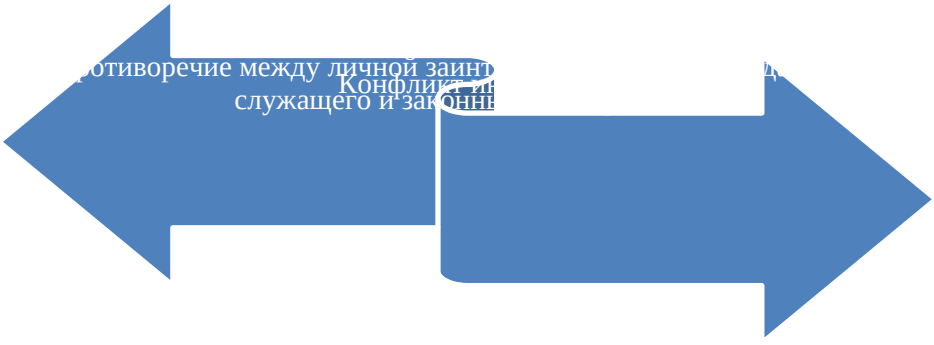
Вместе с тем личная заинтересованность нематериального характера не относится к коррупции в действующем законодательстве, поэтому основанные на такой заинтересованности действия государственных служащих выходят за рамки правового поля, несмотря на их явную опасность для государства и общества [11, с. 66].

Поиски возможностей совершенствования данного понятия современными научными деятелями в области юриспруденции продолжаются. По законодательству конфликт интересов всегда имеет иррациональную, вредоносную коррупционную природу.

Очевидной представляется необходимость правового регулирования действий государственных служащих, основанных на личной заинтересованности нематериального характера.

При этом целесообразно обратить внимание на моральные аспекты государственной службы, регулируемые посредством этических норм.

«Конфликт интересов» включает в себя не только должности государственных служащих, это может касаться всех, т.к. в российском законодательстве имеет место быть раздробленность круга лиц, которые могут использовать свое положение ради личной выгоды.





2 ОСОБЕННОСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

2.1 Основные направления предупреждения коррупции

Основными компонентами противоборства коррупции являются деятельность государственных органов по предупреждению коррупции, составление плана мероприятий по устранению нарушений, связанных с незаконными взятками уполномоченными лицами, а также выявление и последующее устранению ее причин (профилактика коррупции), деятельность по изучению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений, где итоговым завершение будет служить полная ликвидация данных нарушений закона[25, с. 87].

Органы исполнительной власти, а также иные предусмотренные законодательством субъекты правоотношений, возникающих в связи с прохождением государственной гражданской и муниципальной службы,

призваны разрешать достаточно широкий круг различных по своему содержанию дел, включая реализацию мер по предупреждению коррупции и возникновению конфликта интересов на гражданской службе [13, с. 16].

Коррупционные явление стали одной из главных задач государственных органов, а именно предотвращение данных действий. Не только государственные органы должны быть задействованы в предотвращении проявления коррупции, но и органы управления субъектами РФ, органы местного самоуправления, физические и юридические лица. На сегодняшний день мероприятия по улучшению профилактики коррупции очень критичны.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» называет три основополагающих вида деятельности, направленных на противодействие коррупции: предупреждение коррупции, борьба с ней и минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Если говорить об общественном контроле как мере, направленной на предупреждение коррупции, то отметим, что в отличие от профессиональных контролеров, со всеми гражданами, договориться не получится. В субъектах Российской Федерации понемногу складывается положительная практика в данной сфере. В городе Москве финансовая работа органов власти полностью открыта для граждан. Приведем пример: гражданин, зная, что в его дворе должен быть сделан ремонт, из бюджета деньги выделены, но ничего не сделано, он направляет через электронный портал Москвы запрос, и в течение 7 дней ему обязаны ответить, почему работа не выполнена. Это служит реальной профилактикой.

Причины и условия коррупционных нарушений можно устранить – проведением предупредительных мер (общие и специальные):

К общим мерам следует отнести социально-экономические и культурно-воспитательные мероприятия. В плане общей превенции коррупционной преступности необходимо исключить использование

коррупции как средства становления и укрепления новых общественных отношений, не допустив новых витков ее институционализации.

Общее предотвращение коррупции подразумевает предупреждение совершения правонарушения под действием уголовно-правового запрета. Видится, что в отечественном законодательстве эти меры до конца не обеспечиваются. К примеру, система кратных штрафов оказывает большее превентивное влияние на лиц, берущих редко взятки в значимом либо в крупном и особо крупном размере, однако она практически бессильна против лиц, берущих взятки в меньшем размере, но на регулярной основе.

В связи с этим вполне логичным видится подход, предусматривающий возможность назначения штрафа в размере до 1 млн. руб. по ч. 1 ст. 290 УК РФ. Конечно, это способствует общей превенции и позволит более эффективно противодействовать таким преступлениям. Представляется, что данный подход обязан быть одобрен применительно к остальным составам коррупционных преступлений.

Проблема выработки оптимальных механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, считается не менее актуальной. В частности, имеет возможность быть предложено создание механизма, позволяющего фиксировать их личные интересы, а также ограничивать в принятии решений, затрагивающих их личные интересы. Следует принимать во внимание то, что указанные лица должны рассматриваться исключительно в качестве субъектов, самостоятельно принимающих меры, направленные на предотвращение и урегулирование конфликта интересов. В связи с этим представляется целесообразным не ограничивать этих лиц в выборе способов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, наделив их возможностью применять иные меры, не указанные в специальном законодательстве.

Примером использования нормы-стимула, имеющим прямое отношение к предупреждению коррупции, является инициатива по

установлению вознаграждения для лиц, сообщающих о фактах коррупции [23, с. 108]. Считается, что с учетом менталитета применение механизма стимулирования в отношении лица, сообщившего о фактах коррупции, в российской действительности должно иметь преимущественно компенсационный характер.

Внедрение административных регламентов, деперсонализация взаимодействия граждан и должностных лиц, оказывающих государственные услуги, увеличение доступности и комфортности получения данных услуг, предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров, расширение электронного документооборота, внедрение антикоррупционной экспертизы, снижение административных барьеров и другие меры создают благоприятный фон для снижения уровня коррупции на разных уровнях управления.

Гарантией эффективности государственной антикоррупционной политики является обширный подход к решению данной проблемы, предполагающий хорошую работу правоохранительных органов, начиная с усовершенствования законов, подзаконных актов, уставов и полного понимания этого гражданами. Ведь, по изучению практик по данной теме, измерение объема противозаконных действий зависит не только от действующего законодательства, но и от самих граждан и их отношению к данному противодействию закона [25, с. 90].

С помощью правовоспитательной деятельности у людей формируется в сознании духовный фундамент, подразумевающий в себе знание и соблюдение правовых норм, а также осуществление необходимой реализации права.

Под правовым воспитанием подразумевается передача правовых знаний между людьми, умение ими руководствоваться и знать последствия нарушений данных правовых норм. Правовое обучение включает в себя соблюдение и уважение правил, законов, приписанных государственными органами РФ. В свою очередь, правовое обучение не гарантирует полное

усвоение каждым гражданином всех законов, но основные законы и последствия их несоблюдение должен знать каждый [17, с. 148].

К сожалению, на современном этапе развития страны можно заметить минимальный уровень знаний правовых норм и правовой культуры. Данный переломный момент свидетельствует то, что отношения между физическими лицами и людьми, занимающими определенную высокую должность, не соблюдаются в плане закона и поэтому отсутствует хорошо функционированный правотворческий процесс.

План мероприятий по предотвращению появления коррупции должен иметь место быть не только в органах государственной власти, но и в малом бизнесе и т.д. Должен быть предусмотрен полный контроль за соблюдением всех норм.

Усилия общества нужны для того, чтобы профилактика коррупции была направлена на выявление причин появления данных нарушений, а также в дальнейшем их устранении.

Со стороны органов государственной власти это деятельность по недопущению и устранению коррупциогенных факторов в законодательстве, по обеспечению деятельности, направленной на повышение уровня правовой культуры в обществе; со стороны институтов гражданского общества - повышение степени осознанного участия граждан и организаций вне зависимости от форм собственности в антикоррупционных мероприятиях, являющихся составной частью общественного контроля, формирование антикоррупционного поведения в обществе (со стороны СМИ).

В современных условиях стратегическими определяющими коррупцию как социальное явление в Российской Федерации признаются социально-экономические факторы, в том числе: недостаточная правовая защищенность отечественной финансовой системы; негативные тенденции, связанные с расширением спекулятивного характера иностранного капитала; несбалансированность законодательства в сфере регулирования регистрации прав собственности организаций в иностранных юрисдикциях; существенная

доля теневой экономики и поступательная криминализация общественных отношений в хозяйственно - финансовой сфере; наращивание темпов недобросовестной конкуренции среди отечественных производителей и учреждений в сфере услуг; рост миграционных процессов и значительный приток населения из южноазиатских регионов; наличие выраженной диспропорции в социально-экономическом развитии регионов и связанный с ней отток квалифицированных специалистов.

Для ликвидации коррупции в области социльно-экономических мер нужно повысить качество жизни граждан, а именно провести государственную политику по:

- уменьшении, а в дальнейшем ликвидации трудонедостаточности для граждан, т.е. увеличить рабочие места и обеспечить достойной заработной платой;

- установлению надлежащего контроля со стороны государства и институтов гражданского общества за соблюдением трудовых прав работников;

- разработать программу, связанную с доступностью жилья и жилищно- коммунальными аспектами;

- повышению с учетом расширения инженерно-транспортных коммуникационных и информационных технологий социальной мобильности населения;

- повышению доступности и качества медицинской помощи, улучшение социальных учрежденийй.

К приоритетным направлениям обеспечения государственной и общественной безопасности в сфере противодействия коррупции посредством политико-правовых средств относятся:

- усиление роли государства как гаранта безопасности личности;

- совершенствование принципов и методов взаимодействия органов государства и органов самоуправления с институтами гражданского общества;

- создание гарантий защиты прав и законных интересов российских граждан;

- совершенствование правоприменительной практики;

- разработку мер по усилению доверия граждан к правоохранительной и судебной системам Российской Федерации;

- совершенствование механизма правового регулирования с использованием средств уголовного и административного права;

- тотальный контроль и своевременная ликвидация коррупционной деятельности;

- принятие мер по предупреждению коррупционной преступности;

- активизацию международного сотрудничества в поиске взаимоприемлемых мер, осуществляемых в сфере противодействия коррупции[4, с. 20].

Можно сделать вывод, что мерами по снижению коррупционных действий являются взаимодействие государственной власти с субъектами РФ, с органами местного самоуправление, четкий контроль за соблюдением законами, плотная работа с общественными объединениями людей, занимающихся своей политикой по предотвращению коррупционных действий в стане и моментальное пресечение их.

Государственная политика по противодействию коррупции внушает комплекс мер по осуществлению просветительских мер в области правового воздействия с помощью влияния на институты общества посредством информационной составляющей.

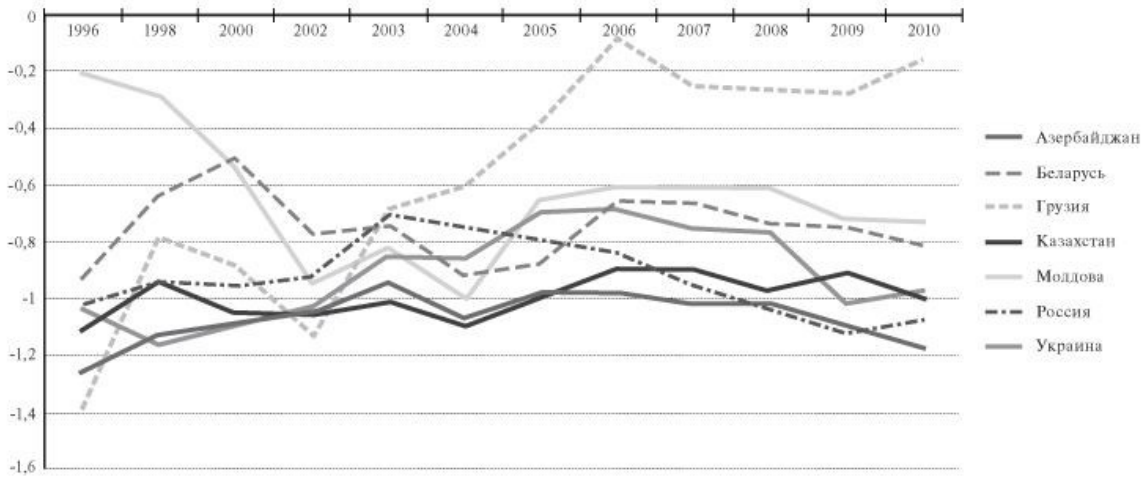


График 1. Динамика показателя контроля коррупции от Всемирного банка, 1996—2010 годы, избранные страны

2.2. Виды мер по противодействию коррупции

Теоретико-правовые исследования противодействия коррупции в настоящее время приобретают все большее значение для совершенствования антикоррупционного законодательства и практики его применения, затрагивая правовые институты значительного числа отраслей публичного и частного права. Объектом исследования становятся институциональные основы противодействия коррупции, в том числе компетенция различных органов и организаций, антикоррупционные стандарты исполнения функций и полномочий, антикоррупционные запреты, обязанности и ограничения для отдельных видов должностных лиц и способы их обеспечения, роль институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики, специфика отраслевого инструментария, международный опыт и примеры лучших зарубежных практик в борьбе с коррупцией [16, с. 27].

Все меры по противодействию коррупции, существующие на государственной и муниципальной службе Российской Федерации в настоящее время, считается, можно разделить на пять основных групп:

- антикоррупционные ограничения;
- антикоррупционные запреты;
- антикоррупционные требования к служебному поведению;
- антикоррупционные обязанности;
- антикоррупционные процедуры.

Последняя группа не носит вполне самостоятельный характер, так как антикоррупционные процедуры либо направлены на обеспечение мер, относящихся к другим группам, либо представляют собой механизм реагирования на нарушение ограничений, запретов, требований к служебному поведению и обязанностей соответственно. Тем не менее рассмотрение их как в дополнение к мерам, отнесенным к иным группам, так и в качестве самостоятельных мер также необходимо.

В отечественном законодательстве происходит постоянный рост числа запретов, ограничений и обязанностей, в том числе установленных в целях противодействия коррупции. Так, в Российской Федерации количество статей Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», устанавливающих ограничения, запреты и обязанности, налагаемые на соответствующие категории граждан, с 2008 г. возросло в три раза. Двенадцатью федеральными законами в первоначальный текст было внесено около 50 поправок. Ранее установленная в отношении государственных и муниципальных служащих система антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей охватывает новые категории лиц, активно укрепляясь в нормах отраслевого законодательства, а также в кодексах этики [23, с. 110].

Полное обеспечение служебных правоотношений является конечной целью государственных и муниципальных служащих, с помощью законодательных запретов, выполнению обязанностей, не нарушая закон [7, с. 37].

Так, например, в настоящее время на большинство государственных служащих распространяются ограничения, предусмотренные ст. 16

Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2].Недопустимость существования служебных правоотношений при возникновении данных ограничений обуславливается тем, что в такой ситуации возникает реальная угроза отклонения служебных правоотношений от нормального режима реализации. Основания этого различны. Так, ограничения, предусмотренные ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», могут быть подразделены на следующие группы:

- обусловленные невозможностью нормального исполнения своих обязанностей государственным служащим по состоянию здоровья (п. 1 и 4 ч. 1 ст. 16);
- обусловленные невозможностью нормального исполнения своих обязанностей государственным служащим в силу отказа от прохождения определенных процедур (п. 3 ч. 1 ст. 16);
- обусловленные утратой доверия к государственному служащему в силу совершения им каких-либо противоправных деяний (п. 2, 8 - 10 ч. 1 ст. 16);
- обусловленные возникновением (возможностью возникновения) частного интереса (п. 5 ч. 1 ст. 16);
- обусловленные возникновением (возможностью возникновения) иного публичного интереса (п. 6 и 7 ч. 1 ст. 16).

Антикоррупционную направленность в той или иной степени также имеют многие запреты, предусмотренные в отношении государственных и муниципальных служащих. Например, запрет на осуществление предпринимательской деятельности; на приобретение в установленных федеральным законом случаях ценных бумаг, по которым может быть получен доход; запрет быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной службы; на получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц и др.

Среди мер противодействия коррупции, следует выделить меры стратегически-программного, правового, экономического, организационного, информационного характера. Первые из них разрабатываются на самом высоком уровне специальными структурными подразделениями с привлечением специалистов. Чтобы придать им обязательную силу, они принимаются и утверждаются руководителями государства.

Следует отметить, что на протяжении продолжительного времени также региональное антикоррупционное законодательство развивалось со значительным опережением федерального. Во многих субъектах Российской Федерации нормативные акты по данному вопросу были приняты органами законодательной власти до принятия Федерального закона о противодействии коррупции (например, в Республике Татарстан, Республике Калмыкия, Калужской области и т.д.) и учитывают местные особенности. Это позволяет говорить о формировании комплексного законодательного регулирования мер борьбы с коррупцией, что непременно будет способствовать ее минимизации в Российской Федерации[24, с. 49].

Необходимо отметить также, что с первого дня появления Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» идут постоянные дискуссии о его многочисленных недостатках, об эффективности его отдельных положений и самого Закона в целом.

Наиболее слабое звено в деятельности по предупреждению и выявлению коррупционных явлений с учетом имеющейся практики - отсутствие общественных и парламентских расследований. А между тем достаточно распространено мнение о том, что так называемые антикоррупционные расследования способны оказать существенную помощь в выявлении различных коррупционных составляющих.

Также к существенным недостаткам Закона «О противодействии коррупции» можно отнести отсутствие в нем понятия признаков коррупционного поведения, что, естественно, снижает его возможности в рамках предупреждения и контроля[26, с. 2].

Полагается, что продуктивность антикоррупционных мер зависит от ряда условий, связанных с политикой, правом, экономикой.

1. Разница между мероприятиями по предотвращению коррупции и самих проявлений коррупции. Если показатель коррупционных рисков высокий в той или иной области государственного управления, тем сложнее его контролировать, и тем самым нужно повысить показатель мероприятий проводимых для предотвращения коррупции.

2. Правильная расстановка акцентов при выборе из обширного антикоррупционного инструментария наиболее действенных организационно-правовых средств противодействия коррупционным проявлениям. Выбор антикоррупционных средств (включение соответствующих мероприятий (мер) в планы и программы по противодействию коррупции) должен производиться с учетом таких факторов, как:

а) оценка коррупционных рисков в конкретной сфере государственного или муниципального управления;

б) характер коррупционных правонарушений в этой сфере, на территории региона или муниципального образования;

в) данные социологических исследований о состоянии коррупции в сфере деятельности утверждающего план (программу) государственного или муниципального органа;

г) результаты антикоррупционного мониторинга, в том числе мониторинга правоприменения;

д) иные факторы, позволяющие в той или иной степени индивидуализировать применение антикоррупционных средств.

3. Необходимый уровень специализации антикоррупционных мер, позволяющий учесть разнообразные факторы, влияющие на коррупционные риски, в том числе:

сферы государственного управления с повышенными коррупционными рисками;

государственные функции и должностные обязанности с повышенными коррупционными рисками;

правовое положение должностных лиц - участников коррупционных отношений;

распространенность коррупционных правонарушений на той или иной территории;

формы коррупционных отношений, складывающиеся на той или иной территории или в той или иной сфере государственного или муниципального управления.

4. Правильно избранный объект антикоррупционного воздействия. Это условие касается перечня как должностей, на которые возлагаются дополнительные антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности, так и организаций, обязанных проводить специализированную антикоррупционную политику. В настоящее время антикоррупционное законодательство расширяет перечень органов и организаций, одновременно оптимизируя перечень должностей, хотя последнее требует гораздо более развернутого методического инструментария.

5. Достаточная степень вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность по выявлению и огласке фактов коррупционных правонарушений, формирование в обществе атмосферы неприятия коррупционного поведения, разработка форм и механизмов сотрудничества и взаимодействия государственных и муниципальных органов с представителями общественных организаций, инициативных групп, средств массовой информации по вопросам огласки фактов коррупционных проявлений и представления отчетов о принятых по ним мерах.

6. Высокий уровень согласованности действий государственных органов и должностных лиц, по пресечению появления коррупции, а также взаимодействие с национальными органами, международными организациями и обмен с ними информацией по принимаемым мерам, касающихся ликвидации коррупции.

7. Высокий уровень профессиональной подготовки лиц, в должностные обязанности которых входят, принятие мер по профилактике и пресечению коррупционных правонарушений, координация и контроль за исполнением планов и программ по противодействию коррупции.

8. Наличие организационно-правовых средств, обеспечивающих осуществление антикоррупционных мер, а также высокое качество правовых процедур и методик выполнения, отдельных антикоррупционных мер.

9. Наличие эффективных механизмов экспертной оценки результатов антикоррупционных мероприятий, исполнения требований антикоррупционного законодательства и учета экспертных оценок при принятии соответствующих управленческих решений.

Для наглядности рассматриваемой темы необходимо подкрепить теоретические выводы судебной практикой.

Широкую огласку получили громкие уголовные дела, связанные с проявлениями верхушечной коррупции на Сахалине. Так, 20 мая 2016 г. решением Южно-Сахалинского городского суда имущество экс-губернатора и членов его семьи обращено в пользу государства. Ответчики не смогли доказать суду, что имущество стоимостью 1,1 млрд. руб. было приобретено на законные доходы.

В качестве другого значимого примера можно привести дело о получении экс-губернатором Тульской области через посредника взятки от представителя юридического лица (ЗАО «Корпорация ГРИНН») за выделение земельного участка под строительство гипермаркета «Линия». Суд приговорил взяткополучателя к 9,5 годам колонии. При этом на основании ст. 19.28 КоАП суд назначил Корпорации «ГРИНН» административное наказание в виде штрафа в полуторакратном размере передаваемых денег - 60 млн. руб. с конфискацией передаваемых денег в размере 40 млн. руб.[23, с. 111].

В январе 2016 г. Пресненский районный суд Москвы вынес приговор бывшему заместителю руководителя департамента имущественных

отношений Минобороны России А. Горшколепову, получившему более 30 млн. руб. за назначение на должности в дочерних компаниях «Оборонсервиса». В итоге за три эпизода получения особо крупных взяток (ч. 6 ст. 290 УК РФ) суд приговорил А. Горшколепова к семи годам девяти месяцам колонии строгого режима, а также к штрафу в размере 310 млн. руб.

Одним из условий, препятствующих эффективному противодействию коррупции, является существование в Российской Федерации неправовых форм государственного управления, выражающихся в протекционизме, корпоративизме, клиентелизме и других явлениях, основанных на наличии у публичных должностных лиц личной заинтересованности нематериального характера, возникающей в процессе принятия публично-властных решений и наносящей ущерб общественным интересам. Все это необходимо искоренять срочным образом для эффективной работы государственных и муниципальных служащих и поддержанию их авторитета в глазах иных лиц.

Коррупция представляет собой серьезную угрозу верховенству закона, демократии и правам человека, равенству и социальной справедливости, затрудняет экономическое развитие и угрожает надлежащему и справедливому функционированию рыночной экономики. Для борьбы с этим явлением следует применять не только меры уголовно-правового характера, но необходимо в полной мере использовать и существующие гражданско-правовые механизмы.

Количество дел о борьбе с коррупцией, которые доведены до суда:

2012 год	**2013 год**	**2014 год**	**2015 год**	**2016 год**
9811	12165	13037	13996	13774

Лица, которые осуждены по этим делам за тот же период выросло в 2 раза – с 6014 человек до 11499.

Ущерб от коррупции, млрд. руб.	год
21,8	2012
32,8	2013
29,6	2014
38,3	2015
111,3	2016

Вывод: Работы судов и прокуратуры всё же приносит эффективные результаты.

2.3 Противодействие коррупции мерами прокурорского надзора

Данный параграф в больше степени хотелось бы посветить практическому противодействию коррупции и его примерам.

Недобросовестные служащие в стремлении подчинить государственную службу личным интересам все чаще и чаще изобретают различные способы обогащения. Традиционно к числу наиболее подверженных таким посягательствам относятся правоотношения в сфере использования бюджетных средств, в том числе в процессе размещения государственных заказов.

Показательным примером несоблюдения требований законодательства о государственной службе и полного отсутствия профилактики правонарушений в этой сфере стали факты коррупции, вскрытые управлением Генеральной прокуратуры РФ в Южном федеральном округе в 2014 г. в управлении Федеральной службы по аккредитации по Южному, Северо-Кавказскому и Крымскому федеральным округам.

Так, его руководитель, приступив к исполнению должностных обязанностей во вновь образованном управлении, при небольшом штате сотрудников не только не организовал строгое исполнение ими законодательства о государственной службе, но и, напротив, сам способствовал множественным нарушениям закона. На должности государственной службы неправомерно назначались граждане на бесконкурсной основе, требования законодательства о представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера сотрудники безнаказанно игнорировали. В управлении не была создана комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Впоследствии при осуществлении закупок для государственных нужд руководитель названного органа, действуя вопреки интересам службы и в нарушение требований законодательства, создал условия, при которых подконтрольные ему хозяйствующие субъекты получили возможность заключения с управлением двух государственных контрактов на оказание транспортных услуг по завышенной цене. В результате бюджету РФ был причинен ущерб в размере более 4 млн. руб.

По постановлению, направленному заместителем Генерального прокурора РФ в следственный орган в порядке ст. 37 УПК РФ, в отношении руководителя управления было возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 160, ч. 2 ст. 292, ч. 1 ст. 285 УК РФ[12, с. 26].

Широкое распространение получила практика, когда должностные лица органа контроля осуществляли преподавательскую деятельность, несмотря на наличие конфликта интересов. К примеру, начальник отдела государственного энергетического надзора по Республике Калмыкия преподавал в организации, которая в числе прочего осуществляла деятельность по разработке проектов промышленных процессов и производств в поднадзорной ему области.

По представлению Генеральной прокуратуры РФ выявленные нарушения управлением устранены, несколько виновных должностных лиц уволены с государственной службы.

Необходимо также привести пример деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупции на конкретном регионе. Наиболее интересным при изучении практики на взгляд автора настоящей курсовой работы оказался Дальневосточный федеральный округ.

Управление Генеральной прокуратуры РФ в Дальневосточном федеральном округе (далее - управление) в целях реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции, осуществляет надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, органами контроля, созданными в округе, их должностными лицами, а также организацию и контроль деятельности прокуратур субъектов Федерации округа по надзору за исполнением законов о государственной и муниципальной службе.

В 2015 г. проверки исполнения законодательства о государственной гражданской службе проведены в управлении Министерства культуры РФ по Дальневосточному федеральному округу, в Дальневосточном межрегиональном территориальном управлении Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

В управлении Министерства культуры РФ по округу выявлены нарушения, связанные с непроведением квалификационного экзамена в отношении государственного служащего (повлекло нарушение его прав на валютное содержание), неисполнением требований Закона при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей федеральной государственной гражданской службы, при ведении собственных дел служащих. Установлен факт приема на государственную гражданскую службу гражданина на место, занятое иным гражданским служащим. В указанном органе проверки сведений о достатке и имуществе граждан, претендующих на замещение должности федеральной государственной

службы, не проводились, не было правового акта, регулирующего распорядок работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

В результате принятых заместителем Генерального прокурора РФ Ю. Гулягиным мер прокурорского реагирования нарушения Закона устранены. Министерство культуры РФ в целях недопущения подобных нарушений во все территориальные управления направило информацию, провело обучение должностных лиц требованиям законодательства о государственной гражданской службе при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей [5, с. 18].

В Дальневосточном межрегиональном территориальном управлении Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии должностными лицами не соблюдался распорядок проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы.

Также прокуроры занимаются устранением нарушений требований закона в части предотвращения конфликта интересов на службе.

К образцу: прокурором Сахалинской области по результатам проведенного испытания руководителю областного ТУ Росимущества для рассмотрения на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов ориентирована информация о нарушениях федерального законодательства о противодействии коррупции. Выявлено, что начальником отдела бухгалтерского учета и администрирования доходов не соблюдены поставленные Законом запреты. Государственная служащая была зарегистрирована в качестве предпринимателя, но сведения об этом работодателю не сообщила, в справках о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2013 г., поданных ею в 2014 г., не указала.

Следуя из анализа состояния, число коррупционных нарушений, остается высоким.

Согласно проведенного анализа практики применения законодательства о противодействии коррупции в государственной и муниципальной службе органами прокуратуры при проверках можно сделать вывод, что в литературе приводят следующие необходимые к внесению изменений в законодательстве положения.

В целях его совершенствования представляется целесообразным установить обязанность служащего (работника) документально подтверждать сумму каждой сделки по приобретению недвижимого имущества, транспортного средства либо ценных бумаг за отчетный период вне зависимости от суммы сделки.

Полагается, что сумму доходов, полученных за три года, правильно было бы определять за вычетом величины прожиточного минимума, установленного законодательством субъекта Федерации. Поскольку реальный доход физического лица представляет собой сумму за вычетом подоходного налога, то необходимо было бы учесть, что налог на доходы физического лица не может быть использован в общей сумме расходов, затраченных на совершение сделки.

Эти и иные меры совершенствования антикоррупционного законодательства могут в положительную сторону повлиять на борьбу с коррупцией.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коррупция является основной угрозой как общественной, так и государственной безопасности. Коррупция влечет за собой рост преступности не только в государственных органах управления, но и субъектов РФ и на местном самоуправлении. После чего наступает недоверие граждан к политике государства, происходит конфликт, влекущий за собой распространение антигосударственной позиции среди граждан.

Если рассматривать решение коррупционных действий на долгосрочном периоде, то в первую очередь нужно начинать с выявления причин данных деяний, условий их появлений, а также их распространение и ликвидация.

Для эффективного устранения коррупционной деятельности необходимо отработать антикоррупционные практики, т.е. наладить общение с вышепоставленными чиновниками, создать общество, где они будут добровольно и анонимно предоставлять информацию. В дальнейшем должен быть проведен анализ всех практик и рассматриваться устранение возможностей появления конкретных коррупционных практик.

Необходимым элементом научного обеспечения противодействия коррупции должно стать приращение криминологического знания в области уяснения сущности современной коррупции, анализа ее причинности и детерминации, ее криминологических характеристик. Например, такое серьезное проявление коррупции, как злоупотребление влиянием на должностное лицо, в настоящее время не криминализировано. Не менее важны исследования в области социологии права, социальной психологии, предусматривающие анализ установок и диспозиций населения в целом и различных социальных групп в отношении коррупции.

Закрепленные законом запреты - важное административно-правовое средство противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы, поскольку эта сфера является весьма криминогенной, а запреты должны исключать возникновение «конфликта интересов». Дифференциация антикоррупционных механизмов на государственной и муниципальной службе должна базироваться не на

группах и категориях должностей, а на анализе коррупциогенности каждой должности.

Необходимо подробным образом анализировать такие меры, как предотвращение и урегулирование конфликта интересов, недопущение вывода коррупционных доходов за рубеж, применение стимулирующих механизмов, а также распространение антикоррупционных запретов и обязанностей на негосударственные организации. Можно сделать вывод о том, что особый акцент в плане общей превенции коррупции должен быть основан на общесистемных мерах ее предупреждения.

Среди комплекса мер в механизме предупреждения коррупции выявлена и обоснована необходимость применения таких средств, как антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, повышение уровня правовой культуры в обществе и степени активности антикоррупционной деятельности институтов гражданского общества.

Я - автор, данной курсовой работы прихожу к выводу, что предупредить наступление вредных последствий от совершения коррупционных правонарушений, и снизить коррупционные риски, позволяет профилактика коррупции.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1) О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ. – http://www.consultant.ru.

2) О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ. –http://www.consultant.ru.

3) О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту

интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов: Федеральный закон от 5 октября 2015 г. N 285-ФЗ. – http://www.consultant.ru.

4) Авдеев В.А., Авдеева О.А. Стратегические направления противодействия коррупции в РФ // Российская юстиция. 2016. N 7. С. 19 - 21.

5) Алексеева Л.Г. Противодействие коррупции мерами прокурорского надзора // Законность. 2016. N 5. С. 17 - 20.

6) Анцупов А., Бакмановский С. Конфликтология // Учебное пособие. Схемы и комментарии. 3-е изд. СПб., 2013. С. 22 - 27.

7) Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 2. С. 34 - 39.

8) Дубынина Т.В. Гражданско-правовые средства и деятельность военных организаций: практический аспект // Правовое регулирование в военной сфере: современное состояние, проблемы, тенденции развития: материалы итоговой научно-практической конференции военно-научного общества военно-юридического факультета (27 марта 2014 г.). М.: ВУ, 2015. С. 60 - 75

9) Звягин М.М. Административный механизм противодействия коррупции в таможенной службе и статус должностей, подверженных коррупционным рискам // Административное и муниципальное право. 2010. N 6. С. 8.

10) Ильяков А.Д. Административно-правовое исследование понятия «коррупция» // Административное и муниципальное право. 2013. N 4. С. 342 - 346.

11) Ильяков А.Д. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе посредством этических норм // Современное право. 2016. N 10. С. 65 - 69.

12) Кузина Н.В. Надзор за соблюдением законодательства о государственной службе и противодействии коррупции // Законность. 2016. N 4. С. 25 - 28.

13) Неговора Д.С. Работа органов прокуратуры по противодействию коррупции // Законность. 2016. N 7. С. 16 - 17.

14) Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. 2016. N 6 С. 26 - 38.

15) Отчет «Научное обеспечение реализации Национального плана противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы // ИЗиСП. М., 2015. С. 206.

16) Перевалов В.Д., Хазанов С.Д. О методологических основах оценки эффективности мер противодействия коррупции // Российский юридический журнал. 2016. N 2. С. 22 - 31.

17) Плахтий Е.В. Влияние правового нигилизма на уровень правовой культуры в России // 2011. N 4. С. 148.

18) Решняк М.Г., Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Место и роль гражданско-правовых механизмов в системе мер противодействия коррупции // Безопасность бизнеса. 2016. N 2. С. 47 - 54.

19) Строганов А.А. Госзаказ и контроль за его размещением // Юриспруденция. 2010. С. 5.

20) Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. N 6. С. 5.

21) Хабриева. Т.Я. Коррупция: природа, проявления, противодействие // Монография М., 2012. С. 352.

22) Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. N 12. С. 106 - 114.

23) Цалиев А.М. Противодействие коррупции как одно из условий построения социального государства // Российский судья. 2016. N 7. С. 45 - 50.

24) Черепанова Е.В. Правовые аспекты предупреждения коррупционных правонарушений. 2015. N 10. С. 86 - 92.