К ВОПРОСУ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Керамова С.Н., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *saida14@yandex.ru*

В статье рассматриваются вопросы противодействия коррупции в сфере государственной службы в Российской Федерации и зарубежных странах. Изучаются причины совершения государственными служащими коррупционных правонарушений. Анализируются административно-правовые средства противодействия коррупции в сфере государственной власти. Показаны основные направления борьбы с коррупцией в Российской Федерации. Характеризуется опыт зарубежных государств в сфере борьбы с коррупцией. Говорится, что в отдельных государствах борьба с коррупцией стала направлением внутренней политики. Обращается внимание на проблемы, связанные с коррупцией в сфере государственной службы России. В качестве важнейшей проблемы выделяется несовершенство нормативной правовой базы Российской Федерации, регулирующей сферу коррупции. Анализируются законы, с помощью которых можно наиболее эффективно разрешить возникающие в данной сфере проблемы. Делаются выводы о перспективах совершенствования мер по противодействию коррупционной деятельности государственных служащих на основе опыта зарубежных стран.

Ключевые слова: коррупция, государственная служба, государственные служащие, предупреждение и пресечение коррупции в системе государственного управления.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-36-4-80-85

UDC 342.9

TO THE QUESTION OF ANTI-CORRUPTION IN THE SPHERE OF THE PUBLIC SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

Keramova S. N., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *saida14@yandex.ru*

The article discusses the issues of combating corruption in the field of public service in the Russian Federation and foreign countries. The reasons for the commission of corruption offenses by civil servants are studied. The article analyzes the administrative and legal means of combating corruption in the sphere of state power. The main directions of the fight against corruption in the Russian Federation are shown. The experience of foreign countries in the fight against corruption is characterized. It is said that in some states the fight against corruption has become a direction of domestic policy. Attention is drawn to the problems associated with corruption in the sphere of public service in Russia. The imperfection of the legal framework of the Russian Federation regulating the sphere of corruption is highlighted as the most important problem. The author analyzes the laws with the help of which it is possible to most effectively resolve the problems arising in this area. Conclusions are made about the prospects for improving measures to combat corruption of civil servants based on the experience of foreign countries.

Key words: corruption, civil service, civil servants, prevention and suppression of corruption in the public administration system.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-36-4-80-85

Коррупция как совокупность правовых коллизий в системе государственной службы существует на протяжении многих лет. Такая разновидность административного правонарушения широко распространена и в настоящее время. До сих пор в деятельности российских государственных служащих продолжают иметь место злоупотребления должностными полномочиями, торговля должностями, взяточничество, незаконное участие служащих в предпринимательской деятельности, «отмывание» денежных средств, приобретенных неза-

конным путем, что в совокупности образует коррупционную деятельность [1, с. 170]. Наиболее значимый вред в гражданской службе приносит кадровая коррупция, которая является катализатором разногласий между гражданами и государственными служащими, а также способствует укреплению недоверия среди населения [2, с. 456]. Как правильно считает С.А. Чупанова, весьма значительно в настоящее время «влияние коррупции на административную и социальную среду государственных служащих, трансформацию их нрав-

ственных норм и ценностей, корпоративную культуру государственной службы» [3, с. 75]. М.М. Дикажев полагает, что «одним из отрицательных последствий значительной коррумпированности государственных служащих зачастую становится незаконное отчуждение у российских граждан прав в сферах образования, социального обеспечения, здравоохранения» [1, с. 171], т.к. доступ к ним из-за неимоверной коррумпированности госслужащих становится платным.

Таким образом, коррупция превратилась в весомый элемент коммуникации между гражданами и госслужащими. Актуальность темы настоящей статьи вызвана сложностью с противодействием с коррупцией в системе государственной службы, а также множеством законодательных пробелов, регламентирующих сферу коррупционных преступлений.

В контексте данной статьи представляется важным рассмотреть основные проблемы и причины коррупции в сфере государственной службы.

Важнейшей проблемой является несовершенство нормативной правовой базы, регулирующей сферу коррупции. В российском законодательстве нет точного представления о формах проявления и видах коррупционных правонарушений. Нормы, регулирующие противодействие коррупции государственных служащих, содержатся в целом ряде законодательных актов. Однако, несмотря на их наличие, законы недостаточно эффективны для того, чтобы искоренить коррупционные проявления из профессиональной деятельности государственных служащих. Думается, следует согласиться с Д.В. Борякиным и Д.Г. Терехиной в том, что «в российских правовых актах отсутствуют механизмы и принципы защиты интересов людей, которые вовлечены в работу государственной власти, также действует большое количество разрешительных процедур и запретов в данной области» [2, с. 457]. Такого же мнения придерживаются другие ученые, отмечая, что причинами коррупции в данной сфере являются такие, как: отсутствие должного контроля над деятельностью госслужащих; пробелы в структуре организации государственной гражданской службы России; несовершенство нормативной правовой базы, регулирующей сферу коррупции, где действует большое количество разрешительных процедур и запретов в данной области, недостаточное финансирование деятельности госслужащих, отсутствие мотивации, что и приводит зачастую к участию в коррупции [4, с. 310].

Среди основных проблем следует назвать взяточничество государственных чиновников. Многие правительственные чиновники считают взяточничество практически законным увеличением официального дохода. К тому же сами граждане, в частности представители сферы бизнеса, регулярно провоцируют чиновников к совершению коррупционных действий [5, с. 83].

Проблемой является и то, что вследствие невозможности государством обеспечения полной защиты граждан, у них возникает недоверие к нему, а материальные ценности в больших количествах сосредотачиваются в руках небольшой группы граждан.

Развитие правонарушений коррупционной направленности ставит под сомнение осуществление государственной службы беспристрастно, профессионально и законно, нарушая тем самым смысл федеральных законов, включая ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [6, с. 22].

В связи со сказанным особую значимость приобретает задача создания мер эффективного противодействия коррупции в среде государственных служащих и предупреждения совершения ими коррупционных преступлений. Учеными уже длительное время ведется обсуждение административно-правовых способов противодействия коррупционной деятельности в системе государственной службы.

С целью совершенствования административно-правовых антикоррупционных средств в системе государственной службы был принят Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. 31.07.2020 г.). В нем закреплен порядок ведения реестров этих услуг в электронной форме. В связи с принятием Закона значительно упростилось содержание предоставления услуг и усложнился процесс получения одними гражданами документов значительно быстрее, чем другими. Для предупреждения коррупционных правонарушений действует Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 11.10.2018 г.), в котором установлены правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы данных актов.

Однако, несмотря на наличие антикоррупционного законодательства, коррупция в сфере государственной службы по-прежнему остается одной из актуальных проблем российского общества.

Следует подчеркнуть, что в настоящее время коррупция свойственна государственной службе многих государств. Отдельным государствам, где борьба с коррупцией стала направлением внутренней политики, удалось минимизировать влияние этого негативного явления на жизнь общества. Вследствие этого для улучшения антикоррупционной политики России в сфере государственной службы, как представляется, надо обратиться к зарубежному опыту антикоррупционной деятельности в таких развитых странах, как США, Великобритания, ФРГ, Франция, Китай и Южная Корея. Положительным опытом антикоррупционной борьбы в этих странах следует считать то, что

большинство корпораций, заводов, фабрик и земель сельскохозяйственного назначения находятся в частной собственности. Логично предположить, что ни один частный собственник не станет воровать свои деньги или брать взятки со своих сотрудников [6, с. 105].

Надо отметить, что в зарубежных странах в процессе антикоррупционной деятельности активно используются всевозможные технические средства (видеокамеры, прослушивание телефонных разговоров, контроль электронной переписки и др.), среди которых особое место отводится полиграфу. К примеру, в Южной Корее каждый претендент при отборе на государственную службу проходит проверку на полиграфе, и такие проверки могут повторяться во время исполнения должностных обязанностей [7, с. 105].

В Соединенных Штатах Америки с 1958 г. действует «Кодекс этики» (госслужащих), который выступает основой нравственной регламентации служебной этики госслужащих в США. Основной акцент в Кодексе делается на понятие «конфликт интересов». Контроль над исполнением предписаний Кодекса возлагается на специальные комиссии, имеющие право на проведение служебных расследований о деятельности госслужащих. С целью мотивирования к добросовестному исполнению служебных обязанностей чиновниками в этой стране существуют государственные чины. Должности госслужащих разделяются на 15 рангов, в каждом из них – 10 ступеней. Карьерный рост по ступеням происходит автоматически с течением времени, с ростом заработной платы с каждым уровнем. Вследствие сказанного можно отметить, что госслужащий в данной стране постоянно находится в процессе карьерного роста, в силу чего он всегда мотивирован на честную службу [8, с. 5].

В Федеративной Республике Германия также законодательно регламентирован принцип разрешения конфликта интересов в деятельности должностных лиц. Он состоит в том, что чиновник обязан докладывать о любом факте личной заинтересованности, гипотетически способной повлиять на принятие им решения [1, с. 174]. В сфере противодействия коррупции продолжают действовать правовые механизмы, установленные в Законе «О борьбе с коррупцией» 1997 г. Наибольшее значение в вопросе противодействия коррупции в ФРГ имеют предупреждающие меры, которые формально выражены в виде Директив, включающих усиление внутриведомственного контроля и служебного надзора за должностными лицами ведомства. В качестве отдельной меры выступает периодическая ротация кадров, в частности, на руководящих должностях, которые наиболее подвержены коррупции. Следовательно, можно сказать, что гражданский служащий в ФРГ должен избегать даже предположения о замешанности его в коррупции. Таким образом, в немецкой модели противодействия коррупции внимание акцентируется не на

применении санкций, а на предупреждении коррупции. В силу этого в административно-правовом регулировании следует отметить и такую превентивно-воспитательную меру, как Кодекс антикоррупционной этики государственного служащего.

Интересен в этом плане опыт Великобритании. В стране основная часть госслужащих, выполняющих управленческие функции на профессиональной основе, являются несменяемыми, что «делает государственный аппарат устойчивым при любых социальных потрясениях» [9, с. 21]. В Великобритании существует Моральный кодекс поведения государственных служащих, в котором закреплены неподкупность, честность, беспристрастность, сдержанность в вопросах политики, избежание конфликтов интересов. В стране действует институт «Консультативных комитетов по стандартам поведения и нормам общественной жизни». Следует обратить внимание на тот факт, что, как и в США, решения комитетов имеют рекомендательный характер.

Во Франции Национальное Собрание Французской Республики в 2017 году приняло новый Закон № 830 «О прозрачности борьбы с коррупцией и модернизации экономики», в котором сказано относительно борьбы с коррупцией в системе государственной службы. Основными целями закон определяет повышение прозрачности процедур принятия государственных решений; внедрение лучших международных стандартов предупреждения коррупции и наказания за коррупцию. В законе говорится, что «рядовые граждане Французской республики имеют право знать, кто участвует в разработке конкретного закона или даже подзаконного акта» [10, с. 113]. Закон ужесточает наказания за коррупцию.

Особое внимание надо обратить на опыт антикоррупционной деятельности в Китае. В отличие от Великобритании и ФРГ, Закон КНР от 27 апреля 2005 года «О государственных служащих» в главе 9 закрепляет ответственность за преступления коррупционной направленности в виде конкретных санкций, тогда как о мерах предупредительного воздействия ничего не сказано. Применяются также меры по пресечению взяток, когда госслужащий за счет взяткодателя под видом служебных целей выезжает за рубеж, которые закреплены в Законе КНР от 25 апреля 2013 года «О туризме», которым запрещаются госслужащим поездки за рубеж туристического характера [11, с. 171]. Ведущую роль в выработке антикоррупционных мер играют положения партийных актов Коммунистической партии Китая.

Что касается Российской Федерации, то здесь в настоящее время в ряде российских законов регламентируются механизмы противодействия коррупции. Так, в КоАП РФ (в ред. от 31.07.2020 г.) в статье 19.28 закреплена такая норма, как «незаконное вознаграждение от имени юридического лица», предусматривающая ответ-

ственность за незаконную передачу или обещание должностному лицу в корыстных целях денежных и иных средств для выполнения им определенных действий (бездействия). Однако надо отметить, что составы административных правонарушений коррупционной направленности не систематизированы в рамках Кодекса об административных правонарушениях РФ. В ряде федеральных законов существуют нормы, устанавливающие упрощенный порядок привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения.

В российском законодательстве предусматриваются профессиональные требования и квалификационные стандарты в отношении граждан для получения статуса госслужащего. Статья 4 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 31.07.2020 г.) «О государственной гражданской службе РФ» определяет профессионализм и компетентность государственных служащих одним из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы, в статье 12 перечисляются общие квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы. Однако, как представляется, эти общие требования не могут способствовать устранению попыток получения доступа к государственной службе граждан, которые намереваются заниматься коррупционной деятельностью. В Законе содержится перечень административно-правовых мер противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы, однако нельзя сказать, что все они являются оптимальными. Эффективным средством противодействия коррупции в сфере госслужбы названа в Законе ротация кадров, являющаяся одним из принципов, на основе которых осуществляется формирование кадрового состава гражданской службы (п. 2 ст. 60 ФЗ).

Основным нормативным правовым актом в области борьбы с коррупцией является Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 24.04.2020 г.), в котором закреплены основные принципы, правовые и организационные основы борьбы с коррупцией, а также меры по минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Среди мер по противодействию коррупции названо предоставление государственными служащими сведений о доходах и расходах и об имуществе. Каждый госслужащий должен предоставлять информацию не только о своих доходах, но и о доходах своего супруга или супруги и об имуществе своих детей. В Законе установлено шесть основных мер противодействия коррупции. К примеру, статья 6 Закона также относит к таковым мерам развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства России о противодействии коррупции. В статье 1 дается понятие коррупции. Однако в Законе отсутствуют такие составы, как: превышение должностных полномочий и нецелевое расходование бюджетных

средств, что следует считать пробелом в законодательстве. Важными мерами по борьбе с коррупцией является запрет на создание счетов и вкладов в зарубежных банках, для того чтобы соответствующие органы могли проследить за расходами и доходами госслужащих (ст. 7.1); разработка и реализация антикоррупционных программ и др.

Таким образом, несмотря на наличие норм, регулирующих противодействие коррупции госслужащих, и мер противодействия ей, они недостаточно эффективны для искоренения коррупционных проявлений из деятельности госслужащих, в силу чего современное состояние антикоррупционной политики в России в целом является негативным.

На основе изложенного можно сделать определенные выводы.

Эффективное противодействие коррупции в сфере государственной службы возможно посредством:

- совершенствования законодательства в этом направлении;
- разработки комплекса мероприятий, направленных на предупреждение коррупции среди госслужащих;
- развития на законодательном уровне комплекса административно-правовых средств противодействия коррупции в системе государственной службы с учетом практики зарубежных стран по борьбе с коррупцией для создания эффективной модели государственного управления в Российской Федерации;
- изучения зарубежного опыта при разработке нормативных правовых актов, направленных на предупреждение и пресечение коррупции в сфере государственного управления, к примеру, опыта Великобритании; внедрения и применения новейших инновационных технологий развитых стран, добившихся значительных успехов в борьбе с данным негативным явлением;
- проведения активной профилактической работы по мотивации государственных служащих на антикоррупционное поведение, к примеру, по аналогии с такими странами, как США и ФРГ;
- ужесточения проверок граждан-кандидатов на должности государственных служащих, предъявления конкретных требований к квалификации граждан, поступающих на государственную службу;
- применения таких административно-правовых средств, как стимулирование и запреты, с распространением не только на самого государственного гражданского служащего, но и на его близких родственников;
- исполнения госслужащими должностных обязанностей в точном соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими их служебную деятельность;
- плановых проверок на вовлеченность госслужащих в коррупционную деятельность;

- контроля над деятельностью государственных служащих с всеобщим доступом к информации о данных проверках;
- пожизненного запрета на замещение государственных должностей лицами, ранее совершившими коррупционные нарушения [12, с. 306];
- формирования в обществе антикоррупционной нетерпимости;
- развития института общественного контроля.

- обязательное привлечение независимых экспертов и общественной экспертизы при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Таким образом, для эффективного противодействия коррупции в сфере государственной службы в Российской Федерации целесообразно использование комплексного подхода, включающего разнообразные средства и методы реагирования.

Литература

1. Дикажев М.М. К вопросу о противодействии коррупции государственных служащих в России // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 4. С. 170–176.
2. Терехина Д.Г., Борякин Д.В. Проблемные вопросы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы РФ // Российская наука: актуальные исследования и разработки: сб. науч. ст. VIII всерос. науч.-практ. конф. Самара, 2019. С. 456–458.
3. Чупанова С.А. К вопросу о коррупции в сфере государственной гражданской службы // Перспективы развития науки и образования: сб. науч. тр. по материалам XVIII междунар. науч.-практ. конф. 2017. С. 74–76.
4. Голоманчук Э.В., Астафурова О.А., Меграбян Д.А. Современные способы осуществления коррупции на государственной гражданской службе и способы противодействия им // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 3 (52). С. 309–315.
5. Толдиев А.Б. Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Теория и практика общественного развития. 2016. № 2. С. 82–84.
6. Сурхов Н.М. Административно-правовые механизмы противодействия коррупции в системе государственной службы // Вестник науки. 2018. Т. 5. № 5 (5). С. 20–26.
7. Филиппов А. Факторы противодействия коррупции в сфере государственной службы: вопросы общей теории права // Основные тенденции развития современного права: проблемы теории и практики. материалы III всерос. науч.-практ. конф. / под ред. А.Б. Мезяева, Р.Ф. Степаненко, С.Н. Тагаевой. 2019. С. 103–106.
8. Шарин В.И. Система мотивации профессиональной деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Human progress. 2017. Т. 3. № 4. [Электронный ресурс]. URL: http://progress-human.com/images/2017/tom3_4/Sharin.pdf (дата обращения: 01.09.2020).
9. Федорова А.С. Совершенствование противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Центральный научный вестник. 2017. Т. 2. № 17 (34). С. 21–22.
10. Блаткова В.В. Нормативно-правовое регулирование противодействия коррупции в системе государственной службы в зарубежных странах // Актуальные проблемы экономики и права: сб. тр. Киров, 2019. С. 112–118.
11. Троцинский П.В. Нормативно-правовое регулирование борьбы современного Китайского государства с коррупцией // Актуальные проблемы российского права. Вып. 2 (63). 2016. С. 169–177.
12. Габитов И.А. Административно-правовые механизмы противодействия коррупции в системе государственной службы // Аллея науки. 2020. Т. 1. № 4 (43). С. 302–306.

References

1. Dikazhev M.M. K voprosu o protivodeistvii korruptsii gosudarstvennykh sluzhashchikh v Rossii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2019. № 4. S. 170–176.
2. Terekhina D.G., Boryakin D.V. Problemnye voprosy protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby RF // Rossiiskaya nauka: aktual'nye issledovaniya i razrabotki: sb. nauch. st. VIII vseros. nauch.-prakt. konf. Samara, 2019. S. 456–458.
3. Chupanova S.A. K voprosu o korruptsii v sfere gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby // Perspektivy razvitiya nauki i obrazovaniya: sb. nauch. tr. po materialam XVIII mezhdunar. nauch.-prakt. konf. 2017. S. 74–76.
4. Golomanchuk E.V., Astafurova O.A., Megrabyan D.A. Sovremennye sposoby osushchestvleniya korruptsii na gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe i sposoby protivodeistviya im // Biznes. Obrazovanie. Pravo. 2020. № 3 (52). S. 309–315.
5. Toldiev A.B. Aktual'nye problemy protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby RF // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. 2016. № 2. S. 82–84.
6. Surkhov N.M. Administrativno-pravovye mekhanizmy protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby // Vestnik nauki. 2018. T. 5. № 5 (5). S. 20–26.

7. *Filippov A.* Faktory protivodeistviya korruptsii v sfere gosudarstvennoi sluzhby: voprosy obshchei teorii prava // Osnovnye tendentsii razvitiya sovremennogo prava: problemy teorii i praktiki. materialy III vseros. nauch.-prakt. konf. / pod red. A.B. Mezyaeva, R.F. Stepanenko, S.N. Tagaevoi. 2019. S. 103–106.
8. *Sharin V.I.* Sistema motivatsii professional'noi deyatel'nosti gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossiiskoi Federatsii // Human progress. 2017. T. 3. № 4. [Elektronnyi resurs]. URL: http://progress-human.com/images/2017/tom3_4/Sharin.pdf (data obrashcheniya: 01.09.2020).
9. *Fedorova A.S.* Sovershenstvovanie protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii // Tsentral'nyi nauchnyi vestnik. 2017. T. 2. № 17 (34). S. 21–22.
10. *Blatkova V.V.* Normativno-pravovoe regulirovanie protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby v zarubezhnykh stranakh // Aktual'nye problemy ekonomiki i prava: sb. tr. Kirov, 2019. S. 112–118.
11. *Troshchinskii P.V.* Normativno-pravovoe regulirovanie bor'by sovremennogo Kitaiskogo gosudarstva s korruptsiei // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. Vyp. 2 (63). 2016. S. 169–177.
12. *Gabitov I.A.* Administrativno-pravovye mekhanizmy protivodeistviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoi sluzhby // Alleya nauki. 2020. T. 1. № 4 (43). S. 302–306.

*Поступила в редакцию 11 июля 2020 г.
Received 11 July, 2020*