

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра антимонопольного регулирования и развития  
конкуренции на базе УФАС по Саратовской области

**АДМИНИСТРАТИВНО – ПРАВОВЫЕ МЕРЫ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 5 курса 511 группы  
направления (специальности) 40.03.01 Юриспруденция  
юридического факультета  
Ахмедовой Альбины Абдулазизовны

Научный руководитель  
доцент кафедры антимонопольного регулирования  
и развития конкуренции на базе УФАС  
по Саратовской области  
к.ю.н., доцент

Т.Г. Касаева

\_\_\_\_\_  
дата, подпись

Заведующий кафедрой  
антимонопольного регулирования  
и развития конкуренции на базе УФАС  
по Саратовской области

Н.И. Ремезов

\_\_\_\_\_  
дата, подпись

Саратов 2019 год

Во **Введении** обосновывается актуальность исследования, его цель и задачи. Коррупция в Российской Федерации признается исследователями одной из самых значимых проблем общества и государства. Коррупцию относят к сложноорганизованным и разноаспектным социальным явлениям, к тому же еще и преднамеренно скрываемым. В настоящее время государство признало ее широкую распространенность в различных государственных органах и высокую опасность. Она разрушает как государственный аппарат управления, так и устои гражданского общества, усиливая его социальную деградацию.

Громкие коррупционные скандалы и уголовные дела в последние годы в России с участием министров, губернаторов, мэров, высокопоставленных чинов МВД, ФСИН, Таможенной службы (А. Сердюков и Е.Васильева, А. Улюкаев, Н. Денин И. Пушкарев, Е.Урлашов, А. Хорошавин, В. Гайзер, Н. Белых, Д. Захарченко и др.) построили еще один барьер между государством и населением страны.

Непринятие действенных мер в отношении коррупции в сфере государственной службы может привести к необратимым последствиям – падению престижа страны на мировой арене, росту организованной преступности, разрушению всей системы государственного управления.

По уровню коррупции Россия стабильно занимает место в группе стран с высоким уровнем коррупции – в 2017г. РФ занимала 135-е место из 180 стран. Поэтому в настоящее время поиск наиболее действенных мер в борьбе с коррупцией является для России важной и актуальной проблемой.

Универсальные рецепты антикоррупционной борьбы в мире отсутствуют. Каждая страна использует свои стратегии борьбы с коррупцией, которые зависят от многих факторов – политического режима, исторических традиций, уровня развития гражданского общества и правовой культуры, воли руководства и др.

В борьбе с коррупцией необходимо использовать все средства в комплексе (конституционно-правовые, административно-правовые, финансово-правовые, информационно-правовые, уголовно-правовые), но отдавая приоритет административно-правовым средствам, учитывая социальную природу коррупции.

**Степень изученности.** Феномен коррупции в системе государственной службы и меры противодействия ей изучался многими отечественными учеными, такими как: Ю.П. Синельщиков, И.И. Антонович, Б.К. Мартыненко, С.А. Гайнюченко, А.Ю. Голобородько, Р.А. Кобицкой, М.А. Власенко, Ю.В. Кузовков, З.Х. Кочесокова, Т.Б. Качкина, А.В. Качкин, А.М. Межведилов, Л.Т. Бакулина, И.О. Антонов, М.В. Талан, Ю.В. Виноградова, А.Д. Гильфанова и др.

**Объектом** исследования является коррупция в государственной службе.

**Предметом** исследования являются административно-правовые меры противодействия коррупции в системе государственной службы.

**Целью** настоящей работы является исследование административно-правовых мер противодействия коррупции в системе государственной службы.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

1. Раскрыть понятие и сущность коррупция в системе государственной службы.
2. Изучить коррупционные правонарушения: понятие и классификацию.
3. Выяснить административно- юрисдикционные средства противодействия коррупции.
4. Рассмотреть антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, регулирующих государственную службу Российской Федерации как фактор противодействия коррупции.

5. Определить направление совершенствования отечественного антикоррупционного законодательства в системе государственной службы на основе зарубежного опыта.

**Методологическую основу** исследования составляет сравнительно-правовой, формально-юридический, логический, а также системный подход к изучению правовых норм и теоретических положений, касающихся коррупции в системе государственной службы и административно-правовых мер противодействия ей.

**Теоретической основой** исследования стали: Конституция РФ, нормативно-правовые акты, труды правоведов, статьи из периодических изданий и сеть Интернет.

**Теоретическая и практическая значимость** исследования состоит в том, что на основе анализа российского законодательства, теоретических исследований и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере исследованы проблемы административно-правовых мер противодействия коррупции в системе государственной службы, а также разработаны предложения по совершенствованию отдельных положений действующего законодательства.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников.

В первой главе «**Коррупция как общественно-правовой феномен в условиях российской государственности**» осуществляется знакомство с понятием и сущностью коррупции в системе государственной службы, а также рассматривается понятие, признаки и классификация коррупционных правонарушений.

Коррупция, по мнению В.А. Антошина, О.Ю. Гусельникова, выделяется среди наиболее острых проблем, парализующих деятельность всего государственного аппарата, как источник высокой общественной опасности, так как не только препятствует нормальному функционированию всех общественных механизмов и процессов, но и создает огромные

трудности проведении политики социально-экономического реформирования современного общества.

В российском законодательстве определение коррупционного правонарушения и его признаков отсутствует. Коррупционное правонарушение следует рассматривать, как правонарушение, обладающее признаками коррупции, за которое законодателем предусмотрена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

Коррупционные правонарушения неоднородны и подразделяются по отраслевому принципу: на уголовные преступления; дисциплинарные проступки; административные правонарушения; гражданско-правовые деликты.

Так, к коррупционным преступлениям в государственной службе относятся:

- Злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ).
- Превышение должностных полномочий (ст.286 УК РФ).
- Получение взятки (ст. 290 УК РФ).
- Дача взятки (ст. 291 УК РФ).
- Коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ).
- Незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ).
- Служебный подлог (ст. 292 УК РФ) и др.

Ответственность за административные коррупционные правонарушения определена нормами КоАП РФ<sup>1</sup>. К административным коррупционным правонарушениям в сфере государственной службы можно отнести следующие:

- Отказ в предоставлении информации (ст.5.39 КоАП РФ).
- Использование преимущества должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.45 КоАП РФ).

---

<sup>1</sup>Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

- Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 5.59 КоАП РФ).
- Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 5.63 КоАП РФ).
- Нарушение порядка заключения, изменения контракта (ст. 7.32 КоАП РФ).
- Нарушение порядка согласования при совершении сделки по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом (ст. 7.35 КоАП РФ).
- Несообщение сведений о гражданах, состоящих или обязанных состоять на воинском учете (ст. 21.4 КоАП РФ).
- Незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ) и другие.

К дисциплинарным коррупционным проступкам государственных служащих можно отнести служебные нарушения с признаками коррупции, за которые установлена дисциплинарная ответственность.

Таким образом, коррупционное правонарушение следует рассматривать, как правонарушение, обладающее признаками коррупции, за которое законодателем предусмотрена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность. Коррупционные правонарушения неоднородны и подразделяются по отраслевому принципу: на уголовные преступления; дисциплинарные проступки; административные правонарушения; гражданско-правовые деликты. Вид юридической ответственности, применяемый за коррупционные правонарушения соответствует их степени общественной опасности.

**Во второй главе «Механизм противодействия коррупции в системе государственной службы»** рассматриваются административно-юрисдикционные средства противодействия коррупции. Кроме того, производится анализ деятельности антикоррупционной экспертизы

нормативно-правовых актов, регулирующих государственную службу Российской Федерации как фактор противодействия коррупции.

Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы отличаются большим разнообразием и в определенной степени способствуют профилактике и пресечению коррупционных правонарушений. В настоящее время правовую основу противодействия коррупции в государственной службе составляют Конституция РФ, ряд федеральных конституционных законов, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, федеральные законы, Указы Президента РФ, а также нормативные правовые акты Правительства РФ, иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ.

Одними из специфических видов административно-правовых средств противодействия коррупции являются административно-юрисдикционные средства, предназначенные для выявления, оценки коррупционных нарушений и при необходимости применению к виновным административных санкций. К ним относятся государственный административный контроль и прокурорский надзор – за имущественным положением государственных служащих и членов их семей; соблюдением государственными служащими установленных запретов и ограничений, за выполнением ими своих служебных обязанностей.

В российском законодательстве понятие антикоррупционной экспертизы НПА не определено, что явно свидетельствует о существовании пробела в правовом регулировании экспертизы НПА, что может повлечь неоднозначность в его толковании в правоприменительной практике.

Антикоррупционную экспертизу НПА можно представить как профилактическое средство противодействия коррупции, и как вид антикоррупционного контроля в системе государственной службы. Виды антикоррупционной экспертизы НПА по субъекту контрольных функций можно разделить на внешний государственный контроль (прокуратура,

юстиция); внутренний государственный контроль (органы и должностные лица органа, НПА которого подлежат антикоррупционной экспертизе); общественный контроль.

Из них обязательными для исполнения являются результаты антикоррупционной экспертизы НПА, проведенной органами прокуратуры и Минюста РФ. Результаты антикоррупционной экспертизы НПА, проведенной органами, должностными лицами, общественными институтами носят рекомендательный характер.

Все виды антикоррупционных экспертиз должны проводиться по единой Методике, утвержденной Постановлением Правительства РФ №96, которая имеет определенные недостатки.

**В третьей главе «Совершенствование отечественного антикоррупционного законодательства в системе государственной службы на основе зарубежного опыта»** осуществляется знакомство с практикой зарубежных стран-лидеров по эффективному противодействию коррупции.

В настоящее время не существует в мире государств, в которых отсутствует коррупция. Некоммерческой независимой организацией по изучению и борьбе с коррупцией Transparency International с 1995 г. публикуются данные индекса восприятия коррупции.

Индекс восприятия коррупции – составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран. Он составляется на основании опросов экспертов и предпринимателей, проведенных независимыми организациями по всему миру, и выходит ежегодно с 1995 г. В соответствии с таблицей индекса восприятия коррупции, составленной Transparency International за 2018г., в группу лидеров вошли:

- первое место – Дания (88 баллов);
- второе место – Новая Зеландия (87 баллов);
- третье место – Финляндия, Швеция, Сингапур (по 85 баллов).



Рассмотрим подробнее опыт некоторых стран, достигших значительных успехов в борьбе с коррупцией.

В Дании практикуется прохождение новыми государственными служащими вводного тренинга с целью знакомства с особенностями работы в государственном секторе. Законодательство о государственной службе распространяется на всех работников бюджетного сектора. Актом о государственных служащих (1986г.) закреплены права и обязанности государственных служащих. Данный закон приблизил чиновников к обычным служащим. Государственные служащие Дании имеют высокую степень социальной защиты. Они, как и все граждане страны, обеспечиваются бесплатными медициной и образованием, широкими социальными гарантиями.

В этой стране действуют антикоррупционные законы (более 20), своеобразные этические кодексы, кодексы чести чиновников, специальные контрольно-надзирающие органы, высокая гражданская инициатива, гласность и открытость на уровне правительства. Особое внимание уделяется СМИ.

Базовым антикоррупционным законодательным актом Дании является Закон о коррупции (2002 г.), обязывающий правительственных чиновников ежегодно публично оглашать информацию о своих доходах и имуществе.

При малейшем подозрении на коррупцию служащий может распрощаться с карьерой. Дания ужесточила ответственность за взяточничество в государственном секторе – уголовное наказание увеличилось до 6 лет.

Новая Зеландия. В этой стране по настоящее время действует пакет антикоррупционных законов 1910 г. Ведущее место в борьбе с коррупцией занимает SFO – ведомство по борьбе с крупным мошенничеством, обладающее правом запросить любой документ от каждого новозеландца вне зависимости от его социального или политического статуса.

Неприкосновенных там нет. Представители СМИ, включая журналистов, имеют полное право на открытый доступ к счетам

госслужащих. В Новой Зеландии еженедельно публикуются данные обо всех тратах высокопоставленных лиц – от покупки тапочек до крупной недвижимости.

Таким образом, результаты анализа опыта некоторых зарубежных стран-лидеров в сфере эффективности борьбы с коррупцией приводят к мысли, что эти страны в противодействии коррупции наибольшее значение придают предупредительным мерам.

Их объединяют обязательные условия: формирование в обществе негативного отношения к коррупции; высокий уровень социальной защиты государственных служащих; прозрачность доходов государственных служащих и их близких родственников; открытый доступ к информации государственных служб; отсутствие неприкосновенности у государственных служащих любого ранга; особый статус СМИ; оперативное взаимодействие правоохранительных органов, СМИ и граждан в противодействии коррупции.

Эти страны объединяют несколько обязательных условий, каждое из которых имеет огромное значение в антикоррупционном противодействии. Все условия в комплексе способствуют тому, что проявления коррупции в государственном управлении и бизнесе в этих странах стали крайне редким явлением.

**В Заключении** подводятся основные итоги исследования, сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования вопросов борьбы с коррупцией в системе государственной службы.

Коррупция в системе государственной службы представляет собой незаконное использование государственным служащим своего должностного положения и полномочий в корыстных целях. Ее сущность проявляется в искажении нормальных общественных отношений, когда государственные служащие используют свои полномочия против интересов общества, государства с целью извлечения личной выгоды.

В результате проведенного исследования российского антикоррупционного законодательства были выявлены ряд существенных недостатков:

1) неопределенность в отношении перечня коррупционных преступлений в ст.1 Закона № 273-ФЗ;

2) отсутствие законодательного закрепления определений коррупционного правонарушения, его признаков и понятия антикоррупционной экспертизы

3) несовершенство методики проведения антикоррупционной экспертизы, для устранения которых необходимо:

- уточнить перечень коррупционных преступлений в п. 1 «а» ст.1 Закона № 273-ФЗ, раскрыв подробнее выражение «либо иное» незаконное использование физическим лицом своего должностного положения»;

- сформулировать в ст.1 Закона № 273-ФЗ понятие коррупционного правонарушения, содержащее в себе необходимые признаки, наличие которых будет являться основанием для признания деяния коррупционным;

- сформулировать в Законе № 172-ФЗ понятие антикоррупционной экспертизы, чтобы исключить инвариантность подходов к ее пониманию;

Внедрение указанных предложений в антикоррупционное законодательство будет способствовать единообразию в правоприменительной практике.