

Т.П. Лепа
Е.И. Старовойтова
Г.М. Тамбовцева

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Учебное пособие

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет

Т.П. Лепа
Е.И. Старовойтова
Г.М. Тамбовцева

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Учебное пособие

Иркутск
Издательство БГУ
2018

УДК 342.51:328.185(075.8)

ББК 67.401.011я7

Л48

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты канд. юрид. наук, доц. О.В. Кирьянова
канд. юрид. наук, доц. Н.Ю. Васильева

Лева Т.П.

Л48 Предупреждение коррупции в органах исполнительной власти в современных условиях [Электронный ресурс] : учеб. пособие / Т.П. Лева, Е.И. Старовойтова, Г.М. Тамбовцева. — Иркутск : Изд-во БГУ, 2018. — 140 с. — Режим доступа: lib-catalog@bgu.ru.

Учебное пособие является дополнением к основной учебной литературе. Способствует более глубокому усвоению и закреплению учебного материала, включает понятийный аппарат в сфере коррупции, нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность органов исполнительной власти в области противодействия коррупции.

Для студентов бакалавриата и специалитета очной, заочной и ускоренной форм обучения.

УДК 342.51:328.185(075.8)

ББК 67.401.011я7

© Лева Т.П., 2018
Старовойтова Е.И., 2018
Тамбовцева Г.М., 2018
© Издательство БГУ, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА I. КОРРУПЦИЯ КАК МЕЖДУНАРОДНОЕ ЯВЛЕНИЕ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	10
1.1. Понятие международного сотрудничества в борьбе с коррупцией.....	10
1.2. Виды международного сотрудничества в борьбе с коррупцией.....	13
ГЛАВА 2. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ	20
2.1. Цели, задачи, принципы проведения антикоррупционной экспертизы. Понятие антикоррупционной экспертизы	20
2.2. Субъекты антикоррупционной экспертизы.....	23
2.3. Методика проведения антикоррупционной экспертизы.....	35
ГЛАВА 3. КОРРУПЦИОННЫЕ ПРОЯВЛЕНИЯ	53
В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ	53
3.1. Исторические аспекты проявления коррупции в таможенных органах. Формы и причины коррупционных проявлений в таможенных органах	53
3.3. Принципы и основы противодействия коррупции в таможенных органах. Методы борьбы с коррупцией в таможенных органах	72
3.5. Условия, порождающие коррупцию в таможенных органах. Направления деятельности по борьбе с коррупционными проявлениями в таможенных органах ЕАЭС	83
4.1. Понятие и тенденции коррупционной преступности в органах внутренних дел.....	96
4.2. Нормативно-правовое регулирование антикоррупционной деятельности в органах внутренних дел	107
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	129
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ.....	129

ВВЕДЕНИЕ

Мировое сообщество давно пришло к выводу, что противодействовать коррупции как общераспространенному негативному социальному явлению можно только объединенными усилиями государств. Не случайно в преамбуле Конвенции ООН против коррупции (2003 г.) говорится, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Коррупция в России проявляет себя не только в виде отдельных актов, но и методов совершения различных криминальных деяний, а также широкой практики. Она системно связана с транснациональной и иной масштабной организованной преступной деятельностью экономического, политического, террористического, экстремистского и другого характера, представляет собой одну из наиболее серьёзных угроз национальной безопасности.

Официальная статистика фиксирует парадоксальную картину: при значительном превышении числа регистрируемых фактов получения взяток над числом фактов дачи взяток, количество выявляемых взяточполучателей устойчиво, наоборот, оказывается значительно ниже числа взяткодателей и при этом размах различий последовательно возрастает. Нуждается в кардинальном совершенствовании правовая база реагирования на коррупцию. Трактующее действующим российским законодательством понимание коррупции не соответствует сущностным характеристикам данного явления, в том числе отраженным в ратифицированных Российской Федерацией международных конвенциях:

- понятие необоснованно расширено за счет злоупотребления служебным положением, хищений и других преступлений, круг которых в законе исчерпывающе не определен и практически трактуется произвольно. Общепринятое в истории отечественного права и в международных правовых актах понятие «коррупция» означает двустороннюю криминальную сделку подкупа-продажности, в том числе осуществляемую при участии посредников;

- сужены предмет подкупа, круг субъектов подкупа- продажности, сфера коррупции: коррупция связывается узко только с имущественной выгодой, а также деятельностью лишь физических лиц - до сих пор не введена уголовная ответственность юридических лиц, наиболее масштабных корруптеров. Не уделяется должного внимания коррупции в негосударственных сферах, поведению широкого круга лиц, выполняющих публичные функции¹.

Раскрытие коррупционных преступлений, затрагивающих интересы нескольких государств, требует постоянного повышения уровня взаимодействия правоохранительных служб, что невозможно без совершенствования нормативно-правовой базы, форм и методов совместных действий, не ограничиваясь только информационным обменом или экстрадицией. В этой связи совершен-

¹ Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы / под ред. А.И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация, 2015. С. 7.

ствование международного сотрудничества в рассматриваемой сфере является одним из наиболее приоритетных направлений внешнеполитического курса России.

В целях реализации требований антикоррупционных конвенций Указами Президента РФ от 18.12.2008 № 1799 и № 1800 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции ООН против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи» и «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества» были определены госорганы, ответственные за международное сотрудничество в данной сфере.

Решением Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 16 декабря 2008 г. Генеральная прокуратура РФ определена головным ведомством по осуществлению взаимодействия с Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), созданной в рамках Совета Европы.

Сотрудничество с иностранными компетентными органами и международными организациями является одним из приоритетных направлений деятельности Генеральной прокуратуры РФ. Для его обеспечения в июне 2006 г. вместо Международно-правового управления было создано Главное управление международно-правового сотрудничества, в состав которого вошли управление экстрадиции, управление правовой помощи и управление международно-го права.

В целях активизации международного сотрудничества с иностранными компетентными органами по делам, находящимся в производстве центральных аппаратов следственных органов и получившим большой общественный резонанс, в сентябре 2010 г. в составе Главного управления международно-правового сотрудничества был создан отдел международного сотрудничества по особо важным делам, а в марте 2011 г. – отдел правовой помощи и приграничного сотрудничества со странами Восточной Азии (в г. Хабаровске)².

В настоящее время Генеральная прокуратура РФ взаимодействует с зарубежными коллегами почти 80 стран. Такое взаимодействие осуществляется на основе международных договоров или принципа взаимности, закрепленного в ст. 453, 457, 460, 462 УПК РФ. Кроме того, Генеральная прокуратура является единственным компетентным органом, который направляет запросы о выдаче лиц для привлечения их к уголовной ответственности или исполнения приговоров, а также принимает решения о выдаче лиц из Российской Федерации.

В 2009 г. на базе Генеральной прокуратуры РФ был создан Национальный контактный пункт (НКП) по обеспечению практического международного

² Генеральная прокуратура Российской Федерации имеет 5 многосторонних и 80 двусторонних межведомственных соглашений и иных договоренностей о сотрудничестве с партнерами из 66 иностранных государств. За последние 5 лет подписано 28 таких договоренностей. Россия участвует в ряде многосторонних договоров в сфере правовой помощи по уголовным делам: Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г. и Дополнительном протоколе к ней 1978 г., Европейской конвенции о передаче уголовного судопроизводства 1972 г., а также заключенной в рамках СНГ Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. с Протоколом к ней 1997 г // <https://genproc.gov.ru/ms/>

сотрудничества по выявлению, аресту, конфискации и возвращению активов, полученных в результате коррупционной деятельности. При его создании были учтены рекомендации Межправительственной рабочей группы открытого состава по возвращению активов, учрежденной Конференцией государств-участников Конвенции ООН, об использовании НКП для образования единой сети таких пунктов.

Практическая целесообразность деятельности НКП состоит в обеспечении оперативного взаимодействия с компетентными органами иностранных государств в вопросах розыска, конфискации и возврата активов. Такие контактные пункты позволяют решать текущие вопросы сотрудничества, в том числе связанные с составлением и исполнением запросов об оказании правовой помощи по уголовным делам.

Обеспечением деятельности НКП занимаются сотрудники Главного управления международно-правового сотрудничества и управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

В условиях сформированной на государственном уровне системы противодействия коррупции акцент был сделан на выявлении преступлений, представляющих повышенную общественную опасность.

В 2017 г. зарегистрировано почти 30 тыс. преступлений коррупционной направленности. Выделение законодателем мелкого взяточничества в отдельный состав позволило сосредоточить усилия правоохранительных органов на пресечении наиболее значимых преступлений. В результате возросло число установленных коррупционных деяний, совершенных в крупном и особо крупном размере (+16 %, свыше 5 тыс.)³.

Размер причиненного ущерба составил 37,5 миллиарда рублей. В результате российским собственникам возвращены денежные средства и иное имущество на сумму двадцать шесть с половиной миллиардов. Причем речь идет лишь о денежных средствах и недвижимости без учета стоимости ценных бумаг. В иностранные суды поданы иски о взыскании с лиц, виновных в причинении имущественного ущерба российским предприятиям, на общую сумму более 28,6 млрд рублей.

Органами внутренних дел установлено 13 тысяч лиц, причастных к коррупционным преступлениям. Каждый двенадцатый из них занимал должность в органах исполнительной или законодательной власти⁴.

Важнейшим направлением нашей работы остается надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, охватывающий с каждым годом все более широкий спектр правоотношений.

Среди значимых направлений выделяют антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, их проектов и результаты работы по проверке

³ Доклад генерального прокурора Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1367434/> (Дата обращения: 01.03.2018).

⁴ Выступление В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России от 28 февраля 2018 года. URL : <https://мвд.рф/news/item/12414375> (Дата обращения: 01.03.2018).

соблюдения чиновниками обязанностей, запретов и ограничений, а также по контролю за соответствием их расходов доходам⁵.

В таможенных органах России основными подразделениями, осуществляющими деятельность по борьбе с коррупционными проявлениями и по профилактике коррупционных и иных правонарушений, являются подразделения, подотчетные Управлению по противодействию коррупции Федеральной таможенной службы России, которые, согласно своим функциональным обязанностям осуществляют проверки по антикоррупционным направлениям.

На основе проведенных проверок и по оперативным материалам подразделений по противодействию коррупции Федеральной таможенной службы России, были выявлены и возбуждены уголовные дела коррупционной направленности: за 2017 год по материалам подразделений по противодействию коррупции таможенных органов России возбуждено 306 уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности по сравнению с 2016 годом (230 уголовных дел) их количество увеличилось на 33 %, в то же время в 2015 году возбуждено 195 уголовных дел (140 – в отношении 89 должностных лиц таможенных органов и 55 – в отношении 59 взятокдателей), в 2014 году - 155 уголовных дел (103 – в отношении 74 должностных лиц таможенных органов и 52 – в отношении 57 взятокдателей), в 2013 году - 177 уголовных дел (122 – в отношении 86 должностных лиц таможенных органов и 55 – в отношении 52 взятокдателей), в 2012 году - 113 уголовных дел (92 – в отношении 57 должностных лиц таможенных органов и 21 – в отношении 13 взятокдателей). Очевиден поступательный рост количества уголовных дел (за исключением 2014 года, когда произошло незначительное падение).

При этом, в 2017 году в отношении 78 должностных лиц таможенных органов возбуждено 135 уголовных дел коррупционной направленности, в то же время в отношении 71 взятокдателя – 171 уголовное дело.

По итогам работы подразделений по противодействию коррупции за 2017 год количество коррупционных преступлений, совершенных должностными лицами таможенных органов, в сравнении с 2016 годом снизилось на 27 %, а число должностных лиц таможенных органов, совершивших данные преступления сократилось на 28 %. Одновременно отмечается рост количества выявленных подразделениями по противодействию коррупции таможенных органов попыток дачи взятки должностным лицам таможенных органов. Так, по сравнению с 2016 годом количество лиц, совершивших данное преступление, возросло на 34 %.

Иными правоохранительными органами за 2017 год возбуждено 7 уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности в отношении 8 должностных лиц таможенных органов, а в 2016 году – 9 уголовных дел в отношении 9 должностных лиц таможенных органов, за 2015 год – 15 уголовных дел должностных лиц таможенных органов, за 2014 год – 11 уголовных дел в

⁵ Выступление Ю.Я. Чайки на расширенном заседании коллегии, посвященное итогам работы органов прокуратуры в 2017 году и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2018 году. – URL : <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1333942/> (Дата обращения: 15.02.2018).

отношении 11 должностных лиц таможенных органов, за 2013 год – 14 уголовных дел в отношении 19 должностных лиц таможенных органов.

Таким образом, доля уголовных дел коррупционной направленности, возбужденных по материалам подразделений по противодействию коррупции таможенных органов в общем количестве коррупционных уголовных дел, возбужденных всеми правоохранительными органами Российской Федерации в отношении должностных лиц таможенных органов, в указанные годы колебалась в пределах 80-95 %.

Наиболее распространенными видами преступлений коррупционной направленности, выявленных подразделениями по противодействию коррупции таможенных органов в указанные годы, являлись:

- дача взятки (ст. 291 УК РФ): в 2017 году – 171 уголовное дело, в 2016 году — 45 уголовных дел; в 2015 году — 55 уголовных дел, в 2014 году — 52 уголовных дела; в 2013 году — 55 уголовных дел;

- получение взятки (ст. 290 УК РФ): в 2017 году – 82 уголовных дела; в 2016 году — 96 уголовных дел, в 2015 году — 67 уголовных дел, в 2014 году — 39 уголовных дел, в 2013 году — 29 уголовных дел;

- мошенничество, присвоение или растрата (ч.ч. 3, 4 ст. ст. 159, 160 УК РФ): в 2017 году – 25 уголовных дел; в 2016 году — 33 уголовных дел, в 2015 году — 40 уголовных дел, в 2014 году — 16 уголовных дел;

- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ): в 2017 году – 14 уголовных дел, в 2013 году — 38 уголовных дел.

В целях минимизации коррупционной составляющей в таможенных органах России приказом ФТС России от 18 января 2010 г. № 57 установлен порядок уведомления должностными лицами таможенных органов начальников таможенных органов о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений.

Кроме того, в должностные регламенты и инструкции должностных лиц таможенных органов внесены обязанности об уведомлении представителя нанимателя, органов прокуратуры или других государственных органов обо всех случаях обращения к должностному лицу заинтересованных лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, а также уведомлении о фактах совершения другими государственными служащими коррупционных правонарушений.

На информационных стендах и официальных интернет-сайтах таможенных органов в разделах «Противодействие коррупции» размещается информация об антикоррупционной деятельности, проводимой в таможенных органах.

Применяются меры поощрения в отношении должностных лиц, уведомивших представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений

В соответствии с пунктом 3 приказа ФТС России от 16.12.2014 № 2459 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной

таможенной службы» (зарегистрирован в Минюстом России 23.01.2015 № 35684) проводится антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, данная работа возложена на Правовое управление ФТС России.

Несмотря на то, что за последние годы на различных уровнях сделаны значительные шаги для объединения государств в единый антикоррупционный фронт, международное сотрудничество в этой области в целом находится на стадии становления. На повестке дня сегодня стоит вопрос о выработке единой международной антикоррупционной политики, включающей в себя не только международно-правовые механизмы, но и широкий спектр мер, направленных на предупреждение коррупционных проявлений. Для Российской Федерации участие в международных усилиях по борьбе с коррупцией имеет большое значение как в свете задачи интеграции России в мировое сообщество цивилизованных государств, так и для эффективного противостояния коррупции на национальном уровне.

ГЛАВА I. КОРРУПЦИЯ КАК МЕЖДУНАРОДНОЕ ЯВЛЕНИЕ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

1.1. Понятие международного сотрудничества в борьбе с коррупцией

Негативное влияние коррупции на развитие общества известно с глубокой древности. Тем не менее, в целом коррупционные процессы носили изолированный характер и касались определенных стран и народов. Это объяснялось тем, что, несмотря на развитие внешнеэкономических связей и торговли, в целом древние общества были изолированы от соседей и самодостаточны политически. В современном мире, связанном единой информационной сетью, транспортными коммуникациями, фактически единой системой финансовых институтов, положение кардинально изменилось. Экономические, социальные и политические процессы в разных частях мира и в различных государствах взаимообусловлены и испытывают взаимовлияние. В этих условиях коррупция становится фактором, имеющим глобальное значение и оказывающим негативное влияние на общемировые процессы. Именно коррупция, ввиду ее внутренних свойств, сложной структуры причиняемых ею последствий, оказывает наиболее серьезное влияние на глобальные процессы, позволяющее говорить о ее международном характере. Необходимо учитывать и то, что и сама коррупция приобрела в современных условиях новое измерение, также благоприятствующее ее глобализации.

Международный характер, по нашему мнению, присущ всем разновидностям коррупции. Национальная коррупция также причиняет ущерб мировому развитию. Государство, общество не существуют в вакууме, а включены в глобальную мировую систему. Коррупция всегда негативно влияет на экономику, ослабляет государственные институты, снижает инвестиционную привлекательность. Важным является и то, что коррупция всегда является прямым или косвенным нарушением прав и свобод человека, декларированными мировым сообществом в основополагающих актах международного права. Коррупция в ее глобальных масштабах может пошатнуть устойчивость мировой финансовой системы. Процессы глобализации, развитие внешних связей, становление международных политических и экономических институтов дали рождение новым разновидностям коррупции – ее транснациональной и международной формам. В литературе данные формы коррупции часто отождествляются, что, на наш взгляд, неверно. К транснациональной коррупции, по нашему мнению, следует относить те коррупционные проявления, которые связаны с присутствием иностранного элемента (субъекта). Определенные критерии транснационального характера преступлений, в том числе коррупционных, даны в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности. Ст. 3 документа признает преступления транснациональными если:

- оно совершено в более чем одном государстве;

– оно совершено в одном государстве, но существенная часть его подготовки, планирования, руководства или контроля имеет место в другом государстве;

– оно совершено в одном государстве, но при участии организованной преступной группы, которая осуществляет преступную деятельность в более чем одном государстве;

– оно совершено в одном государстве, но его существенные последствия имеют место в другом государстве.

Однако, как было показано ранее, при столь широком понимании транснациональной коррупции теряются всякие возможности для разграничения с другими ее формами, поскольку каждое коррупционное преступление имеет последствия за пределами государства его совершения. Критерий «существенности» последствий в данном случае является сугубо оценочным и не может быть четко установлен в каждом конкретном случае.

США является первой страной, выразившей беспокойство в связи с транснациональной коррупцией, принявшая в 1977 г. Закон о коррупционной деятельности за рубежом.

Наряду с транснациональной, необходимо, на наш взгляд, выделять международную коррупцию. Последняя, по нашему мнению, характеризуется наличием международного субъекта. К международной коррупции следует относить подкуп должностных лиц международных организаций и транснациональных корпораций, а также злоупотребление данными лицами своими полномочиями в личных или групповых интересах.

Выделение данной формы коррупции обусловлено значением и ролью международных организаций в современном миропорядке. Развитие международной системы, рост значения и расширение круга стоящих перед ней задач обусловили необходимость более высокого организационного уровня. Результатом стало создание крупномасштабной системы международных органов и организаций. Функции организаций активно развиваются, их деятельность охватывает все более обширный спектр жизни мирового сообщества: поддержание мира и безопасности, защита прав человека, регулирование производства и распределение материальных благ, здравоохранения, защита окружающей среды, борьба с организованной преступностью и др. Универсальным международным организациям принадлежит важная роль в управлении глобальными процессами. Особенно велика регулирующая роль международных финансовых институтов, таких как функционирующих в системе ООН Международный Валютный Фонд и Всемирный Банк. Очевидны и широкие возможности злоупотреблений международными чиновниками.

Данный вид коррупции отличается высочайшей латентностью. Для деятельности большинства крупных международных организаций, имеющиеся факты коррупции крайне редко становятся достоянием гласности, как правило, дело ограничивается внутренними расследованиями без принятия надлежащих мер. С удовлетворением следует отметить, что ряд международных организаций, в частности Всемирный Банк, не только признают факты коррупции в своих структурах, но и предпринимают меры по борьбе с данным явлением.

Итак, современная коррупция представляет собой международное явление. Ее проявления, даже на национальном уровне, оказывают серьезное влияние на мировые экономические, социальные и политические процессы. Глобальное измерение коррупции обуславливает выделение новых ее разновидностей – коррупции транснациональной и международной, имеющих исключительную опасность.

Международный характер коррупции обуславливает степень международной озабоченности данным явлением, серьезное изменение в его восприятии мировой общественностью.

Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией на сегодняшний день представляется наиболее актуальным направлением противодействия данному явлению. Для новых же форм коррупции – международной и транснациональной данное направление противодействия является ведущим и единственно возможным. Данное положение обусловлено тем обстоятельством, что для коррупции, как и для других видов преступности, давно не существует национальных границ. В то же время средства борьбы с данным явлением продолжают оставаться преимущественно национальными. Темпы развития международного сотрудничества, объединения государств в борьбе с коррупцией заметно отстают от процессов интернационализации коррупции.

Само понятие сотрудничество означает работу вместе, сообща, участие в общем деле. Международное сотрудничество предполагает совместную работу, участие в общих делах, относящихся к отношениям между народами, государствами, сфере внешней политики. В соответствии с Уставом ООН (1945 г.), Декларацией о принципах международного права (1970 г.), Заключительным актом Совещания по безопасности и сотрудничеству государств в Европе (1975 г.), все государства должны поддерживать и развивать сотрудничество друг с другом в соответствии с целями и принципами Устава ООН, другими международно-правовыми документами и обязательствами.

Борьбу с коррупцией представляется возможным рассматривать как подсистему в общей системе борьбы мирового сообщества с преступностью и иными негативными социальными явлениями: наркотизмом, терроризмом, сексуальной эксплуатацией, и т. п. В большинстве случаев данные патологические формы поведения, опасные для мирового сообщества, криминализованы национальным уголовным правом согласно международным конвенциям и, следовательно, являются разновидностями международной преступности. Таким образом, международная борьба с коррупцией не может рассматриваться вне системы международного сотрудничества в борьбе с преступностью, нормативной основой которого является международное уголовное право.

Исторически международное сотрудничество государств в борьбе с преступностью обуславливалось характером преступности, представляющей угрозу мировому сообществу. Потребность в правовой взаимопомощи государств возростала адекватно росту международной преступности, наносящей вред интересам двух и более государств.

Борьба с коррупцией является одним из главных направлений международного сотрудничества в борьбе с преступностью. В последнее десятилетие принято множество многосторонних международных конвенций по борьбе с коррупцией, глобальных и региональных программ и деклараций, посвященных данной проблеме. Усилия мирового сообщества по выработке общей антикоррупционной политики обусловлены экономической глобализацией и новым международным качеством коррупции.

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

Предлагаемое определение позволяет выделить основные формы международного сотрудничества в борьбе с коррупцией, составляющие его содержание и определяющие его основные направления.

1.2. Виды международного сотрудничества в борьбе с коррупцией

Потребность в единой антикоррупционной политике определяет развитие международно-правовой базы в сфере борьбы с коррупцией. Основная масса международных документов по данной проблематике была принята в последнее десятилетие. Международное антикоррупционное нормотворчество осуществляется на нескольких уровнях.

Глобальный уровень представлен главным образом документами Организации Объединенных Наций, играющей ведущую роль в формировании глобальной антикоррупционной политики.

О важности проблемы коррупции и необходимости противостояния ей упоминается еще в материалах V Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Женева, 1975). В дальнейшем на форумах ООН данная проблема обсуждалась неоднократно. В то же время коррупция рассматривалась в документах тех лет как проблема национальная, во многом зависящая от культурных особенностей и традиций той или иной страны. Понимание международного, глобального характера феномена коррупции пришло несколько позже, с интенсификацией интеграционных процессов в мировой экономике.

В резолюции VIII Конгресса ООН (Гавана, 1990 г.) отмечалось, что проблемы коррупции в государственной администрации носят всеобщий характер

и что, хотя они оказывают особенно пагубное влияние на страны с уязвимой экономикой, это влияние ощущается во всем мире. Помимо вышеупомянутой резолюции, в 90-е годы на уровне ООН были приняты: Международный кодекс поведения должностных лиц (1996) и Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (1996). Важной вехой стало принятие Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000). В 1999 г. Центр по международному предупреждению преступности Управления по контролю над наркотиками и предупреждению преступности ООН совместно с Исследовательским Институтом ООН по преступности и правосудию (ЮНИКРИ) разработал Глобальную программу против коррупции, предусматривающую план действий на национальном и международном уровнях по противостоянию коррупции.

Несмотря на многочисленные антикоррупционные инициативы ООН, сохранялась потребность в разработке единого специального акта, который бы заложил основы глобальной антикоррупционной политики в новом столетии. Конвенция ООН против коррупции была принята 31 октября 2003 года, а в декабре того же года подписана представителями государств на конференции в г. Мериде (Мексика).

Важную роль в формировании антикоррупционной международно-правовой базы также призваны сыграть документы ассоциированных с ООН организаций, таких как Международный Фонд и Всемирный Банк, Всемирная Торговая Организация.

Региональный уровень представлен документами региональных международных организаций, таких как Совет Европы, Европейский Союз, Организация Американских Государств (ОАГ), СНГ, Шанхайская организация сотрудничества и др. Для Российской Федерации наибольшее значение имеют антикоррупционные инициативы в рамках СНГ и европейских организаций.

По нашему мнению, в сфере сотрудничества в борьбе с коррупцией в рамках Совета Европы наиболее актуальными для России на данном этапе являются следующие задачи:

– участие в деятельности Группы государств против коррупции (GRECO).

– дальнейшая интенсификация сотрудничества в этой сфере в рамках Совета Европы, в том числе укрепление механизмов контроля за выполнением государствами-членами общеевропейских антикоррупционных норм и принципов.

Международно-правовые нормы по борьбе с преступностью и коррупцией без их адекватного восприятия национальным законодательством являются недействительными. Особо следует отметить, что унификация законодательства и проведение в жизнь на национальном уровне международно-правовых антикоррупционных инициатив должны происходить не только и не столько в сфере уголовного права. Не меньшее значение имеет приведение в соответствие с международными требованиями банковского, налогового, административного и др. законодательства. Наиболее перспективным в данной сфере мы считаем разработку комплексных профилактических антикоррупционных законов, отра-

жающих общую тенденцию политики в борьбе с преступностью: приоритет профилактических мер перед мерами уголовной репрессии.

Общепризнанным в условиях современной демократии является значение гражданского общества для цивилизованного развития стран и народов. Именно на гражданское общество в современных условиях ложится основная нагрузка и в деле противостояния коррупции. В развитии международного сотрудничества в этой сфере значительная роль принадлежит международным неправительственным организациям.

Среди них следует выделить организацию Transparency International (Международная Гласность) – единственную некоммерческую неправительственную организацию, посвятившую себя делу повышения ответственности и обуздания коррупции как на международном, так и на национальном уровне. Организация была создана в 1993 году и сегодня имеет филиалы в 60 странах, в том числе и в России. Штаб - квартира организации находится в Берлине. Transparency International проводит широкую исследовательскую работу в разных странах мира, вырабатывает рекомендации по борьбе с коррупцией. Организация издала специальную книгу-пособие по организации противодействия коррупции путем серьезных политических и экономических реформ.

Важнейшей предпосылкой успешности международного сотрудничества в борьбе с коррупцией является сотрудничество правоохранительных органов в процессуальной и криминалистической областях. Объективные предпосылки для развития созданы благодаря деятельности Интерпола и Европола, наличия многочисленных двух и многосторонних соглашений о сотрудничестве между правоохранительными органами различных государств.

Предпосылкой успешного международного сотрудничества в борьбе с коррупцией является его научная обоснованность. Это невозможно без объединения усилий специалистов, прежде всего юристов и криминологов в разработке проблем противодействия коррупции национальными и международными средствами. Интерес научной общественности к проблеме коррупции в настоящее время велик как никогда. Международные конференции и форумы, посвященные проблемам коррупции, проходят практически ежемесячно в различных областях мира. Представляется, что ученые, в отличие от политиков и представителей правоохранительных органов, достигли значительных успехов в объединении усилий в борьбе с коррупцией.

Ведущей организацией, координирующей научную деятельность по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией, на международном уровне является Исследовательский Институт ООН по преступности и правосудию (ЮНИКРИ).

Для Российской Федерации участие в международных усилиях по борьбе с коррупцией имеет большое значение как в свете задачи интеграции России в мировое сообщество цивилизованных государств, так и для эффективного противостояния коррупции на национальном уровне. На наш взгляд, несмотря на все различия между интересами России и ведущих индустриальных стран Запада международное сотрудничество в этой области является взаимовыгодным и

необходимым. Заинтересованность в эффективном противодействии коррупции обусловлена общностью интересов России и Запада, в частности в вопросах инвестиций, экономического развития, взаимной торговли. Борьба с коррупцией, в том числе и на международном уровне, отвечает требованиям Конституции РФ, определяющей Российскую Федерацию как правовое демократическое государство, гарантирующее своим гражданам их права и свободы.

Как известно, длительное время советская юридическая наука исходила из того, что национальное право обладает безусловным приоритетом по отношению к международному. Положение о приоритете внутригосударственного права над международным господствовало в отечественной науке в сталинский период, что широко использовалось для оправдания действий СССР на мировой арене.

Считалось, что государство оставляет за собой свободу решать, соблюдать международное право или нет, в зависимости от того, диктуется ли это его интересами. Таким образом, доктрина приоритета национального законодательства ставила основным государственный суверенитет и отрицала обязательность международного права.

В более поздний период (60 – 70 гг. прошлого столетия) наметился отход от доктрины примата национального права, на смену которой пришла теория дуализма. Суть этой теории заключается в том, что международное и внутригосударственное право рассматриваются как «отдельные правопорядки», «отдельные и самостоятельные» системы, между которыми существует тесная связь. Однако активизирующиеся процессы интеграции Российского государства в мировое сообщество заставили переосмыслить значение международно-правовых норм для национального права, и Конституция Российской Федерации 1993 года впервые определила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15). Более того, Конституция Российской Федерации предусмотрела, что в случае возникновения коллизии между правилами международного договора и федеральным законом таковая разрешается в пользу международного договора, который имеет силу для России (ч. 4 ст. 15).

Таким образом, в современном российском законодательстве возобладали концепция приоритета международно-правовых норм над национальными, которая, впрочем, отнюдь не является безусловной.

Во-первых, конституционное положение о приоритетности международных договоров не распространяется на саму Конституцию Российской Федерации, которая «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации» (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Сказанное дополнительно подтверждается предписаниями ч. 6 ст. 125 Конституции России, согласно которой «не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению».

Во-вторых, приоритетом в отношении федеральных законов обладают не любые государственные договоры, а лишь те:

- которые заключаются от имени Российской Федерации, т.е. межгосударственные договоры (межправительственные и межведомственные договоры приоритета в отношении федеральных законов не имеют);

- согласие на обязательность которых было принято в форме федерального закона. Как разъяснил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 8 постановления от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор (ч. 4 ст. 15, ст. 90, 113 Конституции РФ).

Проецируя положения, на которых основывается соотношение международного и национального права, в область права уголовного, можно заключить, что межгосударственные договоры уголовно-правового характера, согласие на обязательность которых для России было принято в форме федерального закона, становятся неотъемлемой частью отечественной системы уголовного права и обладают приоритетом в отношении Уголовного кодекса Российской Федерации. Именно такой подход к соотношению международного и национального уголовного права нашел отражение в работах большинства специалистов, занимающихся соответствующей проблематикой.

С другой стороны, согласно УК РФ «новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс» (ч. 1 ст. 1); «преступность деяния, а также его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия определяются только настоящим Кодексом» (ч. 1 ст. 3). А это означает, что непосредственное применение международно-правовых норм, устанавливающих уголовную ответственность, исключено. Как отмечается в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5, «международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом (например, Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года, Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года, Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года)». Следовательно, международные договорные нормы, устанавливающие уголовную ответственность, требуют имплементации (от англ. «implementation» – осуществление, выполнение, претворение в жизнь) в УК РФ.

Необходимым предварительным условием имплементации международных договоров, предусматривающих уголовную ответственность, является их ратификация, так как в соответствии с подп. «а» п. 1 ст. 15 Федерального зако-

на от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры России, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, подлежат обязательной ратификации. С момента ратификации соответствующего международного договора, которая, как известно, осуществляется федеральным законом, содержащиеся в нем предписания становятся юридически обязательными для России. Однако, учитывая, что международные договоры, устанавливающие уголовную ответственность, не могут применяться непосредственно, их юридическая обязательность сводится к обязанности российского законодателя криминализовать предусмотренные им деяния посредством внесения необходимых для этого изменений и дополнений в УК РФ.

К сожалению, российский законодатель весьма непоследователен в плане выполнения своих международно-правовых обязательств, о чем свидетельствуют многочисленные факты несоответствия УК РФ ратифицированным международным договорам, на которые неоднократно обращалось внимание в специальной литературе.

Особенно ярко это проявляется применительно к международным договорам в сфере противодействия коррупции, многие предписания которых до настоящего времени не имплементированы в УК РФ.

Прежде всего, следует отметить, что в российском уголовном законодательстве не установлена уголовная ответственность за активный подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, криминализация которого предписывается ст. 16 Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., и ст. 5 – 6, 9 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, принятой в Страсбурге 27 января 1999 г. Между тем потребность в соответствующей норме очевидна не только с точки зрения необходимости выполнения международных обязательств России, но и с социально-криминологических позиций, так как представители российского бизнеса весьма активно используют коррупционный подкуп иностранных должностных лиц для продвижения своих интересов за рубежом.

Действующий УК РФ не позволяет привлечь к уголовной ответственности за пассивный подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, хотя обязанность криминализовать это деяние предусмотрена ст. 5 – 6, 8 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Пытаясь устранить это несоответствие, законодатель дополнил примечания к ст. 285 УК РФ пунктом пятым, согласно которому «иностранное должностное лицо и должностное лицо публичной международной организации, совершившие преступление, предусмотренное статьями настоящей главы, несут уголовную ответственность по статьям настоящей главы в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации». Однако включение этой нормы не решило проблему. Как справедливо отмечает Г.И. Богуш, «действующий УК РФ на сегодняшний день не содержит норм об ответственности иностранных и международных

должностных лиц. УК РФ в гл. 30 предусматривает ответственность не за некие «родовые» или «универсальные» коррупционные преступления, он содержит составы должностных преступлений, признаком которых выступает специальный субъект–российское должностное лицо», что исключает возможность применения соответствующих норм УК РФ к иностранным должностным лицам и должностным лицам публичных международных организаций.

Приведенные примеры, которые, к сожалению, имеют отнюдь не единственный характер (стоит только вспомнить отсутствие в УК РФ норм о незаконном обогащении, об обещании и предложении взятки), наглядно демонстрируют, что юридические обязательства России, принятые в соответствии с названными антикоррупционными конвенциями, выполнены далеко не в полной мере. Подобная ситуация представляется недопустимой как с точки зрения ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, так и с позиции основополагающего принципа международного права *pacta sunt servanda* (договоры должны соблюдаться), зафиксированного в ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.

Разработка и научное обоснование соответствующих предложений по совершенствованию российского законодательства, направленного на приведение его норм в соответствие с международными антикоррупционными стандартами, должны стать предметом специальных научных исследований, актуальность и необходимость которых не вызывает сомнений.

ГЛАВА 2. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

2.1. Цели, задачи, принципы проведения антикоррупционной экспертизы. Понятие антикоррупционной экспертизы

Профилактика коррупции включает в себя целый ряд мер по предупреждению коррупционного поведения. Одним из таких мероприятий является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Необходимость проведения данной экспертизы объясняется тем, что правовая основа любой деятельности закладывается в нормативных правовых актах. От качества этих основ зависит вероятность появления коррупции. Если нормативные правовые акты содержат коррупциогенные факторы, то риск ее проявления очень высок; если же такие факторы в рамках правового регулирования отсутствуют, то и условия для коррупционного поведения сведены к минимуму. Как раз для выявления положений, способствующих появлению коррупции, и проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

Общие положения об антикоррупционной экспертизе содержатся в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶, в развитие которого принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁷ (далее – Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»). Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁸ (далее – Постановление Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

Цель антикоррупционной экспертизы – это предупреждение появления в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов.

Цель антикоррупционной экспертизы достигается путем решения ряда задач. Первоочередной задачей антикоррупционной экспертизы является выявление коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах. В ходе проведения данного исследования эксперт должен провести тща-

⁶ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1), ст. 6228.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2009. № 29, ст. 3609.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2010. № 10, ст. 1084.

тельную оценку каждой нормы правового акта или положения проекта на предмет коррупциогенности.

Кроме этого, в задачи антикоррупционной экспертизы входит выявление в нормативных правовых актах или их проектах положений, которые необходимы для предупреждения коррупции. В качестве таковых могут выступать положения, устраняющие существующие коррупциогенные факторы или предотвращающие их действие.

Также следует отметить, что в рамках выполнения задач антикоррупционной экспертизы, эксперт должен выработать предложения о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов. Наличие таких предложений в заключении антикоррупционной экспертизы является обязательным условием направления мотивированного ответа на это заключение. Предложениями по устранению выявленных коррупциогенных факторов являются выводы о необходимости внесения соответствующих изменений или дополнений в правовые акты и их проекты, в том числе выводы о необходимости включения положений, которые направлены на предупреждение коррупции. Таким образом, в задачи антикоррупционной экспертизы входит не только выявление условий, способствующих проявлению коррупции, но и условий, препятствующих ее появлению.

Важно подчеркнуть, что антикоррупционная экспертиза должна проводиться в соответствии с определенными принципами. Принципы антикоррупционной экспертизы определены ст. 2 Федерального закона об антикоррупционной экспертизе.

Первый принцип – это обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Полагаю, такой подход является правильным, потому что экспертиза проектов позволяет выявить все его недостатки на стадии разработки, т. е. до того, как правовой акт будет принят или утвержден и вступит в силу. Исключение коррупциогенных факторов из уже действующих правовых актов – это более длительный и трудоемкий процесс. В связи с этим антикоррупционная экспертиза проектов считается наиболее эффективной мерой предупреждения коррупции.

Следующий принцип – это оценка нормативного правового акта или его проекта во взаимосвязи с действующими нормативными правовыми актами. Дело в том, что очень часто коррупциогенность нормы проявляется лишь во взаимодействии с иными правовыми нормами. Например, две нормы разных нормативных правовых актов противоречат друг другу, хотя каждая из них никаких изъянов не имеет. В силу такого противоречия правоприменитель по своему усмотрению выбирает, какую из них он может реализовать в конкретном случае. Для того, чтобы исключить такие возможности и должна проводиться антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в совокупности с другими действующими актами.

Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов – это еще один принцип антикоррупционной экспертизы.

Исходя из данного правила результаты рассматриваемого нами исследования должны быть, прежде всего, обоснованными. Это означает, что эксперт должен представить все аргументы и доводы в пользу изложенных им выводов. При этом выводы должны быть четкими, ясными и не допускать их двоякого толкования.

Объективность результатов антикоррупционной экспертизы обеспечивается путем ее проведения лицами, не имеющими личной заинтересованности или заинтересованности третьих лиц в результатах экспертизы.

Проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы означает, что все выводы эксперта должны подтверждаться конкретными аргументами, а также ссылками на конкретные нормативные правовые акты. Кроме этого, заключение эксперта подлежит рассмотрению и оценке на предмет соответствия установленным требованиям, а также соблюдения всей процедуры проведения экспертного исследования.

Принцип компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, заключается в том, что эксперты и специалисты, осуществляющие данное исследование, должны обладать глубокими познаниями в соответствующей сфере. Так, по общему правилу, антикоррупционную экспертизу проводят лица, обладающие высшим юридическим образованием. Вместе с тем, в ходе данного исследования могут потребоваться знания и в иных сферах. Это могут быть организационные вопросы, вопросы управления, финансовые вопросы и многие другие нюансы, оценить которые не смогут одни юристы. Поэтому антикоррупционную экспертизу необходимо признать комплексной экспертизой, требующей специальных знаний в различных отраслях. Соответственно, антикоррупционная экспертиза проводится специалистами из различных областей знаний.

Еще один принцип антикоррупционной экспертизы заключается в сотрудничестве федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы. В частности, такое взаимодействие осуществляется при проведении независимой антикоррупционной экспертизы, когда проект нормативного правового акта выставляется на сайте соответствующего органа власти или организации. Граждане, институты гражданского общества, в свою очередь, проводят его независимую антикоррупционную экспертизу и направляют заключение в адрес органа или организации. Данное заключение в обязательном порядке рассматривается соответствующим органом или организацией, которые затем направляют мотивированный ответ лицам, проводившим данную экспертизу.

Исходя из рассмотренных нами цели, задач и принципов, можно дать следующее определение понятия антикоррупционной экспертизы – это специальное исследование, проводимое органами, организациями, должностными лицами, гражданами и направленное на выявление в нормативных правовых

актах и их проектах коррупциогенных факторов и положений, необходимых для предупреждения коррупции, а также на выработку предложений о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Согласно статье 1 Федерального закона об антикоррупционной экспертизе коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов и их проектов, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, которые содержат неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создают условия для проявления коррупции.

2.2. Субъекты антикоррупционной экспертизы

В соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится:

1. прокуратурой Российской Федерации – в соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁹, в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации. Данный порядок определен Приказом Генпрокуратуры России от 3 апреля 2014 года № 175 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы организационно-распорядительных документов и проектов организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, содержащих нормы права»¹⁰;

2. федеральным органом исполнительной власти в области юстиции – в соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Постановлением Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Приказом Минюста России от 4 октября 2013 года № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации»¹¹;

3. органами, организациями, их должностными лицами – в соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в порядке, установлен-

⁹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47, ст. 4472.

¹⁰ Законность. 2014. № 6.

¹¹ Российская газета. 2013. 18 окт.

ном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации;

4. институтами гражданского общества и гражданами – при осуществлении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Постановлением Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Таким образом, осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является обязанностью органов государственной власти, органов местного самоуправления которыми приняты данные акты. Для этого органы власти должны принять порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

1. прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
2. государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
3. социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования и учитывается в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, которые издали этот акт, в соответствии с их компетенцией. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган власти, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа и учитывается в установленном порядке органом, который издал этот акт, в соответствии с его компетенцией.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

Федеральный орган исполнительной власти в области юстиции проводит антикоррупционную экспертизу:

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

2. проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

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

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

Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Как мы видим, федеральный законодатель связывает необходимость проведения антикоррупционной экспертизы с осуществлением такой деятельности, как:

1. правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов;
2. мониторинг применения нормативных правовых актов.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы при проведении правовой экспертизы

Следует отметить, что органы государственной власти не очень активно принимают правовые акты, регулирующие порядок проведения правовой экспертизы, а если и принимают, то зачастую устанавливают лишь общие положения о необходимости или возможности осуществления правовой экспертизы.

Несмотря на то, что порядок проведения правовой экспертизы во многих органах государственной власти отсутствует, порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов регламентирован:

1. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 3 ноября 2009 года № 363 «Об утверждении Порядка проведения

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в Минприроды России»¹²;

2. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 12 июля 2010 года № 70н «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства финансов Российской Федерации»¹³;

3. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 16 июля 2010 года № 95 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации»¹⁴;

4. Приказ Минкультуры России от 15 декабря 2010 года № 774 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства культуры Российской Федерации»¹⁵;

5. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 26 января 2011 года № 26 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Министерстве транспорта Российской Федерации»¹⁶;

6. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 19 декабря 2011 года № 2610 «О Порядке проведения в Министерстве обороны Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Министерства обороны Российской Федерации»¹⁷;

7. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 24 февраля 2012 года № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России»¹⁸;

8. Приказ Минздрава России от 24 сентября 2012 года № 218н «Об утверждении Порядка организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов в Министерстве здравоохранения Российской Федерации»¹⁹;

9. Приказ Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока от 1 октября 2012 года № 31 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока»²⁰;

10. Приказ Минюста России от 4 октября 2013 года № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспер-

¹² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 51.

¹³ Российская газета. 2010. 20 авг.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 10.

¹⁶ Там же. № 14.

¹⁷ Российская газета. 2012. 15 февр.

¹⁸ Российская газета. 2012. 18 мая.

¹⁹ Российская газета. 2013. 10 апр.

²⁰ Российская газета. 2012. 7 нояб.

тизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации»²¹.

11. Приказ Министерства спорта Российской Федерации от 28 марта 2014 года № 167 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства спорта Российской Федерации»²²;

12. Приказ Министерства иностранных дел Российской Федерации от 19 сентября 2013 года № 17502 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства иностранных дел Российской Федерации»²³;

13. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 2 апреля 2014 года № 169н «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации»²⁴;

14. Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 643 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства промышленности и торговли Российской Федерации»²⁵;

15. Приказ Министерства Российской Федерации по делам Северного Кавказа от 14 мая 2015 года № 65 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам Северного Кавказа»²⁶;

16. Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 10 июня 2016 года № 233 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»²⁷;

17. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 19 января 2017 года № 36/пр «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации»²⁸;

18. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 октября 2017 года № 545 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов норма-

²¹ Российская газета. 2013. 18 окт.

²² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 22.

²³ Российская газета. 2013. 19 нояб.

²⁴ Российская газета. 2014. 10 сент.

²⁵ Там же. 22 мая.

²⁶ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁷ Там же.

²⁸ Там же.

тивных правовых актов Министерства экономического развития Российской Федерации»²⁹.

При этом многие органы государственной власти при утверждении своих порядков проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов руководствуются Методическими рекомендациями «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов», одобренными Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол от 25 сентября 2012 года № 34).

В целях обеспечения организации проведения антикоррупционной экспертизы в соответствии с особенностями статуса федерального органа исполнительной власти и его структуры на основании п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» приказом руководителя федерального органа исполнительной власти утверждается порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в федеральном органе исполнительной власти.

Порядком проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, утверждаемым руководителем федерального органа исполнительной власти, определяется структурное подразделение, уполномоченное на проведение антикоррупционной экспертизы.

Предполагается, что таким структурным подразделением целесообразно определить юридическую службу федерального органа исполнительной власти.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится уполномоченным структурным подразделением федерального органа исполнительной власти при мониторинге их применения, а антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов – при проведении их правовой экспертизы.

Структурное подразделение федерального органа исполнительной власти, уполномоченное на проведение антикоррупционной экспертизы, контролирует размещение на официальном сайте федерального органа исполнительной власти проектов нормативных правовых актов в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Структурное подразделение федерального органа исполнительной власти, его должностные лица при разработке проекта нормативного правового акта принимают меры, направленные на исключение норм, содержащих коррупциогенные факторы, предусмотренные Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Срок проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов структурным подразделением, уполномоченным на проведение антикоррупционной экспертизы, не может превышать срока проведения правовой экспертизы.

²⁹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта оформляется заключение (образец заключения приведен в приложении № 1).

Заключение антикоррупционной экспертизы – это письменный документ, содержащий обоснованные выводы о наличии или отсутствии в нормативном правовом акте или его проекте коррупционных факторов, а также предложения о способе устранения коррупционных факторов в случае их наличия.

Федеральным законом об антикоррупционной экспертизе установлен рекомендательный характер этого документа, за исключением заключения прокуратуры и Министерства юстиции Российской Федерации. Это означает, что соответствующий орган или организация, которыми принят нормативный правовой акт или разработан проект, принимают самостоятельное решение о том, учитывать или нет замечания, содержащиеся в заключении. При этом федеральный законодатель закрепил обязательность рассмотрения заключения антикоррупционной экспертизы. Таким образом, заключение на нормативные правовые акты и их проекты должно в обязательном порядке изучаться органами и их должностными лицами.

При согласии с заключением, в котором указано на выявленные в проекте нормативного правового акта коррупционные факторы, структурное подразделение, разработавшее проект, дорабатывает его и повторно направляет на антикоррупционную экспертизу в структурное подразделение, уполномоченное на проведение антикоррупционной экспертизы.

При несогласии с Заключением, содержащим указание на наличие коррупционных факторов в проекте нормативного правового акта, структурное подразделение, разработавшее проект, проводит согласительные процедуры, установленные нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти.

На основании заключения структурное подразделение, ответственное за направление деятельности, соответствующее содержанию нормативного правового акта, готовит предложения по устранению выявленных в нормативном правовом акте коррупционных факторов и представляет их руководителю федерального органа исполнительной власти или лицу, его замещающему, для принятия решения.

В случае выявления в действующих нормативных правовых актах коррупционных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, федеральные органы исполнительной власти письменно информируют об этом Генеральную прокуратуру Российской Федерации (с указанием нормативного правового акта, его норм и коррупционных факторов).

Антикоррупционная экспертиза при мониторинге применения нормативных правовых актов

Второе направление, с которым связана необходимость проведения антикоррупционной экспертизы, – мониторинг применения нормативных правовых актов. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года

№ 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»³⁰ мониторинг правоприменения в Российской Федерации предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупционных факторов.

Мониторинг проводится в соответствии с Методикой мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»³¹.

В целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупционных факторов при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения по следующим показателям:

- несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта;
- неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;
- наличие в нормативном правовом акте коррупционных факторов;
- наиболее часто встречающиеся коррупционные факторы в нормативных правовых актах;
- количество коррупционных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом;
- количество коррупционных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами;
- сроки приведения нормативных правовых актов в соответствие с антикоррупционным законодательством Российской Федерации;
- количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству Российской Федерации, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупционных факторов;

³⁰ Собрание законодательства РФ. 2011. № 21, ст. 2930.

³¹ Там же. № 35, ст. 5081.

– количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

Кроме того, Министерством юстиции Российской Федерации разработана Методика мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции³².

В соответствии с данной Методикой при осуществлении мониторинга рекомендуется установить наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, проанализировать количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом и независимой экспертизы независимыми экспертами, сроки приведения нормативных правовых актов в соответствие с антикоррупционным законодательством Российской Федерации.

В ходе мониторинга важно выявлять пробелы в правовом регулировании общественных отношений и коллизии норм права, которые предоставляет возможность правоприменителю по своему усмотрению применять те или иные нормы, что повышает вероятность совершения правоприменителем в том числе и коррупционных правонарушений.

В ходе мониторинга правоприменения нормативный правовой акт следует оценивать на предмет искажения в нем смысла положений федерального закона и (или) актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека. На основании материалов правоприменительной практики выясняется, имеются ли случаи применения нормативного правового акта с изменением его смысла, который закладывался при принятии акта.

На основании данных правоприменительной практики устанавливаются факты наличия или отсутствия информации о неправомерности или необоснованности решений, действий (бездействий) должностных лиц при принятии решений, связанных с деятельностью, направленной на противодействие коррупции.

Наличие противоречивой правоприменительной практики по одному и тому же вопросу говорит о необходимости наличия разъяснений высшего суда о применении нормативного правового акта или внесение изменений в законодательство Российской Федерации.

При рассмотрении правоприменительной практики следует отражать количество и содержание по заявлениям граждан, организаций, органов государственной власти и федеральных государственных гражданских служащих, поступившим в федеральный орган исполнительной власти, с просьбой разъяснить содержание и вопрос применения нормативного правового акта в сфере противодействия коррупции.

³² Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации // <http://minjust.ru/ru/metodika-monitoringa-pravoprimeniya-zakonodatelstva-o-protivodeystvii-korruptcii> (дата обращения: 10.02.2018 г.).

Наличие большого количества заявлений о разъяснении положений нормативного правового акта свидетельствует о несовершенстве и нечеткости его положений для правоприменителя.

Рекомендуется также указывать сведения о количестве вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с нарушением антикоррупционного законодательства и основания их принятия.

Количество и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением нормативного правового акта, отражается, в том числе с имеющимися коллизиями и пробелами в правовом регулировании, искажением смысла положений нормативного правового акта и нарушениями единообразия его применения.

При осуществлении мониторинга в целях реализации антикоррупционной политики указывается количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству Российской Федерации, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.

Кроме того, необходимо указать количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

Кроме того, при необходимости мониторинг правоприменения может проводиться по дополнительным показателям, которые определяются федеральным органом исполнительной власти самостоятельно с учетом установленной сферы деятельности.

К примеру, такими показателями могут быть: причины и последствия проявления коррупционных проявлений, практика деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов.

Результаты мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции могут быть оформлены в виде доклада.

Предварительно в целях получения различных точек зрения по изучаемой сфере правоотношений и для получения оперативной информации, информации от различных групп и объединений гражданского общества рекомендуется размещать проекты докладов о результатах мониторинга правоприменения, подготовленных по результатам обобщения сведений, на официальном сайте федерального органа исполнительной власти сети Интернет. Кроме того, дополнительно предлагается там размещать любую информацию, полученную в ходе проведения правоприменительной практики, в формах тематических отчетов, информационно-аналитических материалов, методических рекомендаций.

В докладе кратко отражается информация по каждому показателю, указанному в Методике мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики

осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации». Кроме того, в докладе следует отразить предложения:

- о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- о мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- о мерах по повышению эффективности правоприменения;
- о мерах по повышению эффективности противодействия коррупции;
- о государственных органах, ответственных за разработку соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и за реализацию мер по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции.

Кроме того, как было указано выше, независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов уполномочены проводить институты гражданского общества и граждане. Вместе с тем, в соответствии с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов вправе проводить юридические лица и физические лица, аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Согласно указанным Правилам в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации – разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации, размещают эти проекты на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства Российской Федерации размещаются на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не менее чем на 7 дней.

Согласно Методическим рекомендациям «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных

правовых актов и их проектов», одобренным президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол от 25 сентября 2012 года № 34) при внесении в текст проекта нормативного правового акта изменений, влекущих изменение содержания по существу, а также любых изменений положений проекта нормативного правового акта, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, проект подлежит повторному размещению на официальном сайте федерального органа исполнительной власти для обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Федеральные органы исполнительной власти создают адреса электронной почты для получения заключений в электронном виде, размещают информацию о данных адреса на своих официальных сайтах в сети Интернет и в течение семи дней со дня создания адреса электронной почты информируют об этом Министерство юстиции Российской Федерации.

При этом в федеральном органе исполнительной власти не может быть создано более одного такого адреса электронной почты.

В случае изменения адреса электронной почты, предназначенного для получения заключений, федеральный орган исполнительной власти не позднее следующего дня после такого изменения размещает информацию о новом адресе электронной почты на своем официальном сайте в сети Интернет и в течение семи дней со дня изменения адреса электронной почты информирует об этом Министерство юстиции Российской Федерации.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении по форме, утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации³³ (Приложение № 2).

Заключения и их копии принимаются федеральным органом исполнительной власти в бумажном и (или) электронном виде.

Заключения, поступившие в федеральный орган исполнительной власти в электронном виде, регистрируются в федеральном органе исполнительной власти в порядке, установленном Положением о системе межведомственного документооборота, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2009 года № 754.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ (за исключением случаев, когда в заключении отсутствует информация о выявленных коррупциогенных факторах, или предложений о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов), в котором отражается учет результатов независимой антикоррупци-

³³ Приказ Министерства юстиции от 21 октября 2011 года № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» // Российская газета. 2011. 18 нояб.

онной экспертизы и (или) причины несогласия с выявленным в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта коррупциогенным фактором.

Федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации, размещают информацию об адресах электронной почты, предназначенных для получения заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в форме электронного документа, на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и в течение 7 дней информируют об этом Министерство юстиции Российской Федерации. При этом федеральным органом исполнительной власти, иным государственным органом и организацией указывается один адрес электронной почты, предназначенный для получения заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в форме электронного документа.

Если разработчик проекта нормативного правового акта не согласен с результатами независимой антикоррупционной экспертизы, свидетельствующими о наличии в проекте нормативного правового акта коррупциогенных факторов, к пакету документов, представленных на подпись руководителю федерального органа исполнительной власти, прилагается пояснительная записка с мотивированным несогласием.

Если независимым экспертом выявлены коррупциогенные факторы в нормативном правовом акте, структурное подразделение федерального органа исполнительной власти – разработчик проекта данного акта после получения заключения проводит анализ этого акта на предмет наличия в нем коррупциогенных факторов.

В случае подтверждения наличия коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте, структурное подразделение федерального органа исполнительной власти – разработчик проекта данного акта результаты проведенного анализа и предложения по изменению этого акта докладывает руководству федерального органа исполнительной власти.

Копии заключений по федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающим правовой статус организаций или имеющим межведомственный характер, и проектам указанных нормативных правовых актов принимаются Министерством юстиции Российской Федерации для учета.

2.3. Методика проведения антикоррупционной экспертизы

Рассмотрев общие вопросы антикоррупционной экспертизы, перейдем к изучению методики ее проведения. Если обратиться к понятию «методика», то под ним понимается доведение метода до инструкции, алгоритма, четкого описания способа осуществления той или иной деятельности.

К сожалению, Методика проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации, не отвечает таким требованиям. В большей степени она представлена как описание коррупциогенных факторов. Единственное положение, которое можно признать исключительно методическим, это содержащееся в Методике указание на необходимость проведения экспертизы каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта. Как установлено в Методике, это требуется для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы. Закрепление данного положения является необходимым, но, к сожалению, недостаточным.

Прежде всего, эксперту необходимо решить вопрос о том, является ли нормативный правовой акт нормативным или будет ли являться таковым, если на экспертизе находится проект акта.

Затем эксперт приступает к изучению текста нормативного правового акта или его проекта. Он должен произвести:

- правовую оценку соблюдения полномочий, закрепленных за органами государственной власти;
- оценить предмет и цели правового регулирования нормативного правового акта или его проекта;
- определить соблюден ли порядок принятия и опубликования нормативного правового акта (если действующий акт), либо порядок внесения (если проект).

Установление данных вопросов необходимо в силу того, что при выявлении нарушений в этой части дальнейшее проведение антикоррупционной экспертизы становится бессмысленным. Например, если нормативный правовой акт принят органом, в полномочия которого не входит его принятие, то данный акт должен быть признан незаконным и недействующим.

Кроме этого, эксперту следует установить входит ли в сферу действия нормативного правового акта регламентация отношений между органами государственной власти или их должностными лицами, с одной стороны, и гражданами или организациями, с другой. Такая необходимость связана с тем, что коррупционным может быть поведение лишь тех субъектов, которые обладают властными полномочиями. Если же акт регулирует отношения между субъектами, не наделенными такими полномочиями, то и коррупциогенные факторы он содержать не может.

Далее эксперт проверяет нормативный правовой акт или его проект на предмет наличия в нем коррупциогенных факторов.

Следует заметить, что эксперт должен рассматривать положения как в отдельности, так и в их совокупности, а также в совокупности с действующими нормами других актов. Осуществляя анализ нормативного правового акта или его проекта, эксперт должен выявить возможность появления пробелов правового регулирования, коллизий между действующими актами, поскольку и пробелы, и коллизии, хотя и не входят в перечень коррупциогенных факторов, могут стать причиной проявления коррупции. Например, наличие двух противо-

речащих друг другу норм дает возможность должностному лицу выбирать, какой нормой ему воспользоваться для получения определенной выгоды.

Проведя анализ нормативного правового акта или его проекта, эксперт приступает к подготовке заключения антикоррупционной экспертизы. В качестве методических рекомендаций здесь хотелось бы отметить, прежде всего, необходимость указания конкретных положений нормативного правового акта или его проекта, в которых выявлены коррупциогенные факторы. При этом эксперту следует раскрыть, в чем заключается коррупциогенный характер соответствующих положений. Кроме этого, заключение должно содержать предложения о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов. Обязательным является указание в заключении реквизитов нормативного правового акта или сведений о разработчиках проекта, информации об эксперте, особенно если оно составлено по итогам независимой антикоррупционной экспертизы. Кроме фамилии, имени, отчества, здесь должны быть указаны контактный телефон, ученая степень, звание эксперта при их наличии. Если проводилась комиссионная экспертиза, то сведения указываются о каждом из экспертов, участвовавших в проведении исследования.

Все коррупциогенные факторы делятся на 2 группы:

- положения, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;
- положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Первая группа включает в себя следующие факторы:

1. широта дискреционных полномочий. Дискреционные полномочия – это полномочия, позволяющие действовать по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств. Данный фактор проявляется в:

- отсутствию или неопределенности сроков, условий или оснований принятия решения;
- наличию дублирующих полномочий органов государственной власти, их должностных лиц.

В качестве примера отсутствия или неопределенности сроков можно привести проект Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации. В пункте 64 проекта указано, что подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России при обращении физического лица о предоставлении адресно-справочной информации в отношении себя в течение 15 дней направляет в адрес субъекта персональных данных адресную справку. При этом не определено, в каких днях идет исчисление срока направления адресной справки (рабочих, календарных), а также начальный момент его исчисления. Пунктом 66 проекта административного регламента не установлен срок направления адресной справки.

Дискреционные полномочия могут закрепляться путем использования таких формулировок, как «в исключительных случаях должностное лицо впра-

ве...», «при наличии уважительных причин...» и ряда других фраз. При таких обстоятельствах должностное лицо имеет возможность принимать самостоятельное решение, например, о том, в течение какого срока выполнить закрепленную за ним обязанность

Также в качестве примера можно привести проект Административного регламента по предоставлению Федеральным архивным агентством государственной услуги «Организация информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов». Пунктом 82 данного проекта предусмотрено, что в исключительных случаях руководитель Росархива вправе продлить срок рассмотрения жалобы не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения пользователя, направившего жалобу. При этом четкий перечень исключительных случаев, при которых продлевается срок рассмотрения жалобы, проектом не установлен. Кроме этого, наличие формулировки «вправе» свидетельствует о таком коррупциогенном факторе, как

2. определение компетенции по формуле «вправе». Этот фактор выражается в диспозитивном установлении возможности совершения органами государственной власти, их должностными лицами действий в отношении граждан и организаций.

Следует отметить, что о данном коррупциогенном факторе свидетельствует также наличие таких формулировок, как «может», «по своему усмотрению» и другие подобные формулировки. В качестве примера можно привести проект приказа ФТС России «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по ведению таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности». Согласно пункту 20.2 проекта административного регламента рассмотрение заявления о включении объекта интеллектуальной собственности в реестр может быть приостановлено при непредставлении правообладателем (его представителем) запрошенных документов, имеющих существенное значение для принятия решения. Использование формулировки «рассмотрение заявления может быть приостановлено» является, в соответствии с подпунктом «б» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы, диспозитивным установлением возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций и выступает коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора предлагается исключить в пункте 20.2 проекта Административного регламента формулировку «может быть».

Еще в качестве примера положения, содержащего такой коррупциогенный фактор, можно привести проект Административного регламента исполне-

ния Федеральным агентством лесного хозяйства государственной функции по администрированию платы за использование лесов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации

Пунктом 28.4 данного проекта предполагалось установить, что в ходе проведения совместной сверки лесничеством, лесопарком могут быть затребованы документы, подтверждающие факт оплаты. В данном положении отсутствуют основания и условия принятия решения о необходимости представления соответствующих документов, исходя из чего можно заключить, что положение носит коррупциогенный характер;

Следует отметить, что не нужно сразу же делать вывод о наличии данного коррупциогенного фактора при виде слова «вправе» в тексте нормативного правового акта или его проекта.

Например, пункт 4 статьи 5 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»³⁴ никакого коррупциогенного фактора не содержит, хотя в нем и содержится слово «вправе». Согласно данной норме кредиторы по текущим платежам вправе обжаловать действия или бездействие арбитражного управляющего в арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве, если такие действия или бездействие нарушают их права и законные интересы. С помощью данной формулировки законодатель установил право соответствующих лиц на обжалование.

Чтобы формулировка «вправе» приобрела коррупциогенный характер, она:

– во-первых, должна иметь прямое отношение к действию органа власти или должностного лица;

– во-вторых, установление возможности совершения действия должно быть диспозитивным, т. е. должностное лицо может совершать действие по своему усмотрению, самостоятельно.

3) выборочное изменение объема прав. Такое изменение выражается в возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти, их должностных лиц.

Следует заметить, что само по себе изменение объема прав не является нарушением, поскольку для определенных категорий граждан устанавливаются различные льготы и привилегии или, наоборот, запреты и ограничения. Причиной появления коррупции может стать именно ничем необоснованное установление исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению соответствующих органов или их должностных лиц.

Примером может служить тот же проект Административного регламента исполнения Федеральным агентством лесного хозяйства государственной функции по администрированию платы за использование лесов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации

Как указано в пункте 7 данного проекта, лицами, осуществляющими плату за использование лесов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, могут быть:

³⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 43, ст. 4190.

1. лица, использующие леса для осуществления предпринимательской деятельности, зарегистрированные в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

2. граждане, при заключении договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд;

3. лица, заинтересованные в получении выписок из государственного лесного реестра;

4. лица, причинившие вред лесам вследствие нарушения лесного законодательства. При этом проект Административного регламента не содержит условий, при которых указанные лица могут осуществлять или не осуществлять плату за использование лесов. Отсутствие таких условий свидетельствует о возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению соответствующих органов государственной власти, их должностных лиц.

Другой пример – п. 35 проекта Административного регламента по предоставлению Федеральным архивным агентством государственной услуги «Организация информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов» установлено, что исполнение тематического запроса организации или гражданина организуется архивом в порядке оказания платных услуг (в том числе на основе договора) или безвозмездно.

При этом в данном положении не определены условия или основания, руководствуясь которыми соответствующие должностные лица принимают решение о платном или бесплатном характере исполнения тематического запроса, что также дает возможность для выборочного изменения объема прав;

Еще один пример – проект Административного регламента, подготовленный Министерством иностранных дел Российской Федерации. Согласно п. 70 этого проекта глава загранучреждения вправе понижать ставки консульских сборов и сборов в счет возмещения фактических расходов или освобождать от уплаты таких сборов отдельных лиц по их заявлениям, если указанные ими причины будут установлены и признаны уважительными. Здесь содержатся сразу два коррупциогенных фактора:

1. определение компетенции по формуле «вправе», выражающееся в диспозитивном установлении возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении граждан (подп. «б» п. 3 Методики). В связи с наличием формулировки «глава загранучреждения вправе ...» соответствующее должностное лицо получает возможность принимать соответствующее решение по собственному усмотрению;

2. выборочное изменение объема прав, выражающееся в возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц). Указание на то, что отдельные лица могут быть освобождены от уплаты соответствующей

щих сборов, а также отсутствие оснований, в соответствии с которыми эти лица освобождаются от уплаты, позволяет должностным лицам устанавливать без каких-либо оснований исключения из общего порядка об уплате сборов;

3. чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества. О данном коррупциогенном факторе свидетельствует наличие бланкетных и отсылочных норм, которое приводит к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Следует определить, что понимается под бланкетной и отсылочной нормами. Бланкетной является норма, содержащая лишь отсылку к отрасли законодательства.

Отсылочные нормы не содержат правил поведения, а включают внутреннюю отсылку или отсылку к другому нормативному правовому акту.

Применение таких норм не во всех случаях свидетельствует о коррупциогенности нормативного правового акта или его проекта, а лишь когда на их основе принимаются подзаконные нормативные правовые акты с нарушением компетенции органа, принявшего первоначально принятый акт.

Данный коррупциогенный фактор может быть выявлен путем проверки не только анализируемого нормативного правового акта или его проекта, но и принятых или принимаемых на его основе правовых актов нижестоящего уровня.

4. принятие нормативного правового акта за пределами компетенции. Данный коррупциогенный фактор заключается в нарушении компетенции органов государственной власти, их должностных лиц при принятии нормативных правовых актов. В данном случае нарушение компетенции будет иметь место, когда нормативный правовой акт принят по вопросу, не относящемуся к компетенции принявшего его органа или должностного лица, либо когда принят нормативный правовой акт в той форме, в которой он не может быть принят данным органом или должностным лицом;

5. заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий. Этот фактор выражается в установлении общеобязательных правил поведения в подзаконном акте при том, что соответствующего закона нет, как нет и правовых норм о необходимости урегулирования соответствующих вопросов подзаконным нормативным правовым актом. Таким образом, при отсутствии законодательного регулирования органы получают неограниченные возможности по урегулированию соответствующих общественных отношений и, в том числе, по установлению коррупционных норм;

6. отсутствие или неполнота административных процедур. Административная процедура представляет собой официально установленный порядок административных действий. Описание каждой административной процедуры предусматривает, в том числе содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения, сведения о должностном лице, от-

ветственном за выполнение каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры.

Согласно пункту 20 правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», описание каждой административной процедуры содержит следующие обязательные элементы:

- основания для начала административной процедуры;
- содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения;
- сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры. Если нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции, содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте регламента;
- условия, порядок и срок приостановления исполнения государственной функции в случае, если возможность приостановления предусмотрена законодательством Российской Федерации;
- критерии принятия решений;
- результат административной процедуры и порядок передачи результата, который может совпадать с основанием для начала выполнения следующей административной процедуры;
- способ фиксации результата выполнения административной процедуры, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административной процедуры.

Соответственно, отсутствие или неполнота административных процедур будет иметь место при отсутствии порядка совершения органами государственной власти, их должностными лицами определенных действий либо одного из элементов такого порядка. При таких обстоятельствах должностные лица получают определенную свободу, которая может способствовать появлению коррупции.

Примером неполноты административных процедур можно привести проект Административного регламента министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на строительство и разрешений на ввод в эксплуатацию объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития. В соответствии с абзацем третьим пункта 45 проекта административного регламента в случае выдачи разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции проводится проверка проектной документации или указанной схемы планировочной организации земельного участка на соответствие требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

В названном положении проекта административного регламента не определен субъект принятия решения о проведении проверки проектной документации или указанной схемы планировочной организации земельного участка на соответствие требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции, субъект проведения указанной проверки, а также ее продолжительность, критерии принятия решения по результатам проверки, форма акта составляемого по результатам проверки, способы и сроки направления его заявителю и т.д.

Еще один пример – проект Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по выдаче документа, подтверждающего соответствие требованиям федеральных авиационных правил юридических и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих техническое обслуживание гражданских воздушных судов:

– в соответствии с пунктом 33 проекта административного регламента в случае отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги, Росавиация в трехдневный срок уведомляет об этом заявителя с изложением причины отказа. При этом в проекте административного регламента отсутствует указание на то, с какого момента начинается исчисление трехдневного срока, установленного для уведомления заявителя, а также указание на то, какие дни – рабочие или календарные – применяются при исчислении установленного срока. Более того, не определен способ уведомления заявителя об отказе в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги. Указанные недостатки в регулировании, предусмотренном проектом административного регламента, устанавливают необоснованно широкие пределы усмотрения для уполномоченных должностных лиц соответствующего органа государственной власти. В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора в проекте административного регламента предлагается установить, что соответствующее уведомление заявителя осуществляется в течение трех рабочих дней со дня регистрации заявления и прилагаемых к нему документов способом, обеспечивающим доставку соответствующего уведомления заявителю (указать способ (почтовое отправление, электронное сообщение и т.п.);

– в соответствии с пунктом 34 проекта административного регламента предусмотрено информирование заинтересованных лиц о предоставлении государственной услуги, в том числе при помощи электронной почты. Однако соответствующая административная процедура в проекте административного регламента не регулируется, что создает условия для злоупотребления со стороны должностных лиц Росавиации и территориальных органов в вопросах обработки обращений, поступающих по электронной почте. В целях устранения соответствующего коррупциогенного фактора полагаем возможным предложить, что порядок регистрации, обработки и ответа на обращения, поступающие по электронной почте, аналогичны порядку рассмотрения письменных обращений, направляемых по почте;

– пунктом 35 проекта административного регламента предусмотрены основания приостановления предоставления государственной услуги. Однако в проекте административного регламента не регламентируется собственно процедура такого приостановления, что дает возможность организовывать данную процедуру различным способом, создавая при этом условия неравного отношения ответственных должностных лиц к заявителям. В целях устранения соответствующего коррупционного фактора в проекте административного регламента необходимо разрешить вопросы о сроке приостановления предоставления государственной услуги, закрепив при этом, что при наличии закрепленных оснований приостановление оформляется письменным актом (решением) ответственного должностного лица, с указанием причин приостановления предоставления государственной услуги, сроках и способах устранения соответствующих недостатков в поданных заявителем документах. Также следует закрепить, что такой акт (решение) в обязательном порядке доводится до заявителя в порядке и сроки, установленные административным регламентом;

– в пунктах 77–81 проекта административного регламента регулируются отдельные вопросы, связанные с принятием решения о выдаче сертификата. Вместе с тем, не определен порядок принятия такого решения и субъект, наделенный правом принятия соответствующего решения. В целях устранения коррупционного фактора в виде неполноты административной процедуры, в проекте административного регламента следует закрепить, что решение о выдаче сертификата принимает руководитель Росавиации, территориального органа или иное должностное лицо, решение оформляется в письменном виде, скрепляется подписью соответствующего должностного лица и печатью;

7. отказ от конкурсных (аукционных) процедур означает закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Конкурсные или аукционные процедуры необходимы в том случае, когда предполагается участие нескольких физических или юридических лиц, претендующих на предоставление того или иного права. Проведение конкурса или аукциона является объективным способом для отбора претендентов, основанного на оценке преимуществ предлагаемых ими условий. Административный же порядок такого отбора не предполагает, что может привести к появлению коррупции. Данный фактор выявлен, например, при проведении Управлением Минюста России по Алтайскому краю антикоррупционной экспертизы. По результатам исследования в отношении нормативных правовых актов Алтайского края, регулирующих общественные отношения в сфере предпринимательской деятельности, выявлены коррупциогенные факторы в части отказа от конкурсных процедур при предоставлении субъектам предпринимательской деятельности преимущественных прав на занятие определенным видом деятельности (автомобильные перевозки), предоставлении преференций на получение грантов для открытия бизнеса и прав пользования нежилыми помещениями и предоставления услуг бизнес-инкубатором.

8. нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного само-

управления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

В качестве примера внутреннего противоречия между нормами можно привести проект Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по ведению таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности. В соответствии с пунктом 20.1 проекта административного регламента ФТС России вправе запрашивать у правообладателя (его представителя), третьих лиц, а также у государственных органов документы, подтверждающие заявленные сведения, вступает в противоречие с подразделом проекта административного регламента, устанавливающим исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги.

Переходим ко второй группе коррупциогенных факторов, которые содержат неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Она включает в себя:

– наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права. Завышенными являются неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям

В качестве примера приведу проект Административного регламента исполнения Федеральным агентством лесного хозяйства государственной функции по администрированию платы за использование лесов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Согласно п. 10.1 данного проекта при исполнении Рослесхозом государственной функции от заявителей требуется представление следующих документов:

1. доверенность на получение расчетов (уведомлений) по начислению платы за использование лесов, доставляемая заявителем лично в лесничество, лесопарк;

2. заявление об уточнении вида и принадлежности платежа, направляемое заявителем по почте или доставляемое им лично в лесничество, лесопарк;

3. заявление о возврате из бюджета излишне (ошибочно) уплаченной платы за использование лесов, направляемое заявителем по почте или доставляемое им лично в территориальный орган Рослесхоза по субъекту Российской Федерации.

Исходя из данного положения, заявитель должен представить все перечисленные выше документы независимо от основания и условий его обращения в Рослесхоз. Однако, как представляется, необходимость в передаче доверенности на получение расчетов (уведомлений) по начислению платы за использование лесов возникает лишь в случае, если заявитель не будет иметь возможности получить данный документ лично. Заявление об уточнении вида и принадлежности платежа требуется для установления достоверности соответствующих сведений. Необходимость такого уточнения возникает не во всех случаях осуществления государственной функции. Возврат из бюджета излишне (ошибочно) уплаченной платы за использование лесов также осуществляется при соответствующих обстоятельствах. Однако проект Административного регламента

устанавливает обязательность предоставления всех этих документов, что свидетельствует о наличии в нем завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;

Также можно привести пример проекта Административного регламента предоставления Министерством регионального развития Российской Федерации государственной услуги по аттестации (переаттестации) государственных экспертов. Согласно пункту 1.3.8 проекта Административного регламента письменное обращение по вопросам предоставления государственной услуги, направленное в Минрегион России, должно содержать, среди прочего, фамилию, имя и отчество обратившегося лица. При этом информация по вопросам предоставления государственной услуги не предоставляется в случае, если письменное обращение не отвечает требованиям пункта 1.3.8 проекта Административного регламента (подпункт «б» пункта 1.3.12 проекта Административного регламента). Статья 7 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает требования к письменному обращению. Так, в соответствии с частью 1 данной статьи гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает, среди прочего, свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии). Таким образом, требование в пункте 1.3.8 проекта Административного регламента об указании в письменном обращении отчества гражданина без оговорки о его наличии не соответствует Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В связи с этим можно сделать вывод о том, что пункт 1.3.8 проекта Административного регламента содержит завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права. В соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации, это является коррупциогенным фактором.

Еще одним примером может быть проект Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по выдаче документа, подтверждающего соответствие требованиям федеральных авиационных правил юридических и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих техническое обслуживание гражданских воздушных судов. Согласно пункту 25 проекта административного регламента документы, указанные в пунктах 23–24 проекта административного регламента, должны быть выполнены машинописным способом. Анализ положений пунктов 23–24 проекта административного регламента показал, что требование о способе выполнения документов относится лишь к заявлению и описи прилагаемых документов. При этом установление прямой обязанности выполнять данные документы только лишь машинописным способом является обременительным. Полагаем, что целесообразно в данном случае установить лишь обязанность предоставлять данные документы по установленной форме (для описи прилагаемых документов такую форму предлагается разработать) без указания способа заполнения соответствующих документов.

Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления, их должностными лицами, является коррупциогенным фактором и выражается в отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций.

В качестве примера можно привести п. 37 проекта Административного регламента, разработанного МИД России, в соответствии с которым если заявитель не может лично подать заявление в связи с обстоятельствами, имеющими исключительный характер и подтвержденными документально, заявитель передает заявление и необходимые документы через другое лицо либо направляет их по почте. При этом проект Административного регламента не определяет, что понимается под обстоятельствами, имеющими исключительный характер, и не содержит критериев, исходя из которых можно установить исключительность тех или иных обстоятельств. Применяя такие неопределенные положения, должностное лицо будет руководствоваться собственными представлениями об исключительности соответствующих обстоятельств. Следовательно, в п. 37 проекта Административного регламента имеет место злоупотребление правом заявителя органами государственной власти (их должностными лицами), которое выражается в отсутствии четкой регламентации прав граждан;

Коррупциогенным фактором является и юридико-лингвистическая неопределенность, которая проявляется в употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Нарушение требований к стилю изложения норм действующих актов и положений проектов может также привести к появлению такого коррупциогенного фактора, как юридико-лингвистическая неопределенность.

К сожалению, данный коррупциогенный фактор является наиболее распространенным и очень часто выявляется при проведении антикоррупционной экспертизы.

Так, юридико-лингвистическая неопределенность содержалась в проекте приказа Министерства иностранных дел Российской Федерации «О Порядке согласования распоряжения особо ценным движимым имуществом, закрепленным за федеральным бюджетным учреждением, подведомственным МИД России, или приобретенным указанным федеральным бюджетным учреждением за счет средств федерального бюджета, выделенных МИД России на приобретение такого имущества»

Согласно п. 11 данного проекта Министерство иностранных дел Российской Федерации принимает решение об отказе в предварительном согласовании совершения крупной сделки в случаях, если установлено: а) выявление в представленном обращении или прилагаемых к нему документах неполных, необоснованных или недостоверных сведений. Используемые в данном случае понятия «неполные, необоснованные, недостоверные сведения» имеют оценочный характер. Данный проект не содержит исчерпывающего перечня представляемых сведений, критериев определения их обоснованности и достоверности, в связи с чем каждый правоприменитель будет руководствоваться собственными представлениями о полноте, обоснованности и достоверности представленных сведений.

Наименование структурного
подразделения федерального органа
исполнительной власти

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения антикоррупционной экспертизы

(наименование нормативного правового акта, его проекта
или иного документа)

В соответствии с частью 4 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", статьей 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и

(ссылка на ведомственный нормативный правовой акт) проведена антикоррупционная экспертиза

(наименование нормативного правового акта, его проекта или иного документа)

Вариант 1:
В представленном

(наименование нормативного правового акта, его проекта или иного документа)

коррупциогенные факторы не выявлены.

Вариант 2:
В представленном

(наименование нормативного правового акта, его проекта или иного документа)

выявлены коррупциогенные факторы.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается

_____ (указывается способ устранения коррупциогенных факторов: исключения из текста документа, изложение его в другой редакции, внесение иных изменений в текст рассматриваемого документа либо в иной документ или иной способ устранения коррупциогенных факторов).

(наименование должности) (подпись) (инициалы, фамилия)

Наименование федерального органа
исполнительной власти, иного
государственного органа
или организации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам независимой антикоррупционной экспертизы

_____,
(указывается наименование юридического лица или фамилия,
имя, отчество (при наличии) физического лица)
аккредитованного(ой) распоряжением Министерства юстиции
Российской Федерации от _____ № _____ в качестве
независимого эксперта, уполномоченного на проведение независимой
антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов
и проектов нормативных правовых актов

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", проведена антикоррупционная экспертиза

(указываются реквизиты нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта)
(далее _____)
(сокращение)

Вариант 1:

В представленном _____
(сокращение)

коррупциогенные факторы не выявлены.

Вариант 2:

В представленном _____
(сокращение)

выявлены коррупциогенные факторы.

<*>.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлага-
ется _____.
(указывается способ устранения коррупциогенных факторов)

_____ 20__

г. _____

(подпись независимого
эксперта (руководителя организации для
юридических лиц))

(инициалы, фамилия независимого эксперта)

М.П.
(для юридических лиц)

<*> Отражаются все положения нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, в котором выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев), и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

Вопросы по теме «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов»

1. Понятие антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и ее значение.
2. Правовая основа антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.
3. Задачи и принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.
4. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.
5. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы: общая характеристика и требования к его содержанию.
6. Коррупциогенные факторы, их понятие, признаки и виды.
7. Способы выявления коррупционных факторов.
8. Способы описания выявленных в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.
9. Широта дискреционных полномочий как коррупциогенный фактор.
10. Коррупциогенные факторы нарушения нормотворческой компетенции органа государственной власти или органа местного самоуправления.
11. Выборочное изменение объема прав как коррупциогенный фактор.
12. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества как коррупциогенный фактор.
13. Отсутствие или неполнота административных процедур как коррупциогенный фактор.
14. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур как коррупциогенный фактор.
15. Нормативные коллизии как коррупциогенный фактор.
16. Завышенные требования к гражданам и организациям как коррупциогенный фактор.
17. Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами).
18. Юридикто-лингвистические неопределенности как коррупциогенный фактор.
19. Специфика выявления коррупциогенных факторов в проектах федеральных законов, регулирующих права и обязанности граждан и организаций.
20. Специфика выявления коррупциогенных факторов в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти.
21. Специфика выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок реализации гражданами и организациями прав и обязанностей.

22. Специфика выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, регулирующих вопросы прохождения государственной службы.

23. Специфика выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих правовое положение структурных подразделений и территориальных органов.

ГЛАВА 3. КОРРУПЦИОННЫЕ ПРОЯВЛЕНИЯ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ

3.1. Исторические аспекты проявления коррупции в таможенных органах. Формы и причины коррупционных проявлений в таможенных органах

Коррупционные проявления в России в настоящее время приобрели особую остроту и даже характер национального бедствия, несущего угрозу как основам общественного строя, так и, в целом, национальной безопасности страны.

Особенную тревогу вызывает растущий в последние годы уровень коррупции в таможенных органах, так как это может вызвать серьезное снижение поступления доходов в казну государства, проблемы в торгово-таможенных отношениях с другими странами, создать негативный имидж Российской Федерации на международной арене и, как следствие, привести к падению эффективности национальной экономики России и критическому недоверию общества к государственным институтам власти.

Коррупция в государстве снижает его авторитет на международном уровне и бизнес-климат в стране в целом. Участник внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД), сталкиваясь с правовым беспределом таможенников, правоохранительных органов, судей, либо прекращают ВЭД, либо переносят свой бизнес в другую страну с меньшим уровнем коррупции, а иностранные инвесторы прекращают инвестировать свои средства в экономику государства. Все это влияет на уровень национальной и экономической безопасности страны, снижая количество рабочих мест и создавая серьезную социальную напряженность в обществе. Возникает реальная потребность в улучшении законодательства, в том числе, антикоррупционной направленности в таможенной сфере, которое должно происходить в направлении установления в нем положений, которые бы обеспечивали улучшение положения лиц, участвующих во внешнеэкономических сделках, и как результат, рост количества законопослушных участников ВЭД – уполномоченных экономических операторов (далее – УЭО), конкуренцию и ограничение монополий таможенных перевозчиков, таможенных представителей и иных участников околотаможенной структуры и внешнеэкономической деятельности и других участников таможенных правоотношений. Конкуренция вне закона, монополистическое место определенных субъектов на рынке таможенных услуг и внешней торговли — отличный повод для таможенных преступлений, взяточничества и других должностных преступлений.

Федеральная таможенная служба (далее — ФТС) России на постоянной основе ведет активную борьбу с любыми проявлениями данного негативного явления в таможенных органах, которые, не являясь системной болезнью, и имея в своей основе как объективные, так и субъективные элементы, наносит непоправимый ущерб имиджу как в целом таможенной службе, так и правоохранительным институтам и институтам исполнительной власти государства.

Взяточничество в таможенной службе, согласно историческим хроникам государства Российского, возникло в период X-XVII веков и было практически ле-

гальным, так, введенный в таможен принцип «кормлений» — т.е. сбор с населения различных видов платежей был широко известен, и позволял содержать таможенников и иных государевых людей. Эта система стала серьезной проблемой, породившей произвол власти, поэтому в последующие периоды, великими князьями предпринимались попытки систематизировать эту деятельность через выдачу специальных уставных и «кормленных» грамот, а в 1556 году в результате проведенной земской реформы данная система была ликвидирована. Тем не менее, до XVIII века в России сохранялась весьма условная граница между оплатой за труд и взяткой. На языке юристов в тот период взятка именовалась почестями — если до решения вопросов должностным лицам подносились соответствующие подарки; а также поминками — т.е. подарки за полученный результат; посулы — плата за варианты решения вопросов, сопряженные с нарушениями закона. В борьбу против коррупционных проявлений включались, как высшая знать, так и церковные служители, и представители закона. Но, ни многочисленные законодательные акты, ни серьезные меры принуждения не давали значительного эффекта, т.к. они либо исполнялись частично, либо не исполнялись вообще. Наиболее эффективно начал бороться с коррупцией только Иван Грозный, введя в качестве карающего органа, опричнину. В судебнике 1550 года вводится смертная казнь за подобного вида деяния. Но после смерти Ивана Грозного уровень коррупции стал вновь стремительно расти, даже антикоррупционный народный бунт 1648 года в городе Москва и показательная казнь двух высокопоставленных коррупционеров только незначительно снизили накал страстей. В период правления Петра первого в рамках административной реформы введена плата за государственную службу и был принят ряд нормативных актов, направленных против коррупционных проявлений. 27.08.1760 г. императрица Елизавета Петровна издает Указ, запрещающий взяточничество государственным чиновникам. В 1832 г. с целью усиления борьбы с коррупцией был принят Указ «О воспрещении начальствующим лицам принимать подношения от общества», а в 1845 г. введено в действие Уложение «О наказаниях уголовных и исправительных» в системе государственной службы. После Октябрьской революции 1917 года правовое регулирование государственной службы в Советском государстве осуществлялось согласно положениям Декрета Совета Народных Комиссаров (далее — СНК) РСФСР от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», при этом, власть официально не признавала наличия такого негативного явления как коррупция в системе советских государственных органов. Тем не менее, негласная борьба с коррупцией велась, что подтверждается наличием целого ряда нормативных документов в данной области, в частности, Декрета СНК РСФСР от 18.05.1918 г. «О взяточничестве», Постановления СНК РСФСР от 27.07.1918 г. «Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях», Декрета СНК РСФСР от 21.12.1922 г. — временные правила «О службе в государственных учреждениях, предприятиях», Постановления ВЦИК РСФСР от 07.07.1923 г. «Положение о дисциплинарных судах», Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 20.03.1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности», Указа Президиума Верховного Совета СССР от 20.02.1962 г. «Об усилении ответственности за взяточничество».

В девяностые годы прошлого века в связи со значительными изменениями в кадровой политике аппарата управления РФ не лучшим образом трансформировался качественный состав государственных служащих, что сказалось на масштабном распространении коррупции в системе государственной службы России. Поэтому Президент РФ подписывает Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» и в 1993 г. утверждает Положение о федеральной государственной службе. 27.07.2004 г. принят Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», а 25.12.2008 принят ныне действующий Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Таможенные органы всегда были и сейчас остаются уязвимыми для коррупционных проявлений, так как, являясь представителями власти, имеют широкие полномочия в самостоятельном принятии решений, в том числе, при начислении и взыскании значительных сумм таможенных платежей за перемещение материальных ценностей через таможенную границу на каналах импорта и экспорта. Данная деятельность таможенников объективно сложно контролируема, несмотря на многочисленные технические средства и информационные технологии, активно используемые для этих целей в таможне последние десятилетия.

С коррупцией неразрывно связано и такое негативное явление как контрабанда. В аналитических материалах Государственного таможенного комитета (далее – ГТК) России в 1993 году было подчеркнуто, что из-за роста коррупционных проявлений в таможенных органах контрабанда интернационализировалась за счет появления крупных мафиозных структур, чему способствовали коррумпированные чиновники, имеющие криминальные связи за границей. В таможенных документах были обнародованы факты наличия договоренностей международных и российских преступных группировок об обмене российской продукции и технологий военно-промышленного комплекса на похищенные иностранные компьютеры и автомобили. Введенная в последние годы в деятельность таможен технология электронного декларирования делает значительно более прозрачным процесс таможенного оформления и контроля за перемещаемыми через таможенную границу товарами, но, тем не менее, многие должностные лица таможенных органов, в силу возложенных на них функций, продолжают работать лицом к лицу с участниками внешнеэкономической деятельности и представителями околотаможенной структуры. Попытка обойти существующие на сегодняшний день высокие таможенные тарифы и сложные таможенные правила толкают недобросовестных участников ВЭД на криминальный путь с целью упростить для своего товара таможенные формальности и снизить таможенные пошлины и налоги на них. Усиливает этот эффект не всегда адекватное вознаграждение за труд таможенника, особенно в опасных и сложных условиях работы таможенников, преимущественно в крайних северных и крайних южных районах и на отдаленных таможенных пунктах пропуска. Этому также способствуют имеющиеся в таможенных органах проблемы в решении кадровых вопросов, в том числе, при подборе, расстановке кадров и несправедливости продвижения по службе, а также не отвечающий современным реалиям уровень воспитательно-профилактической работы руководителей всех уровней;

кадровый протекционизм, позволяющий коррумпированным таможенникам продвигать на должности своих людей и с их помощью выстраивать коррупционные схемы, извлекая незаконные прибыли.

Всемирная таможенная организация (далее – ВТамО) считает, что наибольшая вероятность возникновения коррупции существует там, где таможенные органы:

- обладают монополией власти над клиентами;
- имеют дискреционные полномочия в отношении поставок товаров или услуг;
- пользуются тем, что имеет место низкий уровень контроля или подотчетности.

В качестве примера можно привести случай, произошедший на таможенном пункте «Илецкий» Оренбургской области. Была пресечена противоправная деятельность группы лиц из числа действующих сотрудников пункта пропуска. Сотрудники отдела собственной безопасности Оренбургской таможни совместно с оперативно-розыскной частью ЛОВД на ст. «Оренбург» задержали с поличным трех должностных лиц таможенного поста (далее – т/п) «Илецкий» при получении взятки в размере 50 000 рублей от участника внешнеэкономической деятельности, осуществлявшего транзит через границу четырех автомобилей марки «КАМАЗ». Сотрудники таможенного поста, находясь на своих рабочих местах на территории многостороннего автомобильного пункта пропуска Оренбургской таможни, с целью незаконного получения денежных средств от жителя Узбекистана, искусственно создали условия препятствующие проезду данных автомобилей через таможенную границу. В итоге последний был вынужден дать взятку сотрудникам таможенного поста за беспрепятственный проезд через таможенную границу РФ. По данному факту в отношении должностных лиц т/п «Илецкий» Оренбургской таможни было возбуждено уголовное дело по пунктам «а», «в» ч. 4 ст. 290 УК РФ за получение взятки.

В таможенных органах выделяют следующие формы коррупционного поведения:

- непосредственное участие должностных лиц таможенных органов в коммерческой деятельности для извлечения личной или корпоративной выгоды;
- использование служебного положения для влияния на решение «тендерной» комиссии о заключении контрактов со «своими» фирмами;
- «перекачка» государственных средств в «свои» коммерческие структуры и последующее обналичивание денег;
- предоставление льгот и преференций для «своей» компании;
- злоупотребление должностным положением при решении вопросов, связанных с лицензированием, квотированием экономической деятельности и при осуществлении других форм рыночной экономики.

Анализ статистических данных в указанной сфере, приведенных на официальном сайте ФТС, позволяет проследить тенденции, складывающиеся в таможенных органах РФ в последние годы. Информация по данным криминальной составляющей коррупционного направления в таможенной сфере за 2012-2017 годы, приведена в табл. 1.

Таблица 1

Показатели криминальной составляющей по коррупционному направлению
в таможенной сфере

Го- ды	Количество УД, возбуж- денных спец. подразделени- ями таможен- ных органов (из них – по коррупцион- ной направ- ленности)		Темп роста количе- ства УД относи- тельно преды- дущего года	Количество УД, возбужденных спец. подразделе- ниями таможен- ных органов в <i>отношении долж-</i> <i>ностных тамо-</i> <i>женных органов</i> (из них — по кор- рупционной направленности)		Темп ро- ста коли- чества УД относи- тельно предыду- щего года	Количество УД, возбужденных иными право- охранительны- ми органами в отношении должностных лиц таможен- ных органов	Количество осужденных должностных лиц таможен- ных органов по УД коррупци- онной направ- ленности	Количество проведен- ных внут- ренних проверок в отношении должност- ных тамо- женных ор- ганов по фактам коррупции	Количество лиц, привле- ченных к дис- циплинарной ответственно- сти (в том чис- ле уволенных лиц из тамо- женных орга- нов) по резуль- татам проверок	
2017	406	(306)	-0,73%	183	(102)	-1,18%	7	61	547	564	(13)
2016	409	(230)	0,73%	185	(109)	32,14%	9	70	528	557	(10)
2015	406	(195)	33,11%	140	(89)	26,21%	15	93	506	513	(11)
2014	305	(155)	23,48%	103	(74)	-15,57%	11	58	461	380	(6)
		(177)	55,35%	122	(86)	32,61%	14	104	517	440	(12)
2012	159	(113)		92	(57)		15	137	357	231	(7)

По данным Федеральной таможенной службы России за 2017 год по материалам подразделений по противодействию коррупции возбуждено 406 уголовных дел (за 2016 год – 409). По должностным преступлениям в целом возбуждено 183 уголовных дела в отношении 102 должностных лиц таможенных органов.

Количество уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности по сравнению с 2016 годом увеличилось на 33 %. Так, за 2016 год возбуждено 230 таких дел, в 2017 году – 306 дел. При этом в отношении 78 должностных лиц таможенных органов возбуждено 135 уголовных дел коррупционной направленности, в то же время в отношении 71 взяткодателя – 171 уголовное дело.

По итогам работы Управления по противодействию коррупции ФТС РФ за 2017 год количество коррупционных преступлений, совершенных должностными лицами таможенных органов, в сравнении с 2016 годом снизилось на 27 %, а число должностных лиц таможенных органов, совершивших данные преступления сократилось на 28%. Одновременно отмечается рост количества выявленных подразделениями по противодействию коррупции таможенных органов попыток дачи взятки должностным лицам таможенных органов. Так, по сравнению с 2016 годом количество лиц, совершивших данное преступление, возросло на 34 %. Информация о преступлениях коррупционной направленности, выявленных УПК ФТС России в 2016 году согласно ст.ст. 290, 291; ч.ч. 1 и 2 ст.ст. 159 и 160, ст. 285 УК РФ, приведена на рисунке 1.

Некоторые виды преступлений коррупционной направленности, выявленные УПК ФТС РФ в 2016 году

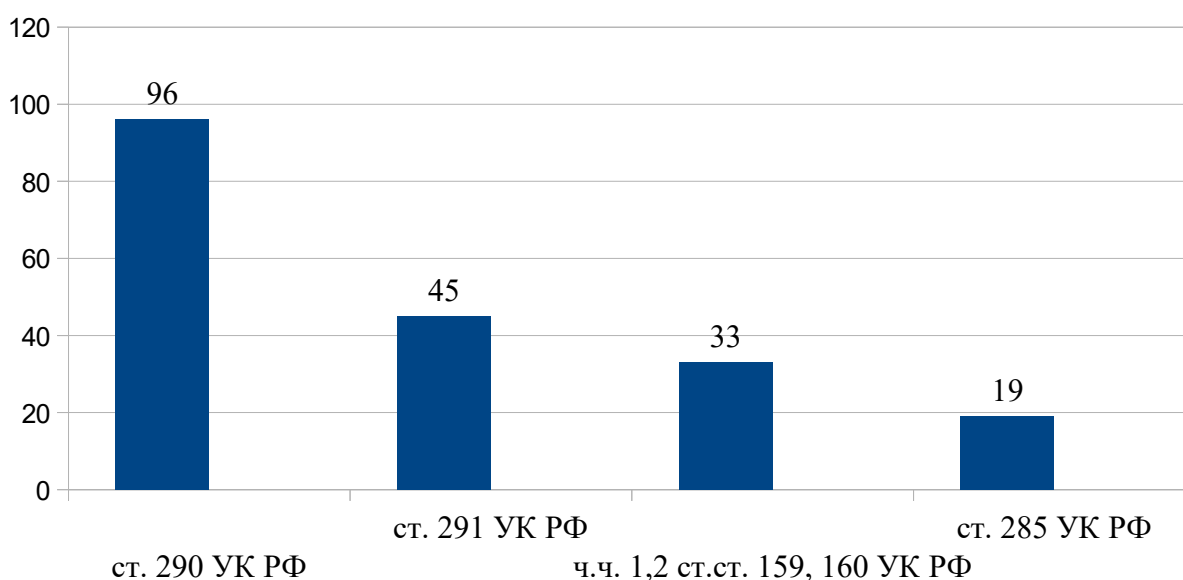


Рис. 1. Данные о преступлениях коррупционной направленности, выявленных УПК ФТС России в 2016 году

По иным совершенным должностными лицами таможенных органов преступлениям против интересов государственной службы, не носящих коррупционный характер, возбуждено 48 уголовных дел.

По другим составам преступлений (в том числе по частям 1 и 2 статьи 159 УК РФ («Мошенничество»), частям 1 и 2 статьи 160 УК РФ («Присвоение или растрата»), статье 327 УК РФ («Подделка документов»), совершенных как должностными лицами таможенных органов, так и иными лицами – 52 уголовных дела.

Другими правоохранительными органами за 2017 год возбуждено 7 уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности в отношении 8 должностных лиц таможенных органов. При этом в 2016 году иными правоохранительными органами было возбуждено 9 уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности в отношении 9 должностных лиц таможенных органов. Соотношение количества уголовных дел коррупционной направленности, возбужденных УПК ФТС России, и количества уголовных дел, возбужденных правоохранительными органами без участия УПК ФТС России, приведено на рисунке 2.

Соотношение количества возбужденных уголовных дел в отношении должностных лиц таможенных органов

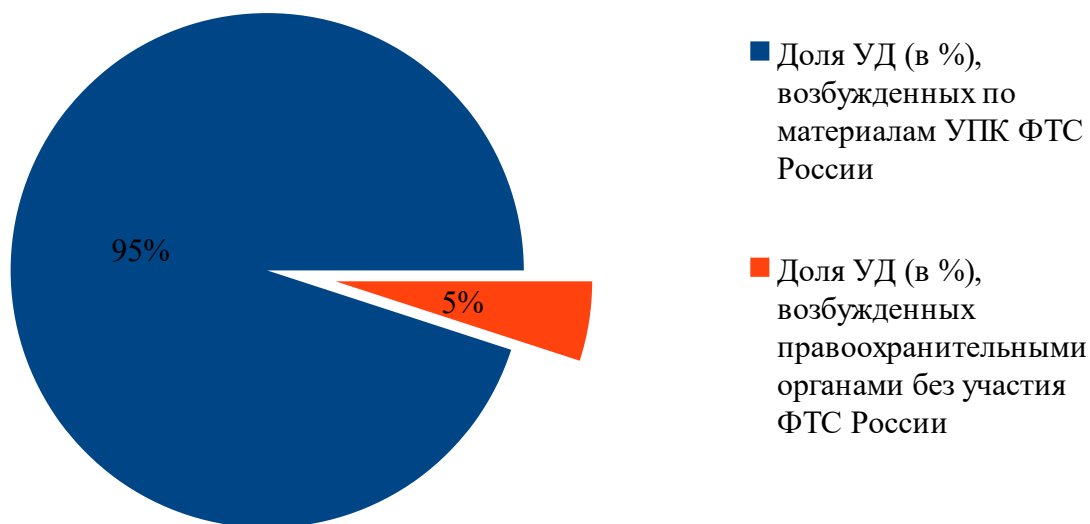


Рис. 2. Доля уголовных дел коррупционной направленности, возбужденных УПК ФТС России, относительно количества уголовных дел, возбужденных правоохранительными органами без участия УПК ФТС России

Таким образом, доля уголовных дел коррупционной направленности, возбужденных по материалам подразделений по противодействию коррупции таможенных органов в общем количестве коррупционных уголовных дел, возбужденных всеми правоохранительными органами Российской Федерации в отношении должностных лиц таможенных органов, составила 95 %.

По выявленным в 2017 году подразделениями по противодействию коррупции фактам дачи взяток, размеры незаконных денежных вознаграждений достигали нескольких млн. рублей. Чаще всего пресекались попытки дачи взяток размером до 20 тыс. рублей. При этом 24 уголовных дела возбуждено по фактам мелкого взяточничества от 500 рублей до 10 тысяч рублей, что составляет 18 % от общего количества выявленных преступлений указанной категории.

Такого рода преступления в целом характерны для приграничных таможенных органов. В основном незаконные денежные вознаграждения предлагались за оказание содействия в беспрепятственном перемещении товаров через таможенную границу, за сокращение сроков таможенного оформления и занижение таможенной стоимости товаров, за не привлечение к административной ответственности, за проведение фиктивного таможенного досмотра.

Как правило, преступления указанной категории выявлялись подразделениями по противодействию коррупции таможенных органов на этапе осуществления таможенного оформления и таможенного контроля товаров, когда риск возникновения коррупционных отношений наиболее высок.

Наиболее распространенными видами преступлений коррупционной направленности, выявленными подразделениями по противодействию коррупции в указанный период, являлись: дача взятки (ст. 291 УК РФ) – 171 уголовное дело; получение взятки (ст. 290 УК РФ) – 82 уголовных дела; мошенничество, присвоение или растрата (ч.ч. 3, 4 ст. ст. 159, 160 УК РФ) – 25 уголовных дел; злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) – 14 уголовных дел.

За 2017 год по результатам рассмотрения судебными органами уголовных дел, ранее возбужденных по материалам подразделений по противодействию коррупции таможенных органов, получены сведения об осуждении 61 должностного лица таможенных органов и 53 граждан, 40 из которых взяткодатели.

По инициативе подразделений по противодействию коррупции или с их участием проведено 547 служебных, функциональных, инспекторских и иных проверок. По результатам данных проверок проведены мероприятия по устранению причин и условий совершения выявленных нарушений, приняты меры дисциплинарного и иного характера: наказано в дисциплинарном порядке 564 должностных лица таможенных органов, уволено 13 должностных лиц.

В качестве показательных примеров деятельности подразделений по противодействию коррупции таможенных органов можно привести следующие:

– 17 октября 2017 года Новосибирским следственным управлением на транспорте Западно-Сибирского следственного управления СК России по совместным материалам службы по противодействию коррупции Сибирского таможенного управления и УФСБ России по Новосибирской области возбуждено уголовное дело по ч. 6 ст. 290 УК РФ («Получение взятки») в отношении начальника Новосибирского таможенного поста по факту получения взятки в размере 2 270 000 рублей, и по ч. 5 ст. 291 УК РФ («Дача взятки») в отношении директора ООО по факту дачи указанной взятки за обеспечение благоприятных условий при осуществлении внешнеэкономической деятельности.

– 20 октября 2017 года Следственным управлением СК России по Смоленской области по совместным материалам отдела по противодействию коррупции Смоленской таможни и УФСБ России по Смоленской области возбуждено уголовное дело по ч. 5 ст. 290 УК РФ («Получение взятки») в отношении начальника отдела товарной номенклатуры, происхождения товаров и торговых ограничений Смоленской таможни по факту получения взятки в размере 200 000 рублей, и по ч. 4 ст. 291 УК РФ («Дача взятки») в отношении генерального директора ООО по факту дачи указанной взятки за ускорение принятия решений о выпуске товара.

– 10 ноября 2017 года Ростовским следственным отделом на транспорте Южного следственного управления на транспорте СК России по совместным материалам службы по противодействию коррупции Южного таможенного управления, УФСБ России по Ростовской области и ОЭБиПК ОМВД России по Аксайскому району возбуждено уголовное дело по ч. 5 ст. 290 УК РФ («Получение взятки») в отношении оперуполномоченного отдела по борьбе с контрабандой наркотиков Южной оперативной таможни по факту получения взятки в размере 200 000 рублей от гражданина РФ за бездействие по выявленному факту перемещения из Республики Беларусь через государственную границу Российской Федерации сильнодействующих веществ и не привлечение к уголовной ответственности по признакам преступления, предусмотренного ст. 226.1 УК РФ.

– 12 февраля 2016 года Самарским следственным отделом на транспорте Приволжского следственного управления на транспорте СК России по совместным материалам отдела по противодействию коррупции Самарской таможни и УЭБиПК ГУ МВД России по Самарской области возбуждено уголовное дело по ч. 5 ст. 290 УК РФ («Получение взятки») в отношении заместителя начальника Самарской таможни по тыловому обеспечению и заместителя начальника отдела тылового обеспечения Самарской таможни по факту получения взятки в размере 194 000 рублей за содействие в приемке услуг и подписании документов, подтверждающих исполнение государственного контракта на оказание услуг с ООО. 30 июня 2017 года Кировским районным судом г. Самары данное уголовное дело рассмотрено. Заместитель начальника таможни по тыловому обеспечению признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 5 ст. 290 УК РФ, ему назначено наказание в виде лишения свободы сроком на семь лет, с отбыванием наказания в колонии строгого режима, штрафа в размере 1 552 000 рублей, с лишением права занимать государственные должности сроком на три года. Заместитель начальника отдела тылового обеспечения признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 291.1 УК РФ («Посредничество во взяточничестве»), ему назначено наказание в виде лишения свободы сроком на четыре года, с отбыванием наказания в колонии общего режима, с лишением права занимать государственные должности сроком на три года. 13 ноября 2017 года приговор вступил в законную силу.

В качестве примеров выявления и пресечения преступлений коррупционной направленности, предусмотренных статьей 291 УК РФ, можно привести следующие.

– 29 сентября 2017 года Московским межрегиональным следственным управлением на транспорте СК России по материалам отдела по противодействию коррупции Шереметьевской таможни возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 291.1 УК РФ («Посредничество во взяточничестве») в отношении гражданки РФ, по факту посредничества при передаче взятки в размере 100 000 рублей от гражданина Южной Кореи старшему уполномоченному отдела административных расследований Шереметьевской таможни за скорейшее рассмотрение дела об административном правонарушении и назначении минимального штрафа.

– 27 октября 2017 года Северным следственным отделом на транспорте Московского межрегионального следственного управления на транспорте СК России по материалам отдела по противодействию коррупции Московской областной таможни возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 291 УК РФ («Дача взятки») в отношении гражданина РФ, по факту дачи взятки в размере 2 000 долларов США (что составило на момент совершения преступления по курсу валют Центрального банка 126 000 рублей) главному государственному таможенному инспектору отдела таможенного оформления и таможенного контроля №2 Черноголовского таможенного поста Московской областной таможни за организацию корректировки таможенной стоимости товаров, ввозимых ООО и снижение размера таможенных платежей.

– 14 июня 2017 года Забайкальским районным судом Забайкальского края рассмотрено уголовное дело, возбужденное по материалам отдела по противодействию коррупции Читинской таможни в отношении старшего инспектора ОТО и ТК № 2 таможенного поста МАПП Забайкальск Читинской таможни по факту получения от гражданина взяток за незаконный выпуск коммерческих партий товаров производства КНР на территорию Российской Федерации. Денежные средства в сумме 147 000 рублей перечислялись на банковскую карту должностного лица таможни и банковскую карту ее близкого родственника. Старший инспектор таможенного поста признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 290 УК РФ («Получение взятки»), и ей назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 3 года со штрафом в размере 5 200 000 рублей. На основании ч. 1 ст. 82 УК РФ («Отсрочка отбывания наказания») отбывание наказания в виде лишения свободы отсрочено до достижения ребенком должностного лица 14-летнего возраста, до 4 апреля 2028 года.

– 27 июня 2017 года Краснодарским следственным отделом на транспорте Южного следственного управления на транспорте СК России по материалам отдела по противодействию коррупции Новороссийской таможни возбуждено два уголовных дела по ч. 3 ст. 159 УК РФ («Мошенничество») в отношении главного инспектора кинологического отдела Новороссийской таможни по факту предоставления в отдел бухгалтерского учета и финансового мониторинга таможни счетов и актов выполненных работ по оказанию ветеринарных услуг служебным собакам в рамках государственного контракта, заключенного с индивидуальным предпринимателем, без их фактического выполнения. На основании представленных документов на счет индивидуального предпринимателя перечислены денежные средства в сумме 240 000 рублей и 286 000 рублей,

которыми главный инспектор кинологического отдела распорядилась по своему усмотрению.

– Отделом по противодействию коррупции Смоленской таможни и УФСБ России по Смоленской области в текущем году пресечена масштабная попытка вовлечения должностных лиц Смоленской таможни в противоправную деятельность путем их подкупа. В ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий задержан представитель коммерческой организации, раскладывавший в кабинки раздевалки конверты с денежными средствами в сумме 2 920 000 рублей, предназначенные в качестве взяток должностным лицам таможенного поста Смоленской таможни.

На основании направленных по данному факту материалов следственными органами в первом полугодии 2017 года возбуждено 102 уголовных дела.

Для разработки стратегии, направленной на снижение коррупции в ФТС России, необходимо учитывать роль отдельных составляющих, влияющих на коррупционное поведение должностных лиц таможенных органов, такие как – свобода принятия решений должностными лицами таможенных органов при исполнении своих обязанностей. Величину данной составляющей определяет уровень квалификации и качество образования должностных лиц таможенных органов, обязанных строго соблюдать все требования действующего законодательства в таможенном деле, что обеспечивает необходимый уровень технической компетентности и способствуют профессиональному росту сотрудников, уменьшая их желание положиться на неофициальное обучение в процессе работы. В соответствии с требованиями Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» повышение квалификации и переподготовка государственных гражданских служащих должны осуществляться в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального образования не реже 1 раза в 3 года. Таким ведомственным ВУЗом в таможенной системе является Российская таможенная академия (далее – РТА). РТА (г. Москва) в настоящее время имеет три филиала в Южном федеральном округе (г. Ростов-на-Дону), Северо-Западном федеральном округе (г. Санкт-Петербург), Дальневосточном федеральном округе (г. Владивосток), где осуществляется подготовка кадров региональных таможенных управлений. Ежегодно на базе РТА и ее филиалов повышают свою квалификацию более 2000 должностных лиц таможенных органов.

Таким образом, таможня уязвима для коррупции, поскольку значительное число ее сотрудников имеют свободу принятия решений и несут за них ответственность, они полномочны принимать решения о суммах начисляемых и взимаемых таможенных платежей или возможности осуществления импорта и экспорта. При этом трудно осуществить тщательный контроль за всей их деятельностью и получить отчет о ней. В то же время установленные высокие таможенные тарифы и сложные таможенные правила дают участникам ВЭД серьезный стимул попытаться уменьшить плату за импортируемый товар и ускорить транзакции. Поскольку зарплата таможенников невелика, у них возникает соблазн принимать или требовать взятки за выполнение своих обязанностей.

У таможенников всегда имеется возможность найти и использовать многочисленные возможности для дополнительного заработка, при условии, что им не будет выплачиваться достаточное вознаграждение, позволяющее поддерживать достойный уровень жизни для себя и своей семьи. Это в первую очередь относится к таможенникам, занимающимся таможенным оформлением и контролем, правоохранительной деятельностью. А при расчете вознаграждения за труд необходимо учитывать подчас опасные и сложные условия работы таможенников, особенно на отдаленных пограничных пунктах пропуска. Это подчеркивается и в одном из ключевых документов Арушской декларации – «вознаграждение, получаемое служащими таможни, должно быть достаточным, чтобы позволить им быть социально защищенными». Эффективность борьбы с коррупционными проявлениями в таможенной службе связана с необходимостью периодической ротацией кадров (в первую очередь, начальствующего состава) на государственной службе. Эта задача была поставлена в федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336. В ней указано на необходимость решения ряда проблем, связанных со злоупотреблениями коррупцией и произволом, в том числе, обеспечение обновления и плановой ротации кадрового состава федеральной государственной службы.

В Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ротация является одним из принципов, на основе которых осуществляется формирование кадрового состава гражданской службы (п. 1 ст. 60).

Процедура ротации является одним из самых эффективных механизмов противодействия коррупции. Международная практика давно использует ротацию для борьбы с коррупцией. Китайская версия ротации предусматривает перевод чиновников на другие должности, перемещение на аналогичную должность в другой местности, откомандирования для «закалки». Государственные органы всех ступеней обязаны иметь определенное количество вакантных мест для принятия должностных лиц в порядке ротации.

Такая постановка вопроса требует укомплектования таможенных органов и учреждений, находящихся в ведении ФТС России, квалифицированными специалистами и проведения плановой ротации кадров, в первую очередь на должность начальников таможен и таможенных постов, расположенных в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и в отдельных населенных пунктах, а также их заместителей (это требование содержится в Приказе ФТС РФ от 14.08.2007 № 980).

Вместе с тем, существуют проблемы, связанные с реализацией ротации кадров, которые мешают осуществлению ротационных схем. Это стоимость перемещений, отсутствие жилья, возможность получения образования в региональных таможенных управлениях и отдаленных пограничных пунктах пропуска. Учитывая значительную протяженность Государственной границы Российской Федерации, ротация кадров в таможенных органах может быть реали-

зована только при наличии достаточного количества служебного жилья (согласно Приказа ФТС РФ от 14.08.2007 № 980).

Важную роль в борьбе с коррупцией в таможенных органах играет социальная защищенность таможенников, т.е. предоставление не связанных с зарплатой льгот, которые было бы трудно получить в другом месте.

Это улучшение жилищных условий, наличие лечебно-профилактических и санаторно-курортных учреждений, дающих возможность должностным лицам таможенных органов, пенсионерам таможенной службы и членам их семей в необходимом объеме реализовать право не доступное высококвалифицированное медицинское обслуживание, санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых.

Кардинальное решение жилищной проблемы в таможенных органах напрямую зависит от существенного увеличения объемов финансирования на приобретение жилья, а также от совершенствования нормативной правовой базы в сфере жилищного обеспечения должностных лиц таможенных органов (из Приказа ФТС РФ от 14.08.2007 № 980).

В настоящее время лечебно-профилактические учреждения системы таможенных органов имеются только в Москве и не обеспечивают медицинское обслуживание сотрудников таможенных органов региональных таможенных управлений, как того требует Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

Существующая в таможенных органах Российской Федерации санаторно-курортная база, представленная государственными учреждениями «Санаторий «Победа» ФТС России» (г. Сочи) и «Пансионат «Белое солнце ФТС России» (г. Зеленогорск Ленинградской области) не позволяет в необходимом объеме предоставить должностным лицам таможенных органов, пенсионерам таможенной службы и членам их семей возможность реализовать их право на санаторно-курортное лечение и оздоровительный отдых. По данным медицинского наблюдения, 12 % должностных лиц, пенсионеров таможенных органов и членов их семей нуждаются в санаторно-курортном лечении, ориентировочная ежегодная потребность в путевках – 20 622, использование мощности имеющихся ведомственных здравниц и организация полноценного срока лечения в них (21 день) позволяет оздоровить в год около 2 % (3 000 человек) от общего числа должностных лиц таможенных органов, пенсионеров таможенной службы и членов их семей. Следовательно, таможенники смогут получить санаторно-курортное лечение в ведомственных здравницах только один раз за весь период службы.

Важную роль в антикоррупционной деятельности играет контроль и подотчетность должностных лиц таможенных органов при осуществлении ими важных административных действий вышестоящему таможенному органу.

В ФТС России подотчетность определена положениями Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) и решениями Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК), устанавливающими систему таможенных органов. Ведомственный контроль в таможенных органах

установлен ведомственными нормативными актами стран-членов ЕАЭС и осуществляется в виде плановых и внеплановых комплексных проверок по решению начальника таможенного органа, в результате которых нередко вскрываются коррупционные деяния. Коррупционные деяния, как состав уголовного преступления, очень сложны для выявления и пресечения противоправных действий должностного лица, а также для доказывания в процессе производства уголовного дела и в суде.

Для эффективной борьбы с коррупцией посредством контроля необходим контроль за контролерами, т.е. за должностными лицами таможенных органов, непосредственно осуществляющими таможенный контроль за товарами и документами на них, перемещаемых через таможенную границу. В связи с этим, особое значение имеет техническая оснащённость подразделений таможенных органов, ведущих борьбу с коррупционными проявлениями (подразделения и комиссии ФТС РФ по профилактике коррупционных проявлений, положения о которых утверждены приказом ФТС РФ от 27.04.2017 № 668).

В настоящее время ФТС России не в полном объеме оснащена специальными техническими средствами для своевременного выявления и пресечения коррупционных деяний, что является одной из причин постоянного роста числа преступлений. С учетом положений Концепции развития таможенных органов Российской Федерации борьба с коррупцией требует применения специальных антикоррупционных мероприятий и технического оснащения мест таможенного контроля и оформления.

3.2. Ограничения и запреты, связанные с прохождением государственной службы в таможенных органах

Согласно Федеральным законам от 27.07.2004 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и от 21.07.1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» к должностным лицам таможенных органов могут быть применены следующие запреты:

1. В связи с прохождением государственной службы в таможенных органах должностным лицам запрещается:

А. Участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Б. Замещать должность на службе в таможенных органах в случае:

- избрания или назначения на государственную должность, за исключением случаев, установленных Указами Президента Российской Федерации;
- избрания на выборную должность в органе местного самоуправления;
- избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе.

В. Осуществлять предпринимательскую деятельность.

Г. Приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход.

Д. Быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Е. Получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Ж. Выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.

З. Использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам.

И. Разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с Федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

К. Допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности.

Л. Принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий,

других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями.

М. Использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума.

Н. Использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности.

О. Создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.

П. Прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Р. Входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

С. Заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

2. В случае если, владение должностным лицом приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

3. Гражданин после увольнения со службы в таможенных органах не вправе:

А. В случае замещения должностей гражданской службы, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности гражданского служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию кон-

фликтов интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Б. Разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Ответственность за несоблюдение запретов устанавливается федеральными законами.

Кроме того, согласно действующему законодательству, к должностным лицам таможенных органов могут быть применены следующие ограничения:

1. Гражданин не может быть принят на государственную службу в таможенные органы, а должностное лицо не может находиться на государственной службе в случае:

А. Признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Б. Осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости.

В. Отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений.

Г. Наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Д. Близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Е. Выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства.

Ж. Наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

З. Представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу.

И. Непредставления установленных Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» сведений или пред-

ставления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

К. Несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

2. Иные ограничения, связанные с поступлением на службу и ее прохождением, устанавливаются Федеральными законами.

3. Ответственность за несоблюдение ограничений устанавливается Федеральными законами.

С целью реализации антикоррупционных мер в таможенной системе законодательством введены следующие требования к служебному поведению должностных лиц таможенных органов:

1. Должностное лицо таможенного органа обязано:

А. Исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне.

Б. Исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности.

В. Осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа.

Г. Не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам.

Д. Не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей.

Е. Соблюдать ограничения, установленные Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и другими Федеральными законами для гражданских служащих.

Ж. Соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций.

З. Не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство.

И. Проявлять корректность в обращении с гражданами.

К. Проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации.

Л. Учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий.

М. Способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию.

Н. Не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа.

О. Соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

2. Гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

В связи с активизацией антикоррупционной деятельности в таможенных органах законодательно введены следующие требования:

1. Должностные лица таможенных органов, замещающие должности государственной службы, включенные в перечень, установленный Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей», обязаны неукоснительно исполнять требования настоящего Указа и соответствующих нормативных правовых актов ФТС России.

2. Должностные лица таможенных органов обязаны:

А. Уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

Б. Принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

В. В письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только им станет об этом известно.

3. Должностные лица таможенных органов, замещавшие должности государственной службы, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной службы, имеют право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственных служащих, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

4. Должностные лица таможенных органов, замещавшие должности государственной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной службы обязаны при заключении трудовых договоров сооб-

щать представителю нанимателя (работодателю) сведения о последнем месте своей службы.

Должностное лицо таможенного органа обязано соблюдать требования Кодекса этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, принятого решением Коллегии ФТС России от 3 июля 2007 г., утвержденного приказом ФТС России от 14 августа 2007 года № 977.

3.3. Принципы и основы противодействия коррупции в таможенных органах. Методы борьбы с коррупцией в таможенных органах

В Российской Федерации противодействие коррупции строится на следующих основных принципах:

- признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- неотвратимость ответственности за совершение коррупционных преступлений;
- комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Во исполнение данных принципов в Российской Федерации принимаются следующие меры организационного характера:

- ужесточение уголовной ответственности за данные деяния;
- создание дополнительных трудностей для бюрократического аппарата;
- внесение изменений в законодательство по статусу государственных гражданских служащих с обязательством заполнять декларации о личных доходах и о доходах членов семьи;
- проведение пропаганды правильного образа поведения в сферах образования и культуры и через средства массовой информации.

Помимо уголовно-правовых мер законодательством о службе в таможенных органах предусмотрены административно-правовые средства противодействия коррупции. Так, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах Российской Федерации» содержит положения о том, что сотрудник таможенного органа не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

- состоять членом органа управления коммерческой организации; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в таможенных органах;
- использовать в неслужебных целях средства материально-технического и информационного обеспечения, финансовые средства, другое государственное имущество, а также служебную информацию;
- получать от физических и юридических лиц подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, средства на оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей и т.д.

Изложенные выше запреты направлены на исключение возможного возникновения «конфликта интересов» на службе в таможенных органах, который, по мнению исследователя данного феномена профессора А.В. Соловьева, представляет собой один из видов конфликтов, присущих системе государственного управления, создающих угрозу как для государства и общества, так и для законных прав и интересов граждан, проходящих государственную службу в случае их необоснованной проверки в рамках установленного законодателем порядка урегулирования конфликта интересов.

В связи с тем, что проблема борьбы с коррупцией в органах власти, в том числе и в таможенных органах (верхушечная коррупция), а также и на уровне исполнителей и граждан (низовая коррупция) в РФ стоит на одном из первых мест в государстве, актуальность профилактических мероприятий постоянно возрастает. К основным мерам по профилактике коррупции относят:

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов не реже одного раза в квартал 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;
- 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;
- 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 и 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;

– 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;

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

В таможенной системе выработан и применяется ряд иных мер, к которым в таможенных органах причисляют обязанности должностных лиц:

– уведомлять начальника таможенного органа, обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц с целью склонения его к совершению коррупционных правонарушений;

– соблюдать Кодекс этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов;

– начальникам структурных подразделений и таможенных постов:

А. Контролировать своевременное представление подчиненными должностными лицами сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера.

Б. Формировать в структурном подразделении (на таможенном посту) нетерпимость к коррупционному поведению должностных лиц (в ходе повседневной деятельности, профессиональной подготовки), в этих целях:

– вести индивидуальную работу с лицами, которые допустили или допускают нарушения служебной дисциплины или со склонными к этому служащими (индивидуальные беседы, заслушивание на собрании коллектива, выдвижение на поощрение, снижение денежного поощрения);

В. В целях повышения уровня правовых знаний у должностных лиц в течение года в планы профессиональной учебы всех учебных групп включать и проводить занятия по профилактике коррупционных проявлений в таможенных органах (не реже одного раза в полугодие).

В различных источниках предлагаются самые разнообразные пути решения проблемы по снижению уровня коррумпированности таможенных органов, среди которых можно выделить:

1. Искоренение бытовой коррупции.

2. Внедрение, начиная со средней школы, в программы обучения предмета, направленного на формирование высоконравственных личностей.

3. Отбор кандидатов на замещение должностей государственной службы с обязательным использованием полиграфа, психологических обследований,

нормативное закрепление возможности отказа в замещении должности в случае установления рисков коррупционного поведения.

4. Применение долгосрочной дисквалификации должностных лиц, допустивших правонарушение коррупционной направленности.

5. Принятие необходимых правовых актов. Совершенствуя законодательство, которое регламентирует борьбу с таможенными преступлениями в целом, важно понимать правильное соотношение защиты прав участников внешнеэкономической деятельности и общественных интересов, в основе которого находятся положения ст. 55 Конституции РФ («Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод»). «Перекосы» в обе стороны, которые имеются и в практике, и в законодательстве могут быть чреваты тем, что создастся обстановка настоящей угрозы соблюдению прав граждан и экономической безопасности страны.

6. Законодательное закрепление ряда всех необходимых понятий.

7. Разработка механизмов проведения проверочных мероприятий в рамках реализации положений федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

8. Ротация не только руководящего состава, но и должностных лиц таможенных органов.

9. Увеличение числа мероприятий по искоренению коррупций ведомственными и межведомственными органами, что включало бы в себя: проведение внеплановых лекций по борьбе с коррупцией, проведение различного рода тестирования и анкетирования, а так проведение психоанализа каждого работника в таможенных органах.

10. Обязательное ежегодное представление своих и сведений близких родственников о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера и контроль начальников структурных подразделений таможенных органов своевременного представления подчиненными должностными лицами сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера.

11. Немедленное уведомление начальника таможенного органа, обо всех случаях обращения к должностному лицу таможенного органа каких-либо лиц с целью склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

12. Неукоснительное соблюдение требований Кодекса этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов.

13. Широкое внедрение электронного декларирования и автоматического выпуска деклараций.

14. Осуществление мониторинга коррупционных правонарушений в таможенных органах.

15. Проведение специальных проверочных мероприятий в отношении кандидатов на службу в таможенных органах.

16. Увеличение материального обеспечения должностных лиц, повышение уровня социальной защищенности таможенников.

17. Неотвратимость наказания по правонарушениям коррупционной направленности, дифференцированная с учетом тяжести проступка.

18. Повышение профессионализма должностных лиц таможенных органов, а в частности, необходимо усовершенствовать регламентацию порядка производства по делам об административных правонарушениях в таможенной сфере: конкретизировать полномочия должностных лиц таможенных органов, а также других участников таможенных правоотношений в процессе административного производства, уменьшить «ножницы» в административных санкциях за нарушения таможенных правил, которые применяются таможенными органами. Необходимо убрать недостатки в системе выявления таможенными органами таможенных преступлений. Данные недостатки объясняются, в том числе, отсутствием необходимой материально-технической базы, которая обеспечивает контроль на таможне; усложнением работы, из-за увеличения нагрузки; сложностью, противоречивостью, нестабильностью таможенного законодательства; несовершенством организации контроля; отставанием от насущных потребностей его методического, научного обеспечения; недостатками в работе служб собственной безопасности и оперативно-розыскных подразделений; неиспользованием возможностей оперативной деятельности других правоохранительных органов, прежде всего, органов внутренних дел.

19. Использование в борьбе с коррупцией правовых средств, строгое следование закону.

21. Формирование в структурном подразделении таможенного органа нетерпимости к коррупционному поведению должностных лиц, в этих целях:

– ведение индивидуальной работы с лицами, которые допустили или допускают нарушения служебной дисциплины или со склонными к этому служащими (индивидуальные беседы, заслушивание на собрании коллектива, выдвижение на поощрение, снижение денежного поощрения).

– включение и проведение занятий по профилактике коррупционных проявлений в таможенных органах в целях повышения уровня правовых знаний у должностных лиц в течение года в планы профессиональной учебы всех учебных групп.

Все это позволит объективно оценить внедренные меры борьбы, а также степень влияния такого фактора, как коррупция на эффективность деятельности в таможенных органах.

Таким образом, работа по борьбе с коррупцией в таможенной сфере проводится комплексно и системно, с использованием мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, с охватом всех уровней таможенной службы.

Несмотря на достигнутые Российской таможней определенные результаты в борьбе с коррупцией, следует отметить, что работа по ее противодействию должна проводиться на постоянной основе с применением новых методов воздействия в рамках поощрения антикоррупционного поведения должностных лиц и наказания в случаях нарушений.

Полная ликвидация коррупции требует многолетних систематических мер в масштабе страны и бесконечных затрат. Очевидно, что в борьбе с коррупцией значительная роль отводится своевременности и неотвратимости нака-

зания виновных, и, в то же время, необходимости защищать неоправданно обвиненных должностных лиц таможенных органов. Налагаемые санкции должны быть конкретны, индивидуализированы и адекватны общественной опасности содеянного и одинаково применяться ко всем должностным лицам таможенных органов вне зависимости от должности, званий и иных регалий.

3.4. Нормативно-правовое регулирование антикоррупционной деятельности в таможенных органах

Пробелы и неунифицированность действующих норм таможенного законодательства Евразийского экономического союза и Российской Федерации позволяют находить криминальные схемы для коррумпированных должностных лиц таможенных органов.

Основополагающие документы в области государственной безопасности подразделяют угрозы коррупции на внешние и внутренние. К числу основных внешних угроз относятся:

А. Деятельность спецслужб иностранных государств и связанных с ними зарубежных организаций, направленная на поиск, налаживание и использование коррупционных связей в подрывных целях.

Б. Деятельность транснациональных преступных сообществ, использующих коррумпированных чиновников для реализации своих преступных устремлений. Серьезной внутренней угрозой безопасности РФ в сфере государственной власти (законодательной и исполнительной) и государственного управления является преступная деятельность коррумпированных должностных лиц государственных органов, особенно федерального уровня. Анализ материалов уголовных дел свидетельствует, что почти 80 % организованных преступных групп, проходящих по делам, связанным с коррупционными отношениями, в той или иной мере использовали связи с государственными служащими. Коррупция, являясь самостоятельной угрозой безопасности, используется внешними и внутренними субъектами угроз безопасности, что затрагивает интересы и наших ближайших соседей и отражено в следующих нормативно-правовых актах: Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267-І «О борьбе с коррупцией», Закон Кыргызской Республики от 6 марта 2003 г. № 51 «О борьбе с коррупцией». Модельный закон «О противодействии коррупции» (принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 25 ноября 2008 года).

Национальная стратегия противодействия коррупции признает коррупцию одной из системных угроз безопасности Российской Федерации. Вместе с тем, Национальная стратегия противодействия коррупции не обладает силой федерального закона, а является, по сути, программой, планом действий соответствующих государственных органов. Концепция уголовно-правового регулирования борьбы с преступлениями коррупционной направленности в Уголовном кодексе РФ не в полной мере соответствует положениям Конституции РФ о значении защиты безопасности государства и общества, компетенции государственных органов и должностных лиц государственной власти в её обеспе-

чении (ст. 13, 55, 72, 82, 114 Конституции РФ), т.к. Уголовный кодекс РФ не содержит единого понятия «государственная безопасность», не определяет в нем места понятию «общественная безопасность» как объектов преступных посягательств или угроз их совершения. Преступления коррупционной направленности Уголовный кодекс относит к преступлениям против общественной безопасности и общественного порядка (раздел IX УК РФ) и к преступлениям против государственной власти (раздел X УК РФ), а также к целому ряду других категорий преступлений. Так, из 159 составов преступлений коррупционной направленности (содержатся в 49 статьях УК), включенных в Перечень № 23, Уголовным кодексом РФ отнесены: к категории преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина (глава 19 УК РФ) – 7 составов преступлений (статьи 141, 141.1, 142); к преступлениям против собственности (глава 21 УК РФ) – 29 составов преступлений (статьи 159, 159.1, 159.2, 159.3, 159.4, 159.5, 159.6, 160); к преступлениям в сфере экономической деятельности (глава 22 УК РФ) – 35 составов преступлений (статьи 169, 170, 174, 174.1, 175, 178, 179, 183, 184); к преступлениям против интересов службы в коммерческих и иных организациях (глава 23 УК РФ) – 11 составов преступлений (статьи 201, 202, 239, 204); к преступлениям против общественной безопасности и общественного порядка (глава 24 УК РФ) – 4 состава преступления (статьи 210, 226, 226.1); к преступлениям против здоровья населения и общественной нравственности (глава 25 УК РФ) – 15 составов преступлений (статьи 228.1, 228.2, 228.4, 229, 229.1); к преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ) – 38 составов преступлений (статьи 285, 285.1, 285.2, 285.3, 286, 289, 290, 291, 291.1, 292); к преступлениям против правосудия (глава 31) – 22 состава преступления (статьи 294, 295, 296, 302, 303, 305, 307, 309). Таким образом, преступления коррупционной направленности из указанного выше Перечня № 23 «разбросаны» по 8 различным главам Уголовного кодекса, но к преступлениям против основ конституционного строя и безопасности государства (т.е. против государственной безопасности) не отнесено ни одного.

В Уголовном кодексе РФ законодатель формально разграничил публичные коррупционные преступления (преступления против государственной службы и службы в органах местного самоуправления – глава 30 УК РФ) и непубличные коррупционные преступления (преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях – глава 23 УК РФ). С этой точки зрения последние скорее относятся к преступлениям в сфере экономики. Данный вывод подтверждает и сравнение санкций сопоставимых норм. Коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ) и злоупотребления полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202 УК РФ) – формально оказались за пределами объекта защиты публичных интересов и поэтому воспринимаются как менее опасные. Провокация взятки либо коммерческого подкупа, а также подкуп свидетелей, потерпевших, экспертов и переводчиков отнесены российским законодательством к числу преступлений против правосудия, но, несомненно, имеют коррупционную природу. К публичным коррупционным преступлениям во всех

случаях могут быть отнесены преступления, предусмотренные: статьями 285, 289, 290, 291, 291.1, 292, 304, 309, пункт «а» части 2 статьи 141 УК РФ, в некоторых случаях (когда это связано с присутствием корыстной или иной личной заинтересованности): 285.1 — 285.3, 286, 287, 288 УК РФ. К публичным коррупционным преступлениям также может быть отнесена организация преступного сообщества (преступной организации), предусмотренная статьей 210 УК РФ, при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких публичных коррупционных преступлений. К непубличным во всех случаях могут быть отнесены: статьи 184, 201, 202, 204, 304 УК РФ. При наличии корыстной или иной личной заинтересованности – статья 203 УК РФ. Если рассмотреть коррупционную природу всех преступлений, совершение которых в принципе может быть связано с эксплуатацией служебного статуса в личных интересах, то число видов коррупционных преступлений (помимо названных основных) достигнет более 30 (воспрепятствование законной предпринимательской деятельности; регистрация незаконных сделок с землей; контрабанда наличных денежных средств и др.). И при этом, определенная асимметрия ответственности публичных и непубличных служащих воспринимается неоднозначно. Уровень коррумпированности различных сфер государственного управления, в том числе государственной службы, в России принципиально мало чем отличается от распределения коррупции в сфере государственного регулирования других стран.

Относительно работы таможенных органов, наиболее пристальное внимание необходимо обратить на законодательное обеспечение противодействию коррупции. На сегодняшний момент в таможенных органах эта работа реализуется на основе следующих международных и национальных нормативных правовых актов:

1. Конвенция ООН против коррупции (Российская Федерация подписала Конвенцию 9 декабря 2003 г. (Распоряжение Президента РФ от 06.12.2003 г. № 581-рп), ратифицирована с заявлениями (Федеральный закон от 08.03.2006 г. № 40-ФЗ).

2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 г. Для Российской Федерации данный документ вступил в силу с 1 февраля 2007 года).

3. Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций (Конвенция вступила в силу 15.02.1999 г. Российская Федерация присоединилась к Конвенции (Федеральный закон от 01.02.2012 г. № 3-ФЗ), которая вступила в силу для Российской Федерации 17.04.2012 г.).

4. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Российская Федерация подписала Конвенцию 12.12.2000 г. (Распоряжение Президента РФ от 09.12.2000 г. № 556-рп), ратифицировала с заявлениями (Федеральный закон от 26.04.2004 г. № 26-ФЗ). Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 25.06.2004 г.).

5. Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях (утверждена Резолюцией 51/19 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 г.).

6. Резолюция Комитета министров Совета Европы «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» (принята Комитетом министров 6 ноября 1997 г. на 101-й сессии).

7. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 г. постановлением № 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ).

8. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

9. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

10. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

11. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

12. Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».

13. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

14. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

15. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

16. Указ Президента Российской Федерации от 16.11.1998 № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации».

17. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

18. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

19. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

20. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

21. Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

22. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов в редакции Указа Президента Российской Федерации от 22 января 2015 г. № 650».

23. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

24. Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

25. Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

26. Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции».

27. Указ Президента Российской Федерации от 23.06.2014 № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

28. Указ Президента Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции».

29. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к

конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты президента Российской Федерации».

30. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 207 «Об утверждении правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности».

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 208 «Об утверждении правил представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей».

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции».

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации».

35. Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации».

36. Приказ ФТС России от 12 января 2007 г. № 23 «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и проверки в таможенных органах Российской Федерации сообщений о преступлениях».

37. Приказ ФТС России от 2 августа 2012 г. № 1557 «Об утверждении Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации».

38. Приказ ФТС России от 17 июля 2014 г. № 1369 «Об утверждении Инструкции об организации работы «телефона доверия» ФТС России, регионального таможенного управления, таможни».

39. Приказ ФТС России от 8 июня 2015 г. № 1107 «Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению фе-

деральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Федеральной таможенной службы, представительств (представителей) таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральной таможенной службой, и урегулированию конфликта интересов».

40. Приказ ФТС России от 15 января 2016 г. № 38 «О признании утратившим силу распоряжения ФТС России от 8 апреля 2009 г. № 59-р».

41. Приказ ФТС России от 25 апреля 2016 г. № 843 «О внесении изменений в Инструкцию об организации работы «телефона доверия» ФТС России, регионального таможенного управления, таможни, утвержденную приказом ФТС России от 17 июля 2014 г. № 1369».

42. Приказ ФТС России от 11 июля 2016 г. № 1366 «О внесении изменений в Порядок уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работника организации, созданной для выполнения задач, поставленных перед Федеральной таможенной службой, к совершению коррупционных правонарушений, утвержденный приказом ФТС России от 1 июня 2015 г. № 1054».

3.5. Условия, порождающие коррупцию в таможенных органах. Направления деятельности по борьбе с коррупционными проявлениями в таможенных органах ЕАЭС

При анализе условий, способствующих возникновению и росту коррупции невозможно обойтись без статистики по данному вопросу.

Одним из авторитетных источников является рейтинг Transparency International, он использует для оценки уровня коррупции в странах мира их позиции в рейтинге индекса восприятия коррупции. По данным МВФ за 2016 г. позиции стран распределились следующим образом (учтены страны с ВВП на душу населения больше 2000 долларов в год):

1 – Люксембург; 2 – Норвегия; 3 – США; 4 – Сингапур; 5 – Швеция; 6 – Финляндия; 7 – Эстония; 8 – Литва; 9 – Латвия; 10 – Германия; 11 – Великобритания; 12 – Япония; 13 – Франция; 14 – Италия; 15 – Словения; 16 – Китайская Республика; 17 – Грузия; 18 – ЮАР; 19 – Бразилия; 20 – КНР; 21 – Армения; 22 – Россия; 23 – Судан.

Согласно Transparency International, уровень коррупции в странах ЕАЭС нельзя считать удовлетворительным. При максимально возможном индексе восприятия коррупции в 100 баллов у Беларуси в 2016 г. значение этого индекса равно 40, у Армении — 33, а у других стран ЕАЭС он еще ниже. Быстрое преодоление критического порога в 50 баллов должно стать ориентиром для стран ЕАЭС. Информация по баллам и месту России среди стран-членов ЕАЭС согласно индекса восприятия коррупции приведена в табл. 2.

Индекс восприятия коррупции в странах ЕАЭС за 2014-2016 гг. (балл и место)

Страна	Балл и место в 2014 году	Балл и место в 2015 году	Балл и место в 2016 году
Россия	27 (136)	29 (119)	29 (131)
Казахстан	29 (126)	28 (123)	29 (131)
Беларусь	31 (119)	32 (107)	40 (79)
Армения	37 (94)	35 (95)	33 (113)
Киргизия	27 (136)	28 (123)	28 (136)

Россия занимает непочетное, 131-е место в Индексе восприятия коррупции, который каждый год составляет международная организация «Трансперенси Интернэшнл». За год позиция нашей страны не изменилась. На той же ступеньке Иран, Казахстан, Непал и Украина.

Бедность и коррупция – две стороны одной медали. Чем выше уровень коррупции, тем беднее страна. Нет богатых стран с высоким уровнем коррупции. Положение России с позицией в рейтинге индекса восприятия коррупции и ВВП на душу населения 8928 долларов в год вполне соответствует общей закономерности.

Условно все страны можно поделить на четыре группы. Богатые страны с ВВП на душу населения более 30 тысяч долларов в год. Страны среднего достатка населения с ВВП на душу населения от 15 до 30 тысяч долларов в год. Бедные страны с ВВП на душу населения от 5 до 15 тысяч долларов в год. Беднейшие страны с ВВП на душу населения менее 5 тысяч долларов в год.

В середине 1990-х годов экономики большинства стран – бывших советских республик достигли «дна» и началось их постепенное восстановление. Во второй половине 1997 г. и экономика России показала признаки оживления. В условиях многократного увеличения цены нефти (с 10 долл. США – 12 долл. США в начале 1999 г. до 146 долл. США в середине 2008 г. за один баррель марки брент), растет и экономика России. Средний годовой темп роста ВВП в эти годы составил 6,9 %. Однако после кризиса 2008-2009 гг. экономика России уже не восстановила прежних темпов роста, хотя цена нефти оставалась достаточно высокой. В условиях вертикали власти чрезмерно укрепляются позиции чиновников и силовиков. Они опутывают экономику страны и препятствуют ее развитию. Коррупция и незаконное обогащение пронизывают общество.

В 2012 и 2013 годах значительно уменьшился темп роста ВВП России: до 3,0 % в 2012 г. и 1,3 % в 2013 г. против 4,5 % и 4,3 % в 2010 и 2011 годах, соответственно. Следующий удар по экономике был нанесен в 2014 г. Вследствие присоединения к России Крыма и введенных Западом санкций, а также снижения цены нефти рост экономики в 2014 г. замедляется до 0,6 %. А в 2015 г. ВВП России сокращается на 3,8 %, в то время как мировая экономика в целом про-

должает расти. Отрицательная динамика сохранилась и в 2016 г., ВВП сократился на 0,2 %.

При этом надо иметь в виду еще и то, что Россия занимает первое место в мире среди крупных стран по неравенству распределения богатства. Поэтому на одном конце социального коромысла находится небольшая группа богатых с доходами в миллионы и миллиарды долларов, а на другом – 22 миллиона бедных россиян с доходами ниже прожиточного минимума.

Из бывших советских республик наибольшего успеха достигли прибалтийские страны Эстония (7), Литва (8) и Латвия (9), а Молдавия, Таджикистан и Киргизия вообще имеют ВВП на душу населения меньше 2 000 долларов в год. За попытку построить счастливое будущее силовым методом мы сегодня платим высокую цену.

Есть примеры того, как обуздание коррупции и либерализация экономики способствуют богатству стран без больших природных ресурсов. Пример Сингапура (4) хорошо известен. Можно назвать также Словению (15), Китайскую Республику (16).

Таким образом, можно наблюдать, что уровень коррупции пропорционален экономическому благосостоянию страны. Изучив мировую статистику коррупционных преступлений в таможенных органах, можно сделать вывод, что коррупция является не «причиной», а «симптомом». Иными словами, коррупция служит своеобразным индикатором накопившихся экономических проблем. Мировой опыт показывает, что принятия программ по борьбе с коррупцией, подписания различных соглашений в этой сфере недостаточно для эффективного противодействия этому социальному злу. Исходя из многочисленных исследований, можно утверждать, что уровень коррупции зависит от многих факторов, наиболее важными из которых являются уровень демократии в стране, структура экономики, благосостояние населения и степень социального неравенства, а также культурные характеристики.

Анализ и отечественного и зарубежного опыта показывает, что только уголовно-правовым и административно-правовым инструментарием проблему не решить. Президент России неоднократно отмечал, что реальное противодействие коррупции возможно только в случае, если она будет рассматриваться и государством и обществом как системное явление, затрагивающее широкий комплекс социальных, экономических, организационных и иных проблем. Важную роль в борьбе с коррупцией должны сыграть меры профилактического характера, направленные на разрушение коррупционной системы и факторов, ее обуславливающих. Следует согласиться с А.В. Малько, что кроме сдерживания негативной активности государственных служащих необходимо побуждать их к активной позитивной деятельности, направленной на удовлетворение интересов личности, общества и государства.

Зарубежные антикоррупционные программы и практики, характеризующиеся использованием разнообразных способов и приемов противодействия коррупции, также делают акцент на меры предупредительного характера. Довольно распространенное мнение, что коррупцию можно победить с помощью

диктатуры и репрессий (китайский вариант борьбы с коррупцией), на практике не подтверждается, так как эта деятельность сводится не к борьбе с коррупцией, а к борьбе с коррупционерами, что не подрывает основ самой коррупции как явления.

В связи с созданием на части бывшего постсоветского пространства Таможенного союза из пяти стран (Беларусь, Казахстан, Россия, Армения и Киргизия), именуемого Евразийским экономическим союзом (далее – ЕАЭС), становится актуальным изучение опыта и реализации мероприятий по предупреждению коррупции в странах-членах ЕАЭС, что обусловлено тем обстоятельством, что высокий уровень коррупции в этих государствах может послужить тем дополнительным толчком для снижения эффективности внешней торговли, как результат, привести к падению экономических показателей данных стран и, как следствие, к стагнации, кризису, а затем и к распаду данного международного союза. Значительной проблемой правового регулирования деятельности стран-участниц ЕАЭС остается неурегулированность и неунифицированность правовых норм данных стран, в том числе, в области антикоррупционной деятельности. Целесообразным на уровне стран-участниц ЕАЭС является разработка целостной межгосударственной стратегии противодействия коррупции и реализация логически последовательной политики в данной сфере.

Анализ законодательных актов государств-членов ЕАЭС свидетельствует, что при законодательном описании составов должностных преступлений в Уголовных кодексах (далее – УК) стран-участниц ЕАЭС взаимное сходство явно превалирует над различиями, в частности, совпадает объем криминализации, единый подход к регулированию некоторых вопросов ответственности за непосредственное получение взятки, используется единый концептуальный подход и сходная терминология при законодательном описании его элементов и признаков, но в то же время, данные нормативные акты по-разному описывают признаки коррупционных деяний. Так, предметом получения взятки уголовное законодательство во всех странах-участницах ЕАЭС признает имущество и имущественные блага. в УК РФ, как и в уголовном праве большинства стран-участниц ЕАЭС, достаточно полной мере выделен перечень надлежащих функций должностного лица. Используя положения еще советской правовой доктрины и советской же судебной практики, к должностным лицам относят представителей власти и лиц, выполняющих организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. Уже в УК Кыргызской Республики сделана попытка дополнить этот перечень за счет лиц, выполняющих контрольно-ревизионные функции (примечание 1 к ст. 304). По мнению большинства специалистов, это излишняя детализация, поскольку эти лица и так традиционно причисляются к представителям власти и являются должностными лицами.

Несколько по-особому по рассматриваемому вопросу обозначена позиция белорусского уголовного законодательства. Например, понятие должностного лица формулируется не в Особенной, а в Общей части УК Республики Беларусь (ч. 4 ст. 4). Этим подчеркивается то обстоятельство, что данный термин является универсальным, то есть, он не ограничен рамками раздела (главы) о долж-

ностных (служебных) преступлениях, а распространяется и на другие разделы (главы) Уголовного Кодекса Республики Беларусь, и это кажется значительным преимуществом в законодательном аспекте.

Далее, уголовное законодательство изучаемых стран имеет общую тенденцию к повышению уголовной ответственности за получение взятки должностными лицами, занимающими важное положение. При этом необходимо позитивно отметить законодательство Республики Беларусь, по которому следует ужесточение ответственности в случае установления факта получения взятки сотрудниками правоохранительных органов.

Думается, с положительной стороны также следует оценить положения УК Республики Казахстан и Модельного УК для государств-участников СНГ (действующего и на сегодняшний день в рамках СНГ), декриминализирующие получение заранее не оговоренной взятки – благодарности за совершение законных действий в небольшом размере. Это отражает некоторые особенности менталитета, как казахстанцев, так и кыргызстанцев, да и жителей Армении – тоже. Наименее типично это для Беларуси, но уже в России – это более распространенное явление «на грани фола».

Помимо этого, следует обратить внимание на положительный опыт в организации предупреждения коррупции в республике Беларусь, где система борьбы с коррупцией интегрировала в себя разработку и принятие антикоррупционной нормативно-правовой базы и обязательное нормативное и директивное определение механизма ее выполнения. Функционирование государственных органов по борьбе с коррупцией повсеместно сопровождается социологическими и политико-правовыми исследованиями. Здесь немаловажная роль отведена государственным средствам массовой информации, повсеместное всестороннее интегрирование граждан, общественных организаций и трудовых коллективов в деятельность по борьбе с проявлениями коррупции. Следовательно, здесь имеет место факт, того, что белорусским властям удалось обуздать коррупцию, претворяя в жизнь последовательную схему системных мер на ключевых антикоррупционных направлениях.

Таким образом, после сравнительного изучения антикоррупционных законодательств стран-участниц ЕАЭС, можно сделать вывод о том, что разработка целостной государственной стратегии борьбы с коррупцией и претворение в жизнь последовательной и взвешенной политики в этой сфере уже идет с разной степенью успешности во всех этих государствах. Следует сразу сказать, что антикоррупционные законы стран-участниц ЕАЭС могут быть унифицированы в правоприменительной и законодательной практике практически в полном объеме. Причем, для определения достаточности меры наказания для коррупционеров следует принимать средневзвешенные нормативные указания, с ужесточением в сфере применения в отношении лиц, относящихся к правоохранительной системе, военным и другим силовым структурам. Повседневная готовность к действенной борьбе с коррупцией есть важнейший показатель демократического, развитого государства, его приверженности к общегражданским принципам, ценностям и свободам.

В связи со всем вышеизложенным, вытекает необходимость создание на базе Межпарламентской Ассамблеи ЕАЭС рабочего органа, который унифицирует положительный опыт стран-участниц в антикоррупционных мерах в контексте развития ЕАЭС. То есть, будет выработан некий аналог международного законодательства в различных областях, в том числе, разумеется, и мерах по предупреждению коррупции, в первую очередь, что касается собственно органов управления данным межгосударственным институтом. Здесь этот аналог международного права в применении с странам-участницам ЕАЭС, работая в сфере противодействия коррупции:

- захватывает оптимально широкий спектр антикоррупционных механизмов, регуляторов и инструментов, которые затем распространяются на местные условия и находят свое отражение непосредственно в законодательстве того или иного государства;

- выдает ориентиры для правового развития стран-участниц ЕАЭС в направлении, свободном от засилья коррупции и задает векторы для дальнейшей оптимизации государственных правовых систем в этой сфере по мере их применимости в отношении антикоррупционных законов и правовой культуры;

- служит базисом для международного взаимодействия стран-участниц ЕАЭС, в том числе в сфере борьбы с коррупцией, это вместе с мерами, закрепленными в том или ином национальном праве, содействует оптимальности правовой основы мер по противодействию коррупции.

Отсюда – исполнение взятых тех или иных международных обязательств, проистекающих из принятых совместно антикоррупционных конвенций, может быть определяющей частью претворению в жизнь государственной политики той или иной страны по антикоррупционной сфере. В известной мере эффективность претворения в жизнь тех или иных международных антикоррупционных стандартов реализуется с помощью имплементации их в то или иное национальное законодательство. В настоящее время выработка способов по имплементации международных антикоррупционных стандартов видится в одной из важнейших целей международного противодействия коррупции, как со стороны всех стран-участниц ЕАЭС, так и для каждого государства в отдельности, в части взятых на себя выработанных в рамках союза антикоррупционных и других обязательств.

Обращает на себя внимание специфика подходов, которая проявляется: в увеличении объема понятия должностного лица (УК Республики Беларусь, УК Республики Казахстан, УК Республики Узбекистан); включении исчерпывающего перечня должностных лиц и лиц, занимающих ответственное положение (УК Республики Беларусь); наличии специального состава превышения власти военным должностным лицом; признании повышенной общественной опасности деяния в зависимости от тех или иных обстоятельств его совершения.

Так, в УК РФ, как и в уголовном праве большинства стран СНГ, достаточно полно определен перечень надлежащих функций должностного лица. Используя достижения советской доктрины и судебной практики, к должностным лицам относят представителей власти и лиц, выполняющих организационно-

распорядительные и административно-хозяйственные функции. В УК Кыргызской Республики сделана попытка дополнить этот перечень за счет лиц, выполняющих контрольно-ревизионные функции (примечание 1 к ст. 304). Но это не представляется целесообразным, поскольку такие лица традиционно признаются представителями власти и относятся к должностным лицам.

Ярко выраженной особенностью по рассматриваемому вопросу отличается позиция белорусского и некоторых других законодателей стран СНГ. Так, понятие должностного лица формулируется не в Особенной, а в Общей части УК Республики Беларусь (ч. 4 ст. 4) и УК Республики Молдова (ст. 123), либо в заключительном разделе кодекса (см. раздел VIII «Правовое значение терминов» УК Республики Узбекистан). Тем самым подчеркивается, что данное понятие является универсальным: оно не замыкается рамками раздела (главы) о должностных (служебных) преступлениях, а простирается и на другие разделы (главы) УК, что является явным преимуществом в законодательном плане.

Уголовное законодательство большинства стран постсоветского пространства повышает уголовную ответственность за получение взятки должностными лицами, занимающими важное положение. При этом необходимо отметить законодательство Украины и Беларуси, ужесточающее ответственность в случае получения взятки сотрудниками правоохранительных органов.

Кроме того, заслуживает внимания опыт в организации предупреждения коррупции в республике Беларусь, где система борьбы с коррупцией включает в себя разработку и принятие антикоррупционной нормативно-правовой базы и обязательное определение механизма ее выполнения. Деятельность государственных органов по противодействию коррупции сопровождается научными исследованиями. Важную роль играют государственные СМИ, активное вовлечение граждан, общественных организаций и трудовых коллективов в деятельность по противодействию коррупции. Таким образом, белорусским властям удалось снизить уровень коррупции, реализуя целостную систему последовательных мер на ключевых направлениях.

Нельзя не сказать и о положительном опыте противодействия коррупции в Грузии, которая близка России по менталитету. Так, во времена СССР Грузия была одной из самых коррумпированных республик. Однако, сообразно политической воле и «жесткости» принятых решений в рамках искоренения коррупции, в 2004-2005 г.г. в Грузии был принят ряд законодательных актов, упрощающих процедуру задержания чиновников, подозреваемых в коррупционных действиях, была введена конфискация их собственности, бремя доказывания законности приобретения легло на подозреваемого в коррупции. И спустя десятилетие положительный опыт Грузии в борьбе с коррупцией пытаются перенять уже многие страны.

Таким образом, выработка целостной государственной стратегии противодействия коррупции и осуществление последовательной и скоординированной политики в этой сфере на основе уже отлаженного мирового опыта и анализа антикоррупционного законодательства близлежащих стран являются одними из наиболее важных задач правовых преобразований на современном этапе в

Российской Федерации. От их решения зависит реализация национальных интересов России практически во всех сферах общественных отношений. Безусловно, зарубежный опыт борьбы с коррупцией не может быть перенесен в нашу правоприменительную и законодательную практику в полном объеме. Однако его использование в разумных пределах с учетом российских условий может принести положительные результаты в деле противодействия коррупции. Готовность же к эффективной борьбе с коррупционной преступностью является важнейшим показателем цивилизованности государства, его приверженности к демократическим принципам и ценностям.

В России определение коррупции содержится в федеральном законе «О противодействии коррупции», где сказано, что 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 выше указанных деяний от имени или в интересах юридического лица. Российский законодатель определяет коррупцию путем перечисления отдельных коррупционных преступлений. В аналогичном по названию законе Казахстана коррупция – то «незаконное использование лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностными лицами своих должностных служебных полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (неимущественных благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ. В законе Беларуси «О борьбе с коррупцией» под коррупцией понимается «умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного получения имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных, трудовых обязанностей, а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица, в том числе иностранного. Анализ законов Казахстана и Белоруссии позволяет выделить две формы коррупции: должностные злоупотребления, не связанные

с подкупом должностного лица, подкуп должностного лица. Традиционным способом подкупа является взяточничество. Рассмотренные определения понятия коррупция не отражают ее сущности. В определениях акцент сделан преимущественно на преступную деятельность субъектов коррупционных отношений, должностных лиц и других приравненных к ним лиц. В действительности коррупция явление многогранное, объединяющее различные негативные проявления, связанные с деятельностью, как должностных, так и не должностных лиц. Она охватывает совокупность аморальных действий, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых и административных деликтов, а также преступлений. Отсутствует в странах ЕАЭС единый подход к понятиям «коррупционное правонарушение и коррупционное преступление». Нет нормативной регламентации этих понятий. Исключением является закон Казахстана «О противодействии коррупции», где в статье коррупционное правонарушение представлено как имеющее признаки коррупции противоправное виновное деяние действие или бездействие, за которое установлена административная или уголовная ответственность. Такая формулировка имеет ограничительный характер. Для сравнения в статьях закона Беларуси «О борьбе с коррупцией» содержится перечень различных деяний, которые относятся к группе коррупционных правонарушений. Эти деяния предусматривают разные виды юридической ответственности: уголовную (вымогательство имущества или другой выгоды), гражданско-правовую (принятие имущества, подарков, административную (мелкое хищение имущества путем злоупотребления служебными полномочиями), дисциплинарную (использование в личных интересах предоставленного имущества). Общим объединяющим признаком является совершение этих деяний государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом, учетом этого, можно сделать вывод, что коррупционное правонарушение – это противоправное, виновное деяние, связанное с получением государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом имущества или иной выгоды для себя или в интересах третьих лиц, а равно иное причинение ущерба интересам государства в связи с исполнением служебных, трудовых обязанностей. Неоднозначно понимание коррупционных преступлений и их видов. Принимая во внимание ранее рассмотренные определения понятию «коррупция можно выделить признаки, указывающие на коррупционное преступление. Во-первых, коррупционные преступления – это прерогатива специальных субъектов, а государственных должностных лиц, приравненных к государственным должностным лицам иностранных должностных лиц, данный вид субъектов ответственности за коррупционные преступления предусмотрен только законом Беларуси. Во-вторых, субъекты коррупционных преступлений, совершая деяние, используют свое служебное положение и связанные с ним возможности в противоправных целях; в-третьих, совершая преступление, коррупционеры извлекают имущественную или другую выгоду для себя или для третьих лиц. Таким образом, коррупционным преступлением следует считать умышленное деяние, совершаемое государственным должностным или приравненным к нему лицом

либо иностранным должностным лицом в целях противоправного получения имущества или другой выгоды, для себя или для третьих лиц с использованием служебного положения и связанных с ним возможностей. Такой взгляд на понятие коррупционное преступление позволяет системно подойти к выделению уголовно-правовых деяний коррупционной направленности, перечень которых будет более широким, чем имеется, например, в законодательстве Беларуси. На сегодняшний день в Уголовном кодексе Беларуси предусмотрена ответственность за десять деяний, признанных коррупционными преступлениями. К ним относятся: хищение путем злоупотребления служебными полномочиями, злоупотребление властью или служебными полномочиями, бездействие должностного лица, превышение власти или служебных полномочий, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение взятки, дачу взятки, посредничество во взяточничестве, злоупотребление властью, превышение власти либо бездействие власти, легализацию, отмывание материальных ценностей, приобретенных преступным путем. Представленный перечень коррупционных преступлений в Беларуси существенно отличается от аналогичного перечня в других странах ЕАЭС. В России и Казахстане значительно больше деяний отнесено к коррупционным преступлениям. В России около сорока составов уголовных преступлений входят в перечень коррупционных преступлений. Многие из них отнесены к перечню при наличии условия совершения преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации с корыстным мотивом. В Казахстане коррупционные преступления охватывает двадцать одна статья уголовного кодекса РК. Различен взгляд законодателей на отнесение одного и того же деяния к группе коррупционных преступлений. Представляется более правильным решение законодателей России и Казахстана, рассматривающих, например, «Присвоение или растрату вверенного чужого имущества», в качестве коррупционного преступления. В Беларуси аналогичное деяние в УК РБ относится к преступлениям против собственности также совершается должностными лицами, но к коррупционным не относится. В России и Казахстане к коррупционным преступлениям относится мошенничество, если оно совершено лицом с использованием своего служебного положения. В Беларуси это деяние в УК РБ не является коррупционным преступлением. Дальнейший углубленный анализ коррупционных преступлений указывает на различие антикоррупционного законодательства в странах ЕАЭС. На основе проведенного краткого анализа определений коррупции и сравнения некоторых видов коррупционных преступлений в странах-участницах ЕАЭС можно сделать некоторые выводы. Во-первых, коррупция является спутницей экономических отношений, одним из механизмов, препятствующих прогрессивному развитию экономики отдельных государств, а также интеграционным экономическим процессам в рамках ЕАЭС. Во-вторых, для эффективной деятельности по противодействию коррупции необходима законодательная база, где будут четко определены отправные понятия коррупция, коррупционное отношение, коррупционный риск, кор-

рупционный проступок и др., и на их основе ясно представлена совокупность деяний, с которыми непосредственно должна вестись борьба. В-третьих, интеграционные экономические процессы предполагают гармонизацию законодательства стран-участниц ЕАЭС, не только в сфере экономики, но и по иным правовым вопросам. В связи с этим представляется необходимым унифицировать антикоррупционное законодательство в странах ЕАЭС. При этом целесообразно изменить законодательный подход к понятию «коррупция» и рассматривать ее не только через призму уголовных и административных деликтов, но и аморальных действий, гражданско-правовых и дисциплинарных проступков. Это позволит своевременно выявлять коррупционные отношения, которые не предусматривают юридическую ответственность, но требуют принятия адекватных мер с целью устранения препятствий на пути развития экономических отношений стран ЕАЭС.

Необходимо разработать согласованные меры по противодействию коррупции, в чем свою роль может сыграть и статья 69 «Транспарентность» Договора о Евразийском экономическом союзе.

Необходимость антикоррупционной экспертизы, в особенности законов, регулирующих экономическую деятельность в странах ЕАЭС, назрела давно.

Коррупция в одной стране негативно влияет на экономические процессы иных государств – членов ЕАЭС, организованная преступность в таможенных органах участников договора создает условия для контрабанды товаров и взяточничества. Отсутствие согласованных антикоррупционных инструментов в межгосударственной экономической политике лишает возможности наладить систему совместных антикоррупционных мероприятий.

Наиболее подверженные коррупции сферы – государственные закупки и разрешительные процедуры, в которых принимают участие без каких-либо правовых ограничений предприниматели всех государств ЕАЭС. Так как организация единого рынка государственных закупок позволяет сократить материальные затраты, экономить денежные средства и развивать конкуренцию. Поэтому одним из важных приоритетов сотрудничества стран ЕАЭС должно быть и противодействие коррупции.

В условиях мирового экономического кризиса противодействие коррупции, которая приобретает все более угрожающие размеры, должно налаживаться в обстановке глубокой интеграции.

Изучение практического опыта стран ЕАЭС показывает, что в каждой из них в отдельности созданы соответствующие правовые и организационные основы для борьбы с коррупцией. Так, в России в декабре 2003-го ратифицирована Конвенция ООН против коррупции, в 2006-м – Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции», завершается реализация Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы.

Решительная борьба с этим социальным злом – центральное звено и внутренней политики Беларуси. Базовый документ, на основе которого органи-

зуется здесь антикоррупционная деятельность, – Закон «О борьбе с коррупцией», принятый 20 июля 2006 года.

Анализ антикоррупционного законодательства России, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и Армении позволяет говорить о единстве подходов к пониманию сущности коррупции, мерах противодействия ее распространению. Вместе с тем, несмотря на принимаемые законодательные и предупредительные меры, в средствах массовой информации этих государств регулярно появляются материалы о коррупционных скандалах, отрицательно влияющих на имидж интеграционных процессов и стабильное развитие экономики не только каждой страны в отдельности, но и всего ЕАЭС в целом.

Коррупционный фактор негативно влияет и на инвестиционные намерения бизнес-сообщества стран-участников ЕАЭС.

Вопросы по теме «Коррупционные проявления в таможенных органах»

1. Понятие и виды коррупционных преступлений в таможенных органах
2. Влияние коррупционных преступлений на нормальное функционирование и развитие экономики России
3. Взаимосвязь коррупционных преступлений с иными видами преступной деятельности
4. Правоохранительные подразделения таможенных органов, наделенные функциями и обязанностями по противодействию коррупции
5. Компетенции Управления по противодействию коррупции Федеральной таможенной службы России в работе по противодействию коррупции
6. Организация работы с жалобами участников внешнеэкономической деятельности на коррупционное поведение должностных лиц таможенных органов
7. Особенности организации работы подразделений по противодействию коррупции в таможенных органах по выявленным фактам коррупционной направленности
8. Методы обеспечения личной безопасности сотрудников и государственных гражданских служащих таможенных органов РФ
9. Создание механизмов в органах исполнительной власти, позволяющих эффективно влиять на состояние коррупции
10. Законодательные меры реагирования на коррупционные преступления
11. Организационные, организационно-политические меры противодействия коррупции в таможенных органах РФ
12. Взаимодействие таможенных органов России с правоохранительными и иными государственными органами в сфере противодействия коррупции
13. Запреты и ограничения в системе государственной гражданской службы РФ
14. Международное сотрудничество Федеральной таможенной службы РФ в области противодействия коррупции
15. Особенности квалификации коррупционных преступлений, совершенных в составе коррупционных групп

16. Использование служебного положения при совершении коррупционных преступлений

17. Особенности уголовной ответственности за коррупционные преступления участников организованных групп и преступных сообществ;

18. Специфика преступлений, совершаемых специальными субъектами с использованием своих должностных полномочий

1. 19. Обеспечение материального содержания сотрудников и государственных гражданских служащих в таможенных органах РФ

20. Социально-демографическая, функционально-ролевая и иные характеристики социально-психологической направленности ценностных ориентаций и мотивационной сферы личности преступника-коррупционера

21. Определение стратегии и тактики борьбы с коррупционными преступлениями в таможенных структурах РФ

22. Гарантии, призванные обеспечить независимость сотрудников и государственных гражданских служащих таможенных органов РФ

23. Компетенции органов транспортной прокуратуры в сфере противодействия коррупции

24. Особенности профилактики коррупционных преступлений, совершаемых в таможенных органах РФ

25. Злоупотребление должностными полномочиями: понятие, признаки, вопросы квалификации (ст. 285 УК РФ)

26. Превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ)

27. Получение взятки (ст. 290 УК РФ). Формы использования должностным лицом, получившим взятку, своего служебного положения

28. Дача взятки: основной и квалифицированный составы преступления (ст. 291 УК РФ)

29. Меры по противодействию коррупции в таможенных органах России

30. Создание механизмов, позволяющих эффективно влиять на состояние коррупции в таможенных органах РФ

ГЛАВА 4. КОРРУПЦИОННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Понятие и тенденции коррупционной преступности в органах внутренних дел

Негативные тенденции преступности среди сотрудников органов внутренних дел стали наиболее очевидными на рубеже XX-XXI века. Это в первую очередь было связано с широкой распространенностью коррупционных отношений в системе МВД. Во многих странах специалисты в области криминологии уже давно сосредоточили свои усилия на анализе причин полицейских правонарушений в связи с участвовавшими резонансными случаями, связанные со злоупотреблениями полицейскими, для разработки конкретных мер по их предупреждению.

Попытки обосновать указанную проблему предпринимаются отечественными учеными. Так, А.А. Тирских под коррупцией в органах внутренних дел рекомендует понимать негативное социальное явление, заключающееся в деформациях деятельности системы органов правопорядка, вследствие использования сотрудниками органов внутренних дел своих служебных полномочий, авторитета и статуса службы в интересах физических и юридических лиц для получения выгод материального или нематериального характера для себя лично, иных лиц либо в корпоративных интересах³⁵.

А.Б. Осипов отмечает, что коррупционные преступления, совершаемые сотрудниками органов внутренних дел, являются элементом коррупционной преступности, которая представляет собой относительно массовое устойчивое явление, обладающее свойствами социальной обусловленности, динамичности, структурного распределения социальной детерминированности и системности³⁶.

По нашему мнению, коррупция в органах внутренних дел – это использование сотрудниками своего статуса (служебных полномочий) в ходе осуществления правоохранительной деятельности, а также деятельности управленческого характера в своих интересах либо интересах третьих лиц или групп за материальное или иное вознаграждение. Специфическим признаком коррупции в органах внутренних дел является то, что она способствует росту правонарушений в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, позволяет реальным правонарушителям уклоняться от соответствующего вида юридической ответственности и наказания. Кроме того, коррупция в органах внутренних дел создает реальную угрозу собственной безопасности органов внутренних дел, а также снижает правоохранительный потенциал государства.

Как известно, коррупция в целом и ее отдельные сегменты, например, коррупция в органах внутренних дел, проявляются в различных регионах Рос-

³⁵ Тирских А.А. Региональная криминологическая характеристика коррупции в органах внутренних дел: по материалам Восточно-Сибирского региона. Автореф. дис... канд. юр. наук. – Иркутск, 2006. – С. 12.

³⁶ Осипов А.Б. Коррупционная преступность в органах внутренних дел. Автореф. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2005. – С.8.

сии неодинаково, что связано с наличием специфических черт, к которым можно отнести различное социально-экономическое развитие регионов, разветвленность структуры органов внутренних дел, различную штатную численность их личного состава, определенное разнообразие причин возникновения и распространения коррупционных проявлений и ряд других.

Трудности исследования феномена коррупции связаны с его многогранностью и проникновением в различные сферы, традиционно являющиеся объектами изучения различных общественных наук, применяющих различный инструментарий и использующих собственную терминологию, но исторически первое определение коррупции относится именно к области права.

Для того чтобы дать полную криминологическую характеристику коррупционной преступности сотрудников ОВД необходимо раскрыть ряд показателей, под которыми в социально-правовых науках понимается выраженная числом характеристика какого-либо свойства социального явления, процесса. Как статистическая совокупность, преступность характеризуется качественными и количественными характеристиками, анализ сущности и закономерностей изменения которых является необходимым условием изучения преступности. Основными статическими показателями преступности являются ее состояние, структура, динамика, уровень и латентность.

Состояние является наиболее общей количественной характеристикой преступности или определенных видов преступлений. Общая распространенность преступности устанавливается по числу зарегистрированных преступлений в году или совершивших их преступников. Состояние преступности показывает ее положение, подвижность форм ее проявления в данных территориальных границах за определенный период времени.

На первый взгляд, проследить состояние и тенденции коррупционной преступности в органах внутренних дел не представляет особого труда. Вместе с тем, законодательное определение коррупции весьма существенно сужает поле рассматриваемого негативного явления.

Следовательно, масштабы латентной коррупции по-прежнему не могут учитываться, что создает ложное представление о структуре коррупции в России.

По нашему мнению, коррупционный характер носят и иные должностные преступления, например, превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ), а также преступления против правосудия, так как зачастую совершаются из корыстной или иной личной заинтересованности – привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности (ст. 299 УК РФ), незаконное освобождение от уголовной ответственности (ст. 300 УК РФ), заведомо ложные показания, заключение эксперта, специалиста или неправильный перевод (ст. 307 УК РФ), подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу (ст. 309 УК РФ), незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации (ст. 312 УК РФ). Должностным преступлениям корыстной направленности могут сопутствовать и преступления против собственности, например, присвоение или растрата вверенного имущества с исполь-

зованием служебного положения (п. «в» ч.2 ст. 160 УК РФ) путем злоупотребления должностными полномочиями (ч.1 ст. 285 УК РФ), мошенничество с использованием служебного положения (ч. 3 ст. 159 УК РФ) и др.

Наряду с корыстными, обращают на себя внимание и преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Используя свое служебное положение, сотрудники доставляют или реализуют наркотические средства, в том числе лицам, содержащимся в СИЗО и ИВС.

Коррупционная активность сотрудников органов внутренних дел, несмотря на официальные статистические данные, свидетельствующие о ее незначительном распространении, находится на достаточно высоком уровне.

Реальное и точное состояние коррупции в государстве и отдельных ее структурах власти и управления, а тем более органах, которые сами обязаны с ней бороться, определить сложно. Этому не способствует ни законодательные конструкции определения преступлений, относимых к числу коррупционных, ни тем более правоприменительная практика. Тем не менее, криминологи уже давно используют весьма распространенный способ получения необходимой и в принципе объективной информации посредством проведения криминологических исследований с использованием методов социологических опросов, выборочного метода, метода экспертных оценок и т.п. Для прояснения объективной картины коррумпированности системы правоохранительных органов мы воспользовались результатами таких исследований.

Основу криминологической характеристики коррупционной преступности обычно составляют данные уголовной статистики о ее качественных и количественных свойствах. Однако статистические показатели коррупционной преступности носят весьма неполный или некорректный характер, что может быть отчасти компенсировано результатами научных исследований. Конечно, степень распространения коррупции в органах власти и управления различна.

Общее число коррупционеров, выявленных в системе органов внутренних дел, значительно превышает количество коррупционеров всех других правоохранительных органов, и в первую очередь уголовно-исполнительной системы, таможенных органов, прокуратуры, ФСБ, судов, вместе взятых.

Из анализа ежегодных отчетов Министерства внутренних дел России о состоянии правопорядка в стране и результатах деятельности ОВД за последние годы не представляется возможным более четко представить положение с коррупцией в ОВД, так как в названных документах отсутствует единообразная система отчетных данных об этом негативном явлении. Очевидно, Министерство внутренних дел Российской Федерации не стремится критически и объективно оценивать положение с коррупцией в собственном ведомстве.

Анализ коррупции как комплексного, сложного явления позволяет дать различные ее классификации.

Коррупцию условно можно разделить на мелкую (низовую, повседневную) и крупную (вершинную, элитарную). Между ними нередко существуют отношения взаимной зависимости, обусловленности и общности централизо-

ванного, патерналистического, иного организационного или социально-психологического характера.

Элитарная коррупция характеризуется: высоким социальным положением субъектов её совершения; изощённо-интеллектуальными способами их действий; огромным материальным, физическим и моральным ущербом; исключительной латентностью посягательств; снисходительным и даже бережным отношением властей к этой группе преступников.

Анализ доступных для исследования источников (материалов служебных проверок и уголовных дел) позволяет представить наиболее распространенные формы коррупционного поведения сотрудников органов внутренних дел:

1. Стабильные традиционно сложившиеся коррупционные отношения:

– долговременное участие руководства органов внутренних дел в получении части прибылей структур теневой экономики, а также существующих на легальной основе производственных, торговых и обслуживающих население коммерческих организаций, реже — государственных и муниципальных предприятий;

– таксированные взятки за неправомерное смягчение режима физической и информационной изоляции, предоставление не основанных на законе разнообразных льгот и привилегий задержанным, арестованным и осужденным — 9,7%³⁷. Привычное взяточничество проявляется в передаче информации, денег, продуктов питания, алкоголя, наркотических средств и психотропных веществ, а подчас оружия и других запрещенных предметов, используемых, в частности, для побегов из изоляторов временного содержания, следственных изоляторов и исправительных учреждений. Задержанным или содержащимся под стражей неправомерно обеспечиваются встречи с родственниками или соучастниками.

Примечательно, что население, привыкнув к существованию денежных расчетов в сфере уголовно-правовых, уголовно-исполнительных и административно-деликтных, т.е. охранительных отношений, способствует их распространению и на сферу регулятивных (некарательных) правоотношений. Взятки становятся привычными не только в случаях предоставления гражданину какого-либо права или принятия решения в обход существующего порядка, но совершения в интересах гражданина действия, входящих в обязанности должностного лица.

2. Разнообразные виды и формы коррупционного покровительства. Систематически вымогая и принимая взятки, сотрудники ОВД не препятствуют противоправной деятельности различных групп, например, организующих азартные игры в общественных местах, осуществляющих розничную торговлю без специального разрешения либо с нарушением условий лицензирования, а также торгующих в неустановленных местах или предметами, не подлежащими продаже и т.д. Реже встречаются более опасные и одиозные формы криминальной ангажированности: нереагирование коррумпированных сотрудников на преступную деятельность групп, осуществляющих сбыт наркотических

³⁷ Так, нашумевшее дело о побеге осужденного А. Шестакова из колонии в поселке Шексна Вологодской области с использованием вертолета Ми-2, взбудоражило не только правоохранительные органы, но и общественность. См.: Первый в России побег из колонии на вертолете: как в кино. //РИА НОВОСТИ от 22 марта 2012 года. <http://news.mail.ru/inregions/nordwest/35/incident/8425077/?frommail=1>

средств, карманных воров, картёжных шулеров и уличных мошенников, похитителей автомобилей, грабителей.

К наиболее осторожным коррупционерам можно отнести сотрудников регистрационных подразделений, сведения о конкретном похищенном автомобиле, в отношении которого поступил запрос, изымают из базы данных на короткое время, а после оформления желательного для взяточдателя ответа, эти сведения вводят повторно. По заведомо подложным таможенным декларациям и другим документам, позволяющим владельцам уклоняться от уплаты таможенных пошлин, вступив в преступный сговор с лицами, занятыми комиссионной торговлей транспортными средствами, а иногда и нотариусами, злоупотребляя должностными полномочиями, они регистрировали ввезенные из-за границы автомобили.

3. Получение взяток с отдельных лиц, совершивших конкретные преступления или административные правонарушения, не поддерживающих постоянных коррупционных отношений с сотрудниками ОВД.

Эта одна из самых распространенных форм проявления коррупции в органах внутренних дел, поскольку предопределяет природу двусторонней конфиденциальной сделки и создает исключительно высокий уровень латентности. Как свидетельствуют материалы архивных уголовных дел, практическая вероятность привлечения к ответственности должностного лица существует лишь в случае, когда не был достигнут «консенсус» между «сторонами» коррупционной «сделки»: применялись вымогательство, шантаж, провокация преступлений фигуранта в целях последующего его шантажирования, либо взяткополучателем не были выполнены ранее принятые на себя противоправные обязательства. Решение о даче взятки, не будучи добровольным, иногда в последующем подвергается критическому переосмыслению и ревизии, мотивы восстановления справедливости или самоутверждения побуждают вынужденного взяточдателя сообщить о происшедшем в правоохранительные органы.

3. Получение взяток выступающими стороной в гражданско-правовых отношениях руководителями органов внутренних дел, тыловых служб с подрядчиков, заключающих с ними договоры на строительство зданий и ремонт служебных помещений, с поставщиков, у которых приобретается автомобильная и специальная техника, средства связи, обмундирование, обувь для личного состава и т.п.

4. Совершение иных преступлений корыстного характера с использованием служебного положения:

– например, грабежей под предлогом обыска, изъятия, задержания имущества, а также использование служебных возможностей для проникновения на охраняемую территорию в целях кражи. При этом применяется служебный автотранспорт, радиосвязь и другая техника, оружие, форменная одежда, служебные документы, удостоверения, другие атрибуты должностного положения;

– присвоение, растрата имущества, оказавшегося во временном владении сотрудника органа внутренних дел в результате осуществления своих служебных обязанностей. Большое количество изъятых у похитителей, обнаруженных,

временно задержанных автомобилей используется сотрудниками органов внутренних дел в личных целях и разукомплектовывается. Нередки кражи из осматриваемых помещений, в особенности объектов торговли и складов, автомашин, а также карманов, бумажников, сумок, чемоданов и портфелей, подвергнутых личному досмотру граждан;

– похищение денег, ценностей, носильных вещей, лиц погибших в результате дорожно-транспортного происшествия или другой аварии, убийства, а также в ходе проведения специальной операции по освобождению заложников или захвату вооруженного преступника.

В настоящее время помимо таких традиционных проявлений коррупции, как получение взяток и злоупотребление служебным положением, можно выделить и другие характерные формы коррупционного поведения:

– непосредственное участие должностных лиц и государственных служащих в коммерческой деятельности для извлечения личной или корпоративной прибыли;

– использование служебного положения для воздействия на средства массовой информации с целью получения личной и корпоративной выгоды.

Коррупционные преступления составляют костяк всех правонарушений сотрудников полиции (70%), ибо в подавляющем большинстве случаев они носят корыстный характер.

Для криминологической характеристики преступлений рассматриваемой группы важное значение имеет продолжительность преступной деятельности. Все это свидетельствует как об опасности указанных преступлений, так и наличии в подразделениях такой обстановки, которая благоприятствует совершению преступлений, ибо за столь продолжительный период времени при надлежащем контроле факты преступных нарушений могли бы быть вскрыты.

Наиболее часто взяткополучатели выбирают в качестве предмета взятки деньги (93,9 %), что можно объяснить удобством их получения, транспортировки и превращения в любые иные материальные ценности и блага. Чаще иных в качестве места передачи взятки преступники использовали служебные помещения взяткополучателей (63,3 %), улицу (12,2 %), квартиру (6,1 %), а также имели место факты передачи взятки в автомобиле, на лесоучастке, даче, автотрассе, в кафе. В поведении взяткополучателей (44,9 %) отмечался поиск удобной для совершения преступления ситуации. В 30,6 % случаев ситуация преступления была заранее спланирована и специально подготовлена взяткополучателем. Все взяткополучатели, совершая преступления, действовали вполне самостоятельно и обдуманно.

Большинство фактов получения взятки протекает в бесконфликтной ситуации (95,9 %), что обусловлено обоюдной выгодой для взяткополучателя и взяткодателя. Это обстоятельство – характерная особенность взяточничества (составов получения и дачи взятки), затрудняющая раскрытие данных преступлений.

Таким образом, в современных условиях социальная и экономическая нестабильность в обществе серьезно отразилась на профессионально-этических нормах поведения должностных лиц системы МВД России.

Масштабы ущерба от коррупционных преступлений в настоящее время исчисляются миллиардами рублей. Уровень распространения коррупции в структурах государственной власти и правоохранительных органах, а также в частном секторе, повышается с каждым днем и для многих стран представляет угрозу национальной безопасности, причиняя значительный ущерб социальному и экономическому развитию.

Будучи обеспокоенной серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности международного общества, подрывающих демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций 21.11.2003 на 58 сессии приняла Конвенцию Организаций Объединенных Наций против коррупции, в которой указала основные положения, меры по предупреждению коррупции и механизмы борьбы с ней.

В России также принимаются беспрецедентные меры по борьбе с этим явлением. Фундаментальным антикоррупционным законом стал Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», содержащий в себе определение коррупции, и регламентирующий основные направления по борьбе с коррупционными проявлениями в Российской Федерации.

Наряду с указанными положениями, в данном законе также определены сферы деятельности, наиболее подверженные коррупции и субъекты коррупционных правонарушений.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, коррупция признана одной из основных угроз для общества и государства.

В этой связи, Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, определившая ключевые направления организации работ по системному противодействию коррупции и предупреждению ее проявлений.

В целях консолидации усилий, направленных на противодействие коррупции, начиная с 2010 г., Президентом Российской Федерации последовательно утверждались Национальные планы противодействия коррупции.

Следует отметить, что в п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» предписано рассматривать коррупцию как одну из системных угроз безопасности Российской Федерации, принимать меры к усилению борьбы с ней и активизации работы по выявлению и пресечению злоупотреблений служебными полномочиями.

Важнейшей же задачей надзорной деятельности считается своевременное предупреждение коррупционных правонарушений, выявление и устранение их причин и условий, минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что борьба с коррупцией является приоритетным направлением правоохранительной деятельности в Российской Федерации.

Противодействие этому явлению включает в себя три этапа:

- предупреждение (профилактика) коррупции, в том числе, выявление и устранение причин коррупции;
- выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (названный законодателем борьбой с коррупцией);
- минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

В этой связи, а также в целях обеспечения единого подхода и полноты отражения в формах государственного статистического наблюдения сведений о состоянии преступности Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с МВД России были разработаны и введены в действие перечни статей Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), используемые при формировании статистической отчетности, в числе которых закреплён перечень преступлений коррупционной направленности (перечень № 23).

Следует отметить, что в России предпринимаются активные действия по борьбе с коррупцией, к числу которых относится получение и анализ статистических данных о состоянии преступности, однако приходится констатировать отсутствие единого для всех органов, занимающихся антикоррупционной деятельностью, нормативно-правового акта, позволяющего систематизировать преступления коррупционной направленности и на его основе вести статистический учет. В стране не налажен единый подход к ведению государственного статистического наблюдения сведений о состоянии коррупционной преступности, проблема единой классификации преступлений коррупционной направленности в российском законодательстве не решена.

Задачи, сформулированные Президентом Российской Федерации, это систематическая, последовательная и бескомпромиссная борьба с коррупционными проявлениями.

В законодательном и правоприменительном плане важно четко определять, на что именно под названием «коррупция» реагируют государство и общество, каковы специфические характеристики реально существующей коррупции, какой арсенал средств реагирования способен быть адекватным данным характеристикам и соответственно эффективным.

Проблемы противодействия коррупции в правоохранительных органах, особенно – в ОВД, находятся в центре постоянного внимания российского общества и государства. Так, анализ обращений граждан в Общественную палату показывает, что более половины из них – жалобы на предположительные факты коррупции в правоохранительных органах, которые часто обвиняются в различных коррупционных правонарушениях, включая участие в укрывательстве преступлений и фабрикации уголовных дел. Также граждане часто жалуются на

отсутствие реакции на заявления и публикации в СМИ о преступлениях государственных служащих. Согласно исследованию, рейтинг коррумпированности правоохранительных органов составляет 71 %. Опросы общественного мнения, проводимые Левада-центром, также подтверждают, что органы полиции подвержены коррупции более других государственных органов власти.

Коррупция в ОВД представляет повышенную общественную опасность, поскольку ставит под угрозу решение государственных задач по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности, обеспечению общественной безопасности. Эксперты и общественность практически едины во мнении, что снижение коррумпированности ОВД однозначно положительно повлияет на борьбу с преступностью в государстве: об этом высказались 43% сотрудников ОВД и 44% представителей общественности, опрошенных при проведении исследования.

Ежегодно на протяжении последних лет правоохранительные органы выявляют порядка 1500 сотрудников ОВД, совершивших преступления коррупционной направленности. Основу преступлений коррупционной направленности сотрудников ОВД составляют превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ) и мошенничество (ч. 3, 4 ст. 159 УК РФ). Из года в год их совершают порядка 70% от общего количества виновных в коррупционных деяниях лиц.

Рассматриваемые преступления обусловлены длительным генезисом криминогенных факторов экономического, политического, духовно-нравственного характера, которые порождены не только и не столько негативными процессами в самой системе МВД России, сколько всеобщей деформацией социально значимых ориентиров, коммерциализацией всех жизненных сфер, сведением на нет правовой пропаганды и воспитания населения. В преломлении к условиям и особенностям несения службы в ОВД, отличающейся постоянной напряженностью и стрессогенностью, указанные детерминанты приобретают разную степень негативного влияния.

Вместе с тем и ученые, и практические работники в формировании противоправного коррупционного поведения сотрудников ОВД главенствующую роль отводят неудовлетворительному финансовому вознаграждению за службу, правовому нигилизму, трансформации профессиональных ценностных ориентаций. Свыше 90 % опрошенных нами экспертов среди причин коррупции в ОВД также выделили необоснованно низкую заработную плату. На второе место по уровню значимости отнесено отсутствие социальных льгот и преимуществ (74,9 %), на третье – плохое материально-техническое обеспечение выполнения служебных обязанностей (64,1 %).

В детерминационном комплексе коррупционной преступности сотрудников ОВД значительна роль недостатков нормативно-правового характера. К ним относятся пробелы, противоречия, изъяны в юридической технике как законодательства, регулирующего общественные отношения в целом в различных сферах жизнедеятельности, так и несовершенство юридической регламен-

тации непосредственной деятельности ОВД в современных условиях. Значительное количество респондентов – сотрудников ОВД в качестве причин коррупции на службе также выделили несовершенство национального законодательства (41,6 %) и ведомственного регулирования (30,2 %).

Помимо указанного, в ряду основных причин отмечается снижение уровня личной ответственности руководителей ОВД за соблюдение в подчиненных коллективах служебной дисциплины и законности, недооценка роли кадровой работы и морально-психологического обеспечения служебной деятельности. Данные криминогенные факторы были озвучены в текущем году на коллегии МВД России. Они же отмечаются и в ответах опрошенных нами экспертов. Так, 35,9 % респондентов выделили в качестве причин коррупции неудовлетворительную кадровую подготовку будущих сотрудников в учебных заведениях, 10,5 % – низкий контроль со стороны руководства, 42 % – негативный пример вышестоящих руководителей.

Определенную роль в предупреждении коррупционной преступности в ОВД выполняют органы прокуратуры Российской Федерации.

Практически все прокуроры существенно активизировали работу по возмещению в рамках гражданского судопроизводства ущерба, причиненного коррупционными правонарушениями сотрудников ОВД.

Приведенные выше направления противодействия коррупционной преступности в ОВД РФ, безусловно, являются значимыми и необходимыми. Вместе с тем принимаемые профилактические меры нормативно-правового, организационно-управленческого, надзорного и контрольного характера нельзя однозначно признать адекватными сложившейся криминогенной ситуации.

Учитывая значительные сложности в выявлении и высокую латентность коррупционных преступлений вообще и совершаемых сотрудниками ОВД, в особенности, такое положение дел, следует оценить негативно. Представляется, что это свидетельствует об ослаблении борьбы с коррупционной преступностью сотрудников ОВД.

Кроме того, результаты исследования свидетельствуют о том, что в настоящее время как никогда назрела необходимость решения проблем своевременности выявления рассматриваемых преступлений и обеспечения достоверности статистических данных о них. Сложность выявления преступлений коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками ОВД, а также всевозможные варианты сокрытия этих преступлений от учета объясняются не только общими для всех преступлений причинами, но и сугубо специфическими. Складывается ситуация, когда подчиненные замалчивают факты коррупционного поведения начальников, а последние смотрят «сквозь пальцы» на нарушения первых. Почти 70 % опрошенных нами сотрудников ОВД отметили, что ни при каких обстоятельствах не сообщают руководству (СМИ, органам прокуратуры) о ставших известными фактах коррупции в ОВД. Классический принцип неотвратимости наказания в рассматриваемой сфере практически не действует. Почти во всех регионах страны динамика числа сотрудников ОВД, со-

вершивших рассматриваемые преступления, имеет резкий скачкообразный характер.

При создании системы мер противодействия коррупции в ОВД рекомендуется основываться на следующих ключевых принципах:

1. Принцип соответствия политики ОВД действующему законодательству и общепринятым нормам. Соответствие реализуемых антикоррупционных мероприятий Конституции Российской Федерации, заключенным Российской Федерацией международным договорам, законодательству Российской Федерации и иным нормативным правовым актам, применимым к ОВД.

2. Принцип личного примера руководства. Ключевая роль руководства ОВД заключается в формировании культуры нетерпимости к коррупции и в создании внутренней системы предупреждения и противодействия коррупции.

3. Принцип вовлеченности сотрудников ОВД. Информированность личного состава ОВД о положениях антикоррупционного законодательства и их активное участие в формировании и реализации антикоррупционных стандартов и процедур.

4. Принцип соразмерности антикоррупционных процедур риску коррупции. Разработка и выполнение комплекса мероприятий, позволяющих снизить вероятность вовлечения ОВД, его руководителей и сотрудников в коррупционную деятельность, должны осуществляться с учетом коррупционных рисков, связанных с деятельностью ОВД.

5. Принцип эффективности антикоррупционных процедур. Применение в ОВД таких антикоррупционных мероприятий, которые обеспечивают простоту реализации и направлены на достижение максимального результата при использовании минимального административного ресурса.

6. Принцип ответственности и неотвратимости наказания. Неотвратимость наказания для сотрудников ОВД вне зависимости от занимаемой должности, стажа службы и иных условий в случае совершения ими коррупционных правонарушений в связи с исполнением должностных обязанностей, а также персональная ответственность руководства ОВД за реализацию внутренней антикоррупционной политики.

7. Принцип открытости. Информирование общественности о результатах служебной деятельности. Взаимодействие с институтами гражданского общества, в том числе посредством привлечения членов ветеранских организаций по вопросам антикоррупционной политики.

8. Принцип постоянного контроля и регулярного мониторинга. Регулярное осуществление мониторинга эффективности внедренных антикоррупционных стандартов и процедур, а также контроля их исполнения.

Министерством внутренних дел Российской Федерации большое внимание уделяется статусу сотрудника органов внутренних дел, это определяется современными потребностями борьбы с коррупционными проявлениями в органах внутренних дел.

Выработка единого образца поведения антикоррупционного содержания для сотрудника органа внутренних дел позволит предупредить совершение

коррупционных проступков, снизить вероятность их совершения, оказать информационное содействие сотруднику органов внутренних дел при использовании алгоритма поведения в случае установления факта коррупционного действия в отношении сотрудника органов внутренних дел.

Соответствующее теоретическое осмысление уже состоялось, что нашло отражение в законодательстве. Однако изменяющиеся формы коррупционных проявлений вызывают потребность регулярного научного и законодательного сопровождения содержания стандарта антикоррупционного поведения сотрудника органа внутренних дел.

4.2. Нормативно-правовое регулирование антикоррупционной деятельности в органах внутренних дел

Антикоррупционная политика заключается в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни.

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

В рамках реализации федерального антикоррупционного законодательства МВД России активно осуществляет нормотворческую работу. Изданы и действуют ведомственные приказы, регулирующие вопросы проведения антикоррупционной экспертизы документов, предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, осуществления служебных проверок, временного отстранения сотрудника от выполнения служебных обязанностей.

Систему нормативно-правовых актов по противодействию коррупции образуют федеральные законы РФ, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства РФ, приказы МВД России.

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп.). К административным коррупционным правонарушениям относятся следующие противоправные, виновные действия (бездействие), за которые предусмотрена административная ответственность в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп.). К гражданским коррупционным правонарушениям относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями наруше-

ния правил дарения, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп). В данном законе указаны коррупционные деяния, относящиеся к числу преступных.

4. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О противодействии коррупции». Закрепляются основные принципы противодействия коррупции, а также организационно-правовые основы предупреждения и борьбы с ней. Коррупция определяется путем перечисления примерных противоправных действий, которые характеризуются основным признаком коррупции – незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами.

Среди предусмотренных мер по борьбе с коррупцией можно выделить такие, как: устранение необоснованных запретов и ограничений; создание механизмов общественного контроля за работой органов власти; антикоррупционная пропаганда; ужесточение требований к госслужащим и др. Госслужащий должен сообщать обо всех случаях склонения его к получению взятки, декларировать не только свои доходы и имущество, но и доходы и имущество своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

5. Федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21 октября 2013 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» устанавливает, какие нормативно-правовые акты подлежат проверке на выявление коррупционных факторов, определены субъекты, наделенные правом проводить экспертизу, порядок проведения экспертизы.

6. Федеральный закон Российской Федерации от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 06 апреля 2015 г.) «О полиции». Данный закон содержит аналогичные нормы. Сотрудник полиции обязан уведомлять о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения, о возникновении конфликта интересов (ст. 27). За несоблюдение сотрудником полиции ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, налагаются взыскания, предусмотренные федеральным законом (30.1).

7. Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 12 февраля 2015 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон регулирует отношения, связанные с поступлением на службу в ОВД, ее прохождением и прекращением.

Так, установлены квалификационные требования к должностям в ОВД. Последние подразделяются на должности высшего, старшего, среднего и младшего начальствующего, а также рядового составов. Указаны основания

возникновения и изменения правоотношений на службе (гл. 4). Кроме того, определяется правовое положение (статус) сотрудника ОВД. Речь идет о его правах и обязанностях; ответственности, требованиях к его служебному поведению; ограничениях и запретах, связанных со службой, требования по соблюдению антикоррупционного поведения (ст.ст. 12, 49, 71 и т.д.). Предусмотрены меры дисциплинарной ответственности (ст.ст. 50, 50.1, 51.1, и т.д. вплоть до увольнения ст. 82.1). Детально регламентирован порядок проведения аттестации сотрудников ОВД.

8. Федеральный закон Российской Федерации от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Установлена процедура контроля за расходами госслужащих, а также их супругов и несовершеннолетних детей. Определены лица, полномочные возбуждать проверку, и органы (подразделения), проводящие ее. Проверяемый должен быть письменно уведомлен об осуществляемых в отношении него контрольных мероприятиях.

В ходе проверки лицо может быть отстранено от должности на срок до 60 дней. В исключительных случаях – до 90 дней. При этом сохраняется заработная плата по занимаемой должности.

Если в результате проверки выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов общему доходу, ее материалы направляются в прокуратуру. Если обнаружены признаки преступления или иного правонарушения – в компетентные органы.

9. Федеральный закон Российской Федерации от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» устанавливает круг лиц, которым запрещено открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами; установлен порядок проведения проверки по полученной информации, порядок отстранения от замещаемой должности и меры ответственности при условии нарушения положений закона.

10. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16 июля 2009 г.) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». Общие принципы представляют собой основы поведения государственных служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей. Государственные служащие призваны исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добропорядочному исполнению должностных обязанностей, проявлять корректность и внимательность в обращении. Кроме того, государственные служащие должны

воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении ими должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб репутации или авторитету государственного органа.

11. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 (ред. 08 марта 2015 г.) «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О противодействии коррупции» лица, претендующие на определенные должности госслужбы или замещающие их, обязаны представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (собственных, а также супругов и несовершеннолетних детей). Установлен перечень таких должностей федеральной государственной службы, состоящий из трех разделов.

Второй раздел объединяет должности военной и иных видов госслужбы. В частности, речь идет о руководящих постах в МВД России.

В третий раздел входят другие должности, связанные с коррупционными рисками. При этом перечислены только признаки таких должностей (исполнение функций представителя власти, проведение контрольно-надзорных мероприятий, распределение бюджетных средств или ограниченного ресурса, выдача разрешений и т. д.). Конкретный перечень должностей, относящихся к третьему разделу, определяют руководители федеральных государственных органов.

12. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 558 (ред. от 23 июня 2014 г.) «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». Регламентирован порядок предоставления лицами, занимающими государственные должности, и претендентами на них сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Сведения представляются ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, в кадровое подразделение.

Претенденты на занятие государственных должностей представляют указанные сведения при их назначении (избрании) на должность.

На официальном сайте соответствующего госоргана размещаются сведения. Если такие сведения на сайте отсутствуют, они могут предоставляться по запросам общероссийских СМИ для опубликования.

13. Указ Президента Российской Федерации от 01 июля 2010 г. № 821 (ред. от 08 марта 2015 г.) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»

Установлен порядок формирования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных госслужащих и урегулированию конфликта интересов.

Комиссии оказывают содействие госорганам по двум направлениям. Во-первых, они обеспечивают соблюдение служащими ограничений, запретов, требований и обязанностей. Во-вторых, способствуют предупреждению коррупции.

Основанием для заседания комиссии является представление руководителем органа материалов проверки. Последние должны свидетельствовать о направлении служащим недостоверных или неполных сведений о доходах и имуществе (своих и членов семьи). Поводом также может стать заявление о невозможности представить эти сведения. Кроме того, заседание проводится, если поступили материалы о несоблюдении служащим установленных ограничений, запретов, требований и др.

Комиссия не рассматривает сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, анонимные обращения. Также она не проводит проверки по фактам нарушения служебной дисциплины.

Пересмотрен состав обязательных и дополнительных членов комиссии.

14. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

Закреплено условие, при котором госслужащие в течение 2 лет с момента увольнения могут замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, отдельные функции по госуправлению, которые входили в их должностные (служебные) обязанности. Это согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных госслужащих и урегулированию конфликта интересов.

При трудоустройстве указанные лица должны сообщать работодателю сведения о последнем месте госслужбы. При этом необходимо соблюдать законодательство о гостайне.

15. Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 (ред. от 01 июля 2014 г.) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации». Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации распространяется и на сотрудников, прикомандированных к госорганам или организациям. Устав определяет сущность служебной дисциплины, обязанности сотрудников по ее соблюдению и поддержанию, обязанности и права руководителей (начальников) по поддержанию дисциплины, обязательность исполнения приказов и распоряжений, правила применения мер поощрения, наложения и исполнения дисциплинарных взысканий, учета мер и взысканий, обжалования последних. Руководитель (начальник) несет персональную ответственность за поддержание дисциплины во вверенном ему органе (подразделении).

16. Указ Президента Российской Федерации от 02 апреля 2013 г. № 310 (ред. от 23 июня 2014 г.) «О мерах по реализации отдельных положений Феде-

рального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»». С 01 января 2013 г. госслужащие должны отчитываться не только о своих доходах, но и о расходах. Установлено, кто принимает решение о контроле за расходами служащих. Форма справки утверждена Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460.

17. Указ Президента Российской Федерации от 08 июля 2013 г. № 613 (ред. от 23 июня 2014 г.) «Вопросы противодействия коррупции» (вместе с «Порядком размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования»). Пересмотрен порядок размещения указанных сведений на официальных сайтах соответствующих структур. Публикуется следующая информация: вид, площадь и страна расположения недвижимости, принадлежащей чиновнику и членам его семьи на праве собственности или находящейся в их пользовании; виды и марки принадлежащих им транспортных средств; декларированный годовой доход указанных лиц. Также раскрываются сведения об источниках получения средств, за счет которых приобретены недвижимость, транспорт, ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход чиновника и его супруги (супруга) за 3 последних года, предшествующих покупке. Сведения обновляются на официальных сайтах соответствующих органов и организаций в течение 14 дней с даты окончания срока для их подачи.

18. Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы». Содержит поручения конкретным органам власти по противодействию коррупции. МВД России выполнить предписания п.п. 4, 12–14, 17.

19. Указ Президента Российской Федерации от 01 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы». Содержит поручения конкретным органам власти по противодействию коррупции. МВД России выполнить предписания п. 12 направленные:

- на предотвращение попыток хищения средств, выделяемых из федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ, крупнейших инвестиционных проектов и подготовку к проведению в Российской Федерации Кубка конфедераций FIFA 2017 года и чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года;

- на предотвращение попыток хищения средств, предназначенных для проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;

- на выявление и раскрытие преступлений коррупционной направленности, совершенных в крупном или особо крупном размере либо организованными группами;

– на борьбу с незаконной передачей должностному лицу заказчика денежных средств, получаемых поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в связи с исполнением государственного или муниципального контракта, за «предоставление» права заключения данного контракта (откатами) и хищениями в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также хищениями государственного и муниципального имущества;

– на борьбу с преступлениями коррупционной направленности, совершаемыми лицами, постоянно, временно или на основании специального полномочия осуществляющими функции представителя власти либо выполняющими организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных корпорациях (компаниях), на государственных и муниципальных унитарных предприятиях, в акционерных обществах, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования превышает 50 процентов;

– на выявление фактов подкупа иностранных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, в том числе, при осуществлении международных коммерческих сделок.

20. Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации». Утверждена единая форма справки, по которой лица, претендующие на определенные должности (в том числе в МВД России) или замещающие их, отчитываются о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (собственных, а также своих супругов и несовершеннолетних детей). В справке отражаются сведения о приобретении недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах) на сумму, превышающую общий доход лица и его супруги (супруга) за 3 последних года, предшествующих сделке. Об источниках получения средств, за счет которых она совершена. Справка представляется в кадровое подразделение.

21. Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 453 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции». Установлено, что гражданин, претендующий на замещение должности (при наделении полномочиями по ним), обязан представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (собственных, супругов и несовершеннолетних детей). Установлен срок направления информации. Согласно изменениям, гражданину предоставляется право передать уточненные сведения в течение одного месяца со дня первоначальной отправки.

Внесены изменения в порядок проверки достоверности и полноты сведений, представляемых претендентами, и соблюдения последними требований к служебному поведению. Закреплено, что анализируется информация, передан-

ная сотрудником за отчетный период и за 2 предшествующих ему года (прежде – по состоянию на конец отчетного периода). Уточнено, что проверяется соблюдение требований к служебному поведению в течение 3 лет, предшествующих поступлению данных, которые явились основанием для мероприятия.

Пересмотрены правила проверки достоверности и полноты сведений.

Расширен перечень оснований для заседания комиссии по урегулированию конфликта интересов.

Установлено, что информация, переданная лицами, замещающими должности, может публиковаться на сайтах. При этом на сайте органа делается соответствующая ссылка.

22. Распоряжение Президента РФ от 29 мая 2015 г. № 159-рп «О порядке уведомления лицами, замещающими отдельные государственные должности РФ, отдельные должности федеральной государственной службы, высшими должностными лицами (руководителями высших органов государственной власти) субъектов РФ о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, сдачи, определения стоимости подарка и его реализации (выкупа)».

Установлен круг лиц органов государственной власти, обязанных сдать подарки, полученные в ходе официальных мероприятий. Регламентирован порядок сдачи таких подарков, их сроки, указаны лица, которым они передаются, особенности документирования подарков. Определен порядок выкупа подарков, а также порядок их реализации в том случае, если заявление о выкупе от должностного лица не поступало. Установлены формы документов: «Уведомление о получении подарка», «Заявление выкупе подарка». Руководителям органов государственной власти субъектов РФ рекомендовано разработать и утвердить порядок приема, хранения, определения стоимости, выкупа и реализации подарков.

23. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 30 января 2015 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

В связи с принятием Закона об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов утверждены новые правила и методика ее проведения. Экспертиза проводится Минюстом России, аккредитованными организациями и физлицами.

Экспертиза проводится в целях выявления в нормативно-правовых актах коррупциогенных факторов. Приведен перечень таких факторов, например, определение компетенции по формуле «вправе»; выборочное изменение объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; отказ от конкурсных (аукционных) процедур; юридико-лингвистическая неопределенность.

24. Постановление Правительства РФ от 09 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с

их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации».

Сотрудники ОВД обязаны сообщать обо всех случаях получения ими подарков, которые были вручены на официальных мероприятиях в связи с должностным положением одаряемого или исполнением им должностных обязанностей. Это не касается канцелярских принадлежностей, цветов и поощрений (наград). Запрещено принимать подарки, не предусмотренные законодательством Российской Федерации, от физических и юридических лиц в связи с должностным положением или исполнением служебных (должностных) обязанностей.

По общему правилу, уведомление о получении подарка представляется не позднее трех рабочих дней с даты его вручения. Также подается документ, подтверждающий стоимость подарка (при наличии такового). Если стоимость подарка не превышает 3 тыс. руб., он возвращается сотруднику. Если подарок дороже, сотрудник может его выкупить. Если подарок не выкуплен и не нужен для обеспечения деятельности соответствующего органа, он реализуется на торгах.

25. Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа (утв. Аппаратом Правительства РФ 18 февраля 2010 г. № 647п-П16). Определяет порядок работы подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Задачи подразделения – обеспечивать деятельность госоргана, следить за тем, чтобы госслужащие соблюдали запреты, ограничения и правила служебного поведения.

Перечислены функции подразделения. В их числе – проводить служебные проверки, профилактику коррупционных правонарушений, собирать и обрабатывать сведения о доходах госслужащих, взаимодействовать с правоохранительными органами.

26. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. № 21). Является основой для разработки государственными органами кодексов этики и служебного поведения государственных служащих РФ. Целью Типового кодекса является установление этических норм и правил служебного поведения государственных служащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета государственных служащих, доверия граждан к государственным органам и обеспечение единых норм поведения государственных служащих. Содержит основные принципы и правила служебного поведения государственных служащих, рекомендательные этические правила служебного поведения и ответственность за нарушение его положений.

27. Приказ МВД России от 19 марта 2010 г. № 205 (ред. от 19 марта 2014 г.) «О порядке представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в системе МВД России, и сотрудниками органов внутренних

дел, военнослужащими внутренних войск, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России». Лица, претендующие на должности госслужбы в МВД России или замещающие их, обязаны представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (собственных, а также супругов и несовершеннолетних детей). Данная информация относится к сведениям конфиденциального характера. Определен порядок подачи таких данных. При назначении на должность сведения о доходах представляются за предыдущий календарный год. Госслужащие должны отчитываться не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным (период с 01 января по 31 декабря). Сведения о доходах представляются за весь год, об имуществе и обязательствах имущественного характера – по состоянию на конец года. Сведения представляются в кадровый орган. Они подлежат обязательному учету. Приводится перечень должностных лиц системы МВД России, по решению (запросам) которых проверяются достоверность и полнота указанных сведений.

28. Приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений». Госслужащие обязаны сообщать о склонении их к совершению коррупционных правонарушений. Определен порядок такого уведомления для военнослужащих внутренних войск и федеральных гражданских госслужащих системы МВД России. Он также касается сотрудников ОВД. Уведомление может быть составлено как по утвержденному образцу, так и в произвольной форме. В нем должны быть указаны определенные сведения (место, время, способ склонения к правонарушению и др.). Уведомление подается непосредственно руководителю в ходе личного приема или через подразделение, осуществляющее делопроизводство. В исключительных случаях (при нахождении не при исполнении служебных обязанностей или вне пределов места службы) оно может быть направлено по почте, факсу либо информационным системам общего пользования. Руководитель может назначить проверку полученных сведений. Ее срок – 30 суток (может быть увеличен, но не более чем вдвое). По результатам проверки уведомление и все материалы могут быть переданы в органы прокуратуры. Если представленные сведения не подтвердились, указанные документы направляются в подразделение, осуществляющее делопроизводство. Они хранятся там 5 лет. Уведомление может касаться склонения к правонарушению не только заявителя, но и иных лиц.

29. Приказ МВД России от 8 сентября 2010 г. № 652 (ред. от 19 марта 2014 г.) «О Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов». Определен порядок формирования и деятельности комиссии МВД России по соблюдению требований к служебному поведению госслужащих и урегулированию конфликта интересов. В комиссию, в частности, входят представители Управления Президента Российской Федерации по вопросам госслужбы и кадров, научных орга-

низаций, образовательных организаций высшего образования и организаций дополнительного профессионального образования. Также в нее могут включать представителей общественного совета, совета ветеранов, территориальной профсоюзной организации. Заседание комиссии правомочно, если на нем присутствует не менее 2/3 от общего числа членов. Член комиссии не может участвовать в заседании, если у него есть заинтересованность в решении данного вопроса. Определены основания для проведения заседания комиссии. В частности, обращение гражданина, замещавшего должность госслужбы, о даче согласия на работу в организации, если отдельные функции по госуправлению ею ранее входили в его служебные обязанности, до истечения 2 лет со дня увольнения. Заседание проводится в присутствии госслужащего, в отношении которого рассматриваются претензии. Решения комиссии принимаются тайным голосованием простым большинством голосов. Они оформляются протоколами. Копии в течение 3 дней направляют министру, выписки – госслужащему и иным заинтересованным лицам. Министр, рассмотрев протокол, принимает решение о применении к госслужащему мер ответственности. Об этом письменно уведомляется комиссия. Срок – один месяц. Копия протокола приобщается к личному делу госслужащего.

30. Приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 (в ред. от 28 мая 2015 г.) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России». Утверждено положение об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в центральном аппарате МВД России. Экспертизу проводит Договорно-правовой департамент Министерства. Определен перечень актов, которые проверяются обязательно. Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы документ представляется на электронном носителе в УОС МВД России для размещения на официальном сайте МВД России. Порядок проведения экспертизы определен в нормативных правовых актах. По итогам оформляется заключение (форма приводится). Если документ не был опубликован на официальном сайте, он возвращается. Выявленные коррупциогенные факторы подлежат устранению подразделением МВД России, являющимся головным исполнителем. После этого документ подлежит повторному рассмотрению.

31. Приказ МВД России от 16 апреля 2012 г. № 333 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов». Регламентирован порядок деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению госслужащих и урегулированию конфликта интересов в территориальных органах МВД России. Она обеспечивает соблюдение служащими ограничений, запретов, требований и обязанностей. Кроме того, комиссия реализует меры по предупреждению коррупции. Основанием для заседания комиссии, в частности, является представление руководителем органа

материалов проверки. Последние должны свидетельствовать о направлении госслужащим недостоверных или неполных сведений о доходах и имуществе (своих и членов семьи). Поводом также могут стать заявление о невозможности представить эти данные или обращение бывшего госслужащего о даче согласия на замещение должности в коммерческой (некоммерческой) организации. Комиссия не рассматривает сообщения о преступлениях и административных правонарушениях, а также анонимные обращения. Она не проводит проверки по фактам нарушения служебной дисциплины. Решения комиссии носят рекомендательный характер (кроме дачи согласия на замещение должности в коммерческой (некоммерческой) организации). Если в действиях (бездействии) госслужащего выявлены признаки административного правонарушения или преступления, комиссия обязана направить необходимые материалы в соответствующие органы.

32. Приказ МВД России от 31 июля 2012 г. № 746 (ред. от 20 августа 2014 г.) «О мерах по реализации отдельных положений Указа Президента Российской Федерации требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» в органах внутренних дел Российской Федерации». В системе МВД России действуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников и урегулированию конфликта интересов. В частности, они рассматривают материалы проверки, свидетельствующие о направлении госслужащим недостоверных или неполных сведений о доходах и имуществе (своих и членов семьи). Поводом также могут стать заявление о невозможности представить эти данные или обращение бывшего сотрудника о даче согласия на замещение должности в коммерческой (некоммерческой) организации.

Установлено, что в качестве постоянных членов таких комиссий должны выступать представители профсоюза, общественной организации ветеранов ОВД и внутренних войск, общественных советов ведомства, а также научных и образовательных организаций, если их деятельность связана с госслужбой.

33. Приказ МВД России от 26 июня 2013 г. № 472 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Положения об осуществлении в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, и работниками, замещающими указанные должности». Граждане, назначаемые на определенные должности и замещающие их, обязаны подавать сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (своих, супругов и несовершеннолетних детей). Такие должности есть и в организациях, создаваемых для выполнения задач МВД России. В их числе – руководитель

(начальник) и его заместитель, аукционист, бухгалтер (в т. ч. главный), оценщик и т.д. Определено как в системе МВД России проверяются достоверность и полнота соответствующих сведений, представляемых претендентами на должности в этих организациях и работниками последних.

Перечислены должностные лица, по решению которых осуществляется проверка. Основанием для нее является достаточная информация, представленная в письменном виде госорганами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, кадровыми подразделениями, постоянно действующими руководящими органами политических партий и иных общероссийских общественных объединений, Общественной палатой РФ, общероссийскими СМИ. Анонимная информация не может служить основанием для проверки. Срок проверки не должен превышать 60 дней. Он может быть продлен до 90 дней. Определены права кадрового подразделения при проверке, а также лица, в отношении которого она проводится. По результатам проверки принимается одно из следующих решений: назначить гражданина на должность (отказать в этом); применить к работнику меры дисциплинарного взыскания.

34. Приказ МВД России от 26 июня 2013 г. № 473 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Порядка представления гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, и работниками, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера». Граждане, назначаемые на определенные должности и замещающие их, обязаны представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (своих, а также супругов и несовершеннолетних детей). Установлен порядок подачи таких сведений в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России. При назначении на должность сведения о доходах представляются за предыдущий календарный год, об имуществе и обязательствах имущественного характера – по состоянию на первое число месяца, предшествующего месяцу подачи документов для замещения должности. Работники должны отчитываться ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным. Сведения о доходах представляются за весь год, об имуществе и обязательствах имущественного характера – по состоянию на конец года. Также лица отчитываются о расходах и об источниках получения средств, за счет которых они совершены. Сведения представляются по каждой сделке по приобретению недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах), если сумма сделки превышает общий доход работника и его супруги (супруга) за 3 года, предшествующих ее совершению. Такие данные формируются по состоянию на

конец года. Все указанные сведения в виде справок утвержденной Президентом РФ формы по общему правилу подаются в кадровое подразделение.

35. Приказ МВД России от 26 июня 2013 г. № 474 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Перечня должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». Лица, претендующие на определенные должности или замещающие их, обязаны подавать сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (своих, супругов и несовершеннолетних детей). Установлен перечень соответствующих должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед МВД России. В частности, отчитываться должны руководитель (начальник), руководитель (начальник) структурного подразделения, их заместители, аукционист, главбух, бухгалтер-ревизор, оценщик, главный специалист по маркетингу, экономист по договорной и претензионной работе, а также по материально-техническому снабжению, юрисконсульт. В перечень, кроме того, включены должности профессорско-преподавательского и преподавательского составов, а также те, выполнение трудовых обязанностей по которым предусматривает закупки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Министерства.

36. Приказ МВД России от 31 октября 2013 г. № 875 (ред. от 25 июня 2014 г.) «О Перечне должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащие внутренних войск и федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». Лица, претендующие на определенные должности или замещающие их, должны представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (своих, а также супругов и несовершеннолетних детей). Установлен перечень должностей, при назначении на которые граждане и при замещении которых сотрудники ОВД, военнослужащие внутренних войск МВД России и федеральные госслужащие системы МВД России должны представлять указанные сведения. В перечень вошли должности всех наименований аппарата министра и аппаратов заместителей, следователи, дознаватели, оперуполномоченные, старшие участковые уполномоченные полиции, главные инспекторы территориальных органов, главные бухгалтеры и их заместители, начальники структурных подразделений ГКВВ МВД России и др. Приказ об утверждении прежнего перечня признан утратившим силу.

37. Приказ МВД России от 07 ноября 2013 г. № 892 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Перечня должностей, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера служащих (работников), а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей на официальном сайте Министерства внутренних дел Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»». Перечислены должности, при замещении которых необходимо на официальном сайте МВД России размещать сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (собственных, супругов, несовершеннолетних детей). В их числе – должности высшего начальствующего состава в ОВД, высших офицеров во внутренних войсках Министерства, федеральной госслужбы высшей и главной групп категорий «руководители», «помощники (советники)» в МВД России и территориальных органах.

38. Приказ МВД РФ от 12 мая 2015 г. № 555 «Об организации в Министерстве внутренних дел Российской Федерации работы по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 10».

В соответствии с законодательством Российской Федерации определяются уполномоченные организации (подразделения), которые должны осуществлять прием уведомлений о получении сотрудниками ОВД подарка и документов, подтверждающих стоимость подарка; должны производить регистрацию таких уведомлений; обеспечивать прием и хранение подарков и регистрировать акты приема-передачи в книге учета актов приема-передачи подарков, полученных сотрудниками, военнослужащими, гражданскими служащими и работниками, а также организовать работу по определению стоимости подарка, оценки подарка для реализации, по определению целесообразности использования подарка для обеспечения деятельности либо его реализации. Приложения к Приказу содержат образцы «Журнала регистрации уведомлений о получении подарка» и «Книги учета актов приема-передачи подарков, полученных сотрудниками, военнослужащими, гражданскими служащими и работниками».

39. Приказ МВД России от 03 июня 2015 г. № 658 «Об утверждении перечня должностей федеральной гражданской службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и отдельных должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, замещение которых влечет за собой запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

В соответствии с законодательством Российской Федерации приказом утвержден перечень должностей, занимая которые государственные служащие не могут открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами террито-

рии Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

К таким должностям относятся должности высшего начальствующего состава в ОВД РФ, за исключением должностей министра внутренних дел и его заместителей, должности высших офицеров во внутренних войсках МВД России, за исключением должности заместителя министра внутренних дел главнокомандующего внутренними войсками МВД России, должности федеральной государственной гражданской службы высшей группы должностей, должности руководителей (начальников) и заместителей руководителей (начальников) организаций, создаваемых для выполнения задач, возложенных на МВД России, в том числе на основании трудового договора, должности всех наименований, исполнение обязанностей по которым предусматривает допуск к сведениям особой важности.

40. Методические рекомендации по разработке и принятию организационными мер по предупреждению и противодействию коррупции (утв. Министерством труда и социальной защиты РФ 08 ноября 2013 г.).

Согласно действующему законодательству любая организация обязана разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Изданы методические рекомендации, которые помогут выполнить данное требование. В частности, названы основные принципы противодействия коррупции в организации, среди них – информирование контрагентов, партнеров и общественности о принятых антикоррупционных стандартах ведения бизнеса. Важно регулярно проводить мониторинг эффективности внедренных антикоррупционных процедур, а также контролировать их исполнение. Руководство организации должно играть ключевую роль в формировании культуры нетерпимости к коррупции. Оно несет персональную ответственность за реализацию внутренней антикоррупционной политики.

Проект последней разрабатывается должностным лицом или структурным подразделением организации, на которое планируется возложить функции по профилактике и противодействию коррупции. При наличии финансовых возможностей могут привлекаться внешние эксперты. К обсуждению проекта рекомендуется активно привлекать широкий круг работников организации. Он согласовывается с кадровым и юридическим подразделениями юридического лица. Итоговая версия проекта утверждается руководством.

В антикоррупционной политике организации отражаются ее цели, задачи и принципы. Раскрываются используемые понятия и определения. Закрепляются обязанности ответственных работников. Устанавливаются перечень антикоррупционных мероприятий, стандартов и процедур и порядок их выполнения. Прописывается ответственность сотрудников за несоблюдение требований антикоррупционной политики.

Руководитель организации, с одной стороны, должен демонстрировать личный пример соблюдения антикоррупционных стандартов поведения, а с другой – выступать гарантом выполнения в организации антикоррупционных правил и процедур.

Подготовлен обзор типовых ситуаций конфликта интересов.

Приведены основные положения зарубежных антикоррупционных правовых нормативных актов, которые имеют экстерриториальное действие.

41. Методические рекомендации Минтруда России по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки.

Методические рекомендации состоят из двух разделов:

- представление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- заполнение справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В первом разделе указано, какие лица должны предоставлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в соответствии с законодательством Российской Федерации, указаны сроки представления сведений, определен круг лиц, о доходах, расходах и об имуществе которых государственный служащий обязан предоставить сведения за отчетный период. Отдельно разработаны и представлены типовые ситуации при изменении семейного положения государственного служащего (расторжение брака или достижение ребенком совершеннолетнего возраста). Предложен алгоритм действий государственного служащего в случае, если по объективным причинам представить сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении своей супруги (супруга), своих несовершеннолетних детей не представляется возможным.

Второй раздел посвящен порядку заполнения справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Форма справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера утверждена Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

42. Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций. Разработаны в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В методических рекомендациях определен перечень функций федеральных государственных органов, государственных корпораций (государственной компании), при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции. В частности, к коррупционно-опасным функциям может быть отнесено осуществление функций по контролю и надзору, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг, а также разрешительных и регистрационных.

Оценка коррупционных рисков заключается в выявлении условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управлен-

ческого процесса, позволяющих злоупотреблять должностными (трудовыми) обязанностями в целях получения как для должностных лиц, так и для третьих лиц выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав вопреки законным интересам общества и государства.

В ходе проведения оценки коррупционных рисков подлежат выявлению те административные процедуры, которые являются предметом коррупционных отношений. Указаны признаки, характеризующие коррупционное поведение должностного лица при осуществлении коррупционно-опасных функций. Предложены меры по минимизации коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах реализации коррупционно-опасных функций и порядок проведения мониторинга исполнения должностных обязанностей федеральными государственными служащими и работниками государственных корпораций (государственной компании), деятельность которых связана с коррупционными рисками.

Вопросы по теме «Коррупционная преступность в органах внутренних дел»

1. Какова роль системы управления противодействием коррупции и чем вызвана ее актуальность?
2. Что собой представляет антикоррупционная система России?
3. В чем назначение организационно-управленческого механизма антикоррупционной деятельности?
4. Назовите основные инструменты государственного управления процессами противодействия коррупции.
5. Какую функцию в государственном управлении процессами противодействия коррупции выполняют Национальная стратегия, Национальный план и система институтов противодействия коррупции?
6. В каком Федеральном законе и когда сформулированы основные положения об организационных основах противодействия коррупции?
7. При каком высшем государственном органе и с какого времени действует Совет по противодействию коррупции?
8. Укажите задачи, которые решает Совет по противодействию коррупции.
9. Для каких целей при Совете по противодействию коррупции создан Президиум, и кто его возглавляет?
10. Перечислите вопросы, отнесенные к ведению Президиума Совета по противодействию коррупции.
11. В каких органах государственной власти действуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов?
12. Каково содержание методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции, разработанных Правительством РФ совместно с Советом по противодействию коррупции?

13. Кто контролирует исполнение Национального плана противодействия коррупции? Перед каким органом власти он отчитывается?

14. Является ли серьезным препятствием на пути распространения коррупции в государстве наличие совещательного органа при Президенте РФ в виде Совета по противодействию коррупции?

15. Перечислите функции по борьбе с коррупцией, возложены на Комитет по безопасности и противодействию коррупции Федерального Собрания РФ?

16. Какие функции по противодействию коррупции осуществляют Комитеты Совета Федерации Федерального Собрания, в чем их отличия от Комитета Государственной думы по безопасности и противодействию коррупции?

17. Какое управление в МВД России занято борьбой с коррупцией?

18. Какой орган осуществляет работу по борьбе с коррупцией после упразднения Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков?

19. Какое управление для борьбы с коррупцией создано в ФТС России?

20. В какой мере раскрыты Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» полномочия по противодействию коррупции Счетной палаты РФ?

21. Назовите органы реализации государственной антикоррупционной политики в органах государственного и муниципального управления, которые могут формироваться по решению Президента РФ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема противодействия коррупции является одной из самых острых проблем в рамках обеспечения безопасности Российского государства, общества и личности. И объективно коррупция выступает реальной угрозой национальной безопасности страны, так как угрожает стабильности и безопасности, нанося ощутимый урон ее социально-экономическому и политическому развитию.

Представляется невозможным противостоять коррупции путем осуществления отдельных разрозненных, фрагментарных мероприятий на различных направлениях. Снизить ее уровень можно, лишь реализуя целостную систему последовательных мер обеспечения безопасности на территории Российской Федерации.

Выработка целостной государственной стратегии противодействия коррупции и осуществление последовательной и скоординированной политики в этой сфере являются одними из насущных задач правовых преобразований на современном этапе. От их решения зависит реализация национальных интересов России практически во всех сферах общественных отношений.

При этом проблемы формирования и совершенствования целостной системы антикоррупционного законодательства носят комплексный характер. Они связаны с проблемами компетенции и взаимодействия органов, осуществляющих властные полномочия в сфере противодействия коррупции.

Антикоррупционная политика должна стать постоянной и неотъемлемой частью государственной политики в целом, на основе продуманной государственной системы противодействия коррупции, которая предусматривает не только принципиальные подходы к проблеме, но и систему взаимосвязанных мер во всех областях жизнедеятельности государства и общества, для эффективной защиты личности, общества и государства от коррупционных посягательств.

С целью выработки предложений по государственной политике в области противодействия коррупции при Президенте РФ образован Совет, который к тому же призван осуществлять координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, а также контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Национальный план противодействия коррупции, в свою очередь, определяет, что коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

Государственная политика предусматривает систему мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам

жизненно важным интересам личности, общества и государства, на основании разработки системы правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности. Государственная политика определяет основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формирует или преобразует органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью.

В рамках проведения единой государственной политики в области противодействия коррупции необходимо обратить внимание на положения проводимой в Российской Федерации административной реформы.

Необходимым условием оптимизации функций органов исполнительной власти является ликвидация коррупции в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которая стала важнейшей проблемой, препятствующей повышению эффективности государственного управления.

В то же время в ряде органов исполнительной власти возникают дополнительные условия для коррупции. В группу органов исполнительной власти с повышенным коррупционным риском входят те, для которых характерно:

- наличие полномочий, связанных с распределением значительных финансовых средств;
- высокая степень свободы действия, вызванная спецификой их работы;
- высокая интенсивность контактов с гражданами и организациями.

В связи с этим необходимо:

- создать специальные антикоррупционные механизмы в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции;
- внедрить экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность;
- создать методические основы оценки коррупциогенности государственных функций;
- разработать пакет антикоррупционных нормативных правовых актов;
- разработать ведомственные и региональные антикоррупционные программы.

При этом в качестве основного направления борьбы с коррупцией в ходе проводимой административной реформы необходимо выделить именно формирование механизмов проведения антикоррупционной экспертизы.

Проведение экспертизы должно выражаться в анализе на коррупциогенность, при оформлении заключения с подготовкой рекомендаций по устранению обнаруженных коррупциогенных факторов и по включению в текст превентивных коррупционных норм, с указанием возможных коррупционных действий и их последствий.

Проведенные исследования коррупционной преступности и специфики ее проявлений позволяют сделать следующие основные выводы, сформулировать некоторые предложения и рекомендации.

1. Коррупционной преступности России присущи такие криминологические особенности как высокая степень общественной опасности, широкое рас-

пространение в стране и значительное разнообразие проявлений, высокий уровень латентности, способность детерминировать другие виды преступности, специфические характеристики личности преступника.

2. Анализ коррупционной преступности в настоящее время существенно затрудняется неопределенностью в вопросе об отнесении тех или иных преступлений к числу коррупционных, что вызвано отсутствием законодательного определения критериев и перечня коррупционных преступлений.

3. Проведенный анализ состояния и динамики коррупционной преступности показал, что на протяжении последних лет в России наблюдается снижение числа выявленных коррупционных преступлений, что обуславливается, на наш взгляд, не уменьшением уровня коррупции в стране, а недостаточно результативной работой правоохранительных органов в условиях крайне высокой латентности коррупции. Данный вывод подтверждается также результатами социологических исследований, согласно которым население страны, институты гражданского общества, международные организации и эксперты по-прежнему оценивают степень поражения коррупцией всех сфер правоотношений и уровней власти в России как высокую. При этом среди россиян достаточно распространенным и устойчивым является мнение о том, что противодействие коррупции во многом носит имитационный характер.

4. Статистический анализ коррупционной преступности позволяет сделать вывод, что в последние годы в ее структуре доминируют: мошенничество, совершенное с использованием служебного положения (ч. 3, 4 ст. 159 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ), присвоение или растрата, совершенные с использованием служебного положения (ч. 3, 4 ст. 160 УК РФ).

5. Исследование коррупционной преступности в органах внутренних дел позволяет выделить наиболее актуальные направления предупреждения коррупционных преступлений среди сотрудников ОВД: адекватное современным условиям финансовое и материально-техническое обеспечение; четкая правовая регламентация деятельности; принятие необходимых организационных и технических мер по оснащению служебных помещений и патрульных автотранспортных средств подразделений полиции средствами видеофиксации; укрепление дисциплины и «внутренней» законности путем усиления ведомственного контроля, прокурорского надзора, общественного и судебного контроля и др.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 12 февраля 2015 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»

3. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О противодействии коррупции».

4. Федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21 октября 2013 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

5. Федеральный закон Российской Федерации от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 06 апреля 2015 г.) «О полиции».

6. Федеральный закон Российской Федерации от 07 мая 2013 г. № 79-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

7. Федеральный закон Российской Федерации от 03 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 г.) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

8. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

9. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

10. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

11. Указ Президента Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции».

12. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

13. Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460 «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

14. Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 453 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

15. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты президента Российской Федерации».

16. Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

17. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

18. Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

19. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

20. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 558 (ред. от 23 июня 2014 г.) «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

21. Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 (ред. 08 марта 2015 г.) «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

22. Указ Президента Российской Федерации от 16.11.1998 № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации».

23. Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 (ред. от 01 июля 2014 г.) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации».

24. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16 июля 2009 г.) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

25. Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы». Содержит поручения конкретным органам власти по противодействию коррупции. МВД России выполнить предписания п.п. 4, 12–14, 17.

26. Указ Президента Российской Федерации от 08 июля 2013 г. № 613 (ред. от 23 июня 2014 г.) «Вопросы противодействия коррупции» (вместе с «Порядком размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организаций и предоставления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования»).

27. Указ Президента Российской Федерации от 02 апреля 2013 г. № 310 (ред. от 23 июня 2014 г.) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам”». С 01 января 2013 г. госслужащие должны отчитываться не только о своих доходах, но и о расходах. Установлено, кто принимает решение о контроле за расходами служащих. Форма справки утверждена Указом Президента Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 460.

28. Указ Президента Российской Федерации от 01 июля 2010 г. № 821 (ред. от 08 марта 2015 г.) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»

29. Указ Президента Российской Федерации от 01 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы».

30. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 30 января 2015 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

31. Постановление Правительства РФ от 21.01.2015 № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации».

32. Постановление Правительства РФ от 09 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с

их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации».

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции».

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 207 «Об утверждении правил проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей федеральных государственных учреждений, и лицами, замещающими эти должности».

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 208 «Об утверждении правил представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей».

36. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп.).

37. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп.).

38. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп.). В данном законе указаны коррупционные деяния, относящиеся к числу преступных.

39. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 г. постановлением № 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ);

40. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

41. Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций (Конвенция вступила в силу 15.02.1999 г. Российская Федерация присоединилась к Конвенции (Федеральный закон от 01.02.2012 г. № 3-ФЗ), которая вступила в силу для Российской Федерации 17.04.2012 г.);

42. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (Российская Федерация подписала Конвенцию 12.12.2000 г. (Распоряжение Президента РФ от 09.12.2000 г. № 556-рп), ратифицировала с заявлениями (Федеральный закон от 26.04.2004 г. № 26-ФЗ). Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 25.06.2004 г.);

43. Конвенция ООН против коррупции (Российская Федерация подписала Конвенцию 9 декабря 2003 г. (Распоряжение Президента РФ от 06.12.2003 г. № 581-рп), ратифицирована с заявлениями (Федеральный закон от 08.03.2006 г. № 40-ФЗ);

44. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 г. Для Российской Федерации данный документ вступил в силу с 1 февраля 2007 года);

45. Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях (утверждена Резолюцией 51/19 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 г.);

46. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. № 21).

47. Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа (утв. Аппаратом Правительства РФ 18 февраля 2010 г. № 647п-П16).

48. Резолюция Комитета министров Совета Европы «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» (принята Комитетом министров 6 ноября 1997 г. на 101-й сессии);

49. Распоряжение Президента РФ от 29 мая 2015 г. № 159-рп «О порядке уведомления лицами, замещающими отдельные государственные должности РФ, отдельные должности федеральной государственной службы, высшими должностными лицами (руководителями высших органов государственной власти) субъектов РФ о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением служебных (должностных) обязанностей, сдачи, определения стоимости подарка и его реализации (выкупа)».

50. Приказ ФТС России от 8 июня 2015 г. № 1107 «Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Федеральной таможенной службы, представительств (представителей) таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральной таможенной службой, и урегулированию конфликта интересов».

51. Приказ ФТС России от 25 апреля 2016 г. № 843 «О внесении изменений в Инструкцию об организации работы «телефона доверия» ФТС России, регионального таможенного управления, таможни, утвержденную приказом ФТС России от 17 июля 2014 г. № 1369».

52. Приказ ФТС России от 2 августа 2012 г. № 1557 «Об утверждении Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации».

53. Приказ ФТС России от 17 июля 2014 г. № 1369 «Об утверждении Инструкции об организации работы «телефона доверия» ФТС России, регионального таможенного управления, таможни».

54. Приказ ФТС России от 15 января 2016 г. № 38 «О признании утратившим силу распоряжения ФТС России от 8 апреля 2009 г. № 59-р».

55. Приказ ФТС России от 12 января 2007 г. № 23 «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и проверки в таможенных органах Российской Федерации сообщений о преступлениях».

56. Приказ ФТС России от 11 июля 2016 г. № 1366 «О внесении изменений в Порядок уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работника организации, созданной для выполнения задач, поставленных перед Федеральной таможенной службой, к совершению коррупционных правонарушений, утвержденный приказом ФТС России от 1 июня 2015 г. № 1054».

57. Приказ МВД РФ от 12 мая 2015 г. № 555 «Об организации в Министерстве внутренних дел Российской Федерации работы по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 10».

58. Приказ МВД России от 8 сентября 2010 г. № 652 (ред. от 19 марта 2014 г.) «О Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов».

59. Приказ МВД России от 31 октября 2013 г. № 875 (ред. от 25 июня 2014 г.) «О Перечне должностей федеральной государственной службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащие внутренних войск и федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

60. Приказ МВД России от 31 июля 2012 г. № 746 (ред. от 20 августа 2014 г.) «О мерах по реализации отдельных положений Указа Президента Российской Федерации требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» в органах внутренних дел Российской Федерации».

61. Приказ МВД России от 26 июня 2013 г. № 474 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Перечня должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

62. Приказ МВД России от 26 июня 2013 г. № 473 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Порядка представления гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, и работниками, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

63. Приказ МВД России от 26 июня 2013 г. № 472 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Положения об осуществлении в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, и работниками, замещающими указанные должности».

64. Приказ МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 (в ред. от 28 мая 2015 г.) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России».

65. Приказ МВД России от 19 марта 2010 г. № 205 (ред. от 19 марта 2014 г.) «О порядке представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей в системе МВД России, и сотрудниками органов внутренних дел, военнослужащими внутренних войск, федеральными государственными гражданскими служащими системы МВД России».

66. Приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений».

67. Приказ МВД России от 16 апреля 2012 г. № 333 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов».

68. Приказ МВД России от 07 ноября 2013 г. № 892 (ред. от 19 марта 2014 г.) «Об утверждении Перечня должностей, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязатель-

ствах имущественного характера служащих (работников), а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей на официальном сайте Министерства внутренних дел Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»».

69. Приказ МВД России от 03 июня 2015 г. № 658 «Об утверждении перечня должностей федеральной гражданской службы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и отдельных должностей, замещаемых на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством внутренних дел Российской Федерации, замещение которых влечет за собой запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

70. Абубакиров Р. М. Институциональное регулирование антикоррупционной деятельности хозяйствующих субъектов: автореф. дис. ... канд. экон. наук. — 2014. — 30 с.

71. Авдеев В. А. Государственная политика РФ в сфере противодействия преступлениям коррупционной направленности // Российская юстиция. — 2015. — № 5. — С. 24-28.

72. Авдеев В. А. Стратегические направления противодействия коррупции в РФ // Российская юстиция. — 2016. -- № 7. — С. 19-21.

73. Адоевская О. О проблеме унификации международных, зарубежных и национальных норм о борьбе с коррупцией // Уголовное право. — 2013. — № 3. — С. 91–96.

74. Акопджанова М. О. Транспарентность как важнейший принцип противодействия коррупционным преступлениям // Российская юстиция. — 2015. — № 2. — С. 28-31.

75. Алферовская Е. О. О значении понятия «преступление коррупционной направленности» // Закон и право. — 2016. — № 2. — С. 106-110.

76. Аминов А.П. Противодействие коррупции государственных служащих. Россия и опыт Германии // Следователь. — М., — 2012. — № 4 (168). — С. 2-8.

77. Анищенко В.Н. Научное обеспечение деятельности подразделений экономической безопасности и противодействие коррупции ОВД РФ. Монография. – М., 2012. – 171 с.

78. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт, перспективы / под ред. В. Н. Южакова; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ. — М.: Дело, 2014. — 142 с.

79. Антикоррупционное регулирование в России и США / Шарова С. А. [и др.] // Закон. — 2015. — № 5. — С. 48-57.

80. Антошин В. А. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие для очной, заочной и очно-заочной форм обучения. — Екатеринбург: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, Урал. ин-т управления. 2015. — 176 с.

81. Астанин В. В. Обзор диссертационных исследований по антикоррупционной тематике: примеры и проблемы качества // Российская юстиция. — 2015. — № 9. — С. 60-63.

82. Багмет А. М. Особенности квалификации подкупа избирателей как вида электоральной коррупции // Юридический мир. — 2014. — № 2. — С. 9–12.

83. Бажанов С. В. Участие органов прокуратуры в профилактике преступлений экономической и коррупционной направленности // Российская юстиция. — 2015. — № 11. — С. 2-4.

84. Байтасов Р. Р. Карьерная коррупция и nepотизм в высшей школе и их последствия // Юридическое образование и наука. — 2016. — № 2. — С. 13–15.

85. Баранов В. М. Зоны повышенного риска в деятельности органов государственной власти в ракурсе презумпции виновности чиновников // Журнал российского права. — 2013. — № 2. — С. 76–83.

86. Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в системе исполнительной власти в РФ. Монография. – М., Проспект, 2016. – 256 с.

87. Ведерникова О.Н. О работе Экспертного совета для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений международных конвенций о борьбе с коррупцией и зарубежный опыт конфискации имущества. Совершенствование борьбы с организованной преступностью, коррупцией и экстремизмом / под ред. А.И. Долговой. — М. : Российская криминологическая ассоциация, 2008. — 320 с.

88. Гармаев Ю.П. Пути повышения эффективности предупреждения, выявления и расследования коррупционных преступлений // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. – 2014. — № 2 (27). – С. 12–18.

89. Капитонова Е.А. Современный терроризм. — М. : Юрлитинформ, 2015. — 216 с.

90. Касперович Ю.Г. Особенности личности сотрудника ОВД, совершающего преступления коррупционной направленности. Лекция. – М., ФГКУ ВНИИ МВД РФ, 2013. – 30 с.

91. Коновалов В.А. Имплементация норм международного права в сфере противодействия коррупции в законодательную базу Российской Федерации // Современное право. — 2015. — № 6. — С. 132–136.

92. Коробов А.А. Изъятие статусной и неинновационной ренты как ключевой аспект борьбы с коррупцией. Монография. – М., 2013. – 123 с.

93. Кузнецов А.В. Некоторые вопросы квалификации преступлений коррупционной направленности с учетом разъяснений Пленума Верховного

Суда РФ // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2013. — № 3 (13). — С. 70-74.

94. Морозов А.Н. Международно-правовые и внутригосударственные аспекты присоединения России к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Журнал российского права. — 2014. — № 3. — С. 87–95.

95. Онуфриенко, А.В. Понятие коррупции в международном и российском праве // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2014. — № 5 (43). — С. 109 – 114.

96. Плохов С. В. Система мер противодействия коррупционной преступности в социальной сфере // Вестник Волгоградской академии МВД России. — 2013. — № 1 (24). — С. 56-63.

97. Романовский Г.Б. Контроль над расходами чиновников // Гражданин и право. — 2013. — № 4. — С. 3–10.

98. Романовский Г.Б. Правоохранительные органы. Учебное пособие. Сер. Высшее образование. — М.: РИОР, 2009. — 309 с.

99. Романовский Г.Б. Рецензия на научную монографию: И.В. Левакина и Ж.А. Шишовой «Противодействие коррупции: развитие законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации» // Гражданин и право. — 2012. — № 11. — С. 92–95.

100. Сухаренко А.Н. Международное сотрудничество России в сфере противодействия коррупции // Международное публичное и частное право. — 2015. — № 2. — С. 32–34.

101. Шалагин А.Е., Кабиров Д.Э. Приоритетные направления предупреждения коррупционной преступности на современном этапе // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2015. — № 1 (19). — С. 63–68.

Учебное издание

Лепа Татьяна Павловна
Старовойтова Екатерина Игоревна
Тамбовцева Галина Михайловна

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

Подписано в пользование 28.05.18.

Издательство Байкальского государственного университета.
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

<http://bgu.ru>.