

# §4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

О.О. Лаврентьева

## АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

**П**роблема противодействия коррупции в системе государственной службы уже вышла за все допустимые рамки и пределы. Сегодня государству уже явно не хватает тех правовых средств, которые весьма положительно себя зарекомендовали в механизме противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств. Для противодействия коррупции, снижения ее уровне необходимы чрезвычайные меры и средства, весьма кардинальные усилия гражданского общества, а также политическая воля руководства страны. Одним из существенных средств в деле противодействия коррупции может выступать контроль. Контроль как средство противодействия коррупции должен носить системный характер, касаться всех без исключения направлений деятельности государственного служащего, а также его имущественного положения, его расходов и доходов. Только в этом случае мы сможем говорить об эффективности контроля и его антикоррупционной составляющей в системе государственной службы.

*Следует согласиться с тем, что формирование цивилизованных рыночных отношений в нашей стране предполагает разработку адекватных правовых форм и методов, с помощью которых осуществляться правовое регулирование общественных отношений. В противном случае возникают разнообразные негативные явления, отрицательно влияющие на социально-экономическое развитие общества и государства. Одно из них — коррупция в системе государственной службы РФ, которая приобрела в современный период глобальный и системный характер.*

*Поэтому следует согласиться с В.И. Илюхиным, который отмечает, что коррупция в России*

*процветает, и будет процветать, поскольку серьезно разбалансирована вся система государственного управления и утрачен контроль за исполнением принятых решений<sup>1</sup>.*

Однако следует отметить, что с древних времен коррупция является одним из наиболее устойчивых видов отклоняющегося поведения. Она возникает в тех сферах общественной жизни, где интересы физических и юридических лиц пересекаются с властными функциями государственного аппарата и представляющих его должностных лиц. С этой точки зрения коррупция связана не только с пороками общества, несовершенством человеческой природы. Она обусловлена и тем, что одни лишь формально закрепленные в нормативных правовых актах отношения между государственными и негосударственными структурами не могут обеспечить полноценное функционирование системы и объективно в любом обществе дополняются неформальными отношениями. Специфическим видом этих неформальных отношений и является коррупция. Одна из первых попыток поставить коррупцию под контроль общества и разработать действенный механизм по ее пресечению предпринималась еще в Римской империи, где в законодательство было введено в качестве наказуемого деяние, обозначаемое термином «коррупция», которое состояло в подкупе лица, облеченного публичной властью<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Илюхин В.И. Проблемы правового и организационного обеспечения борьбы с коррупцией // Безопасность. – 1998. – № 1-2. – С. 114.

<sup>2</sup> См.: Малиновский И.Б. Коррупция в государственном аппарате и проблемы уголовной ответственности // Правовые

Проблема коррупции не получила должного теоретического осмысления, вплоть до второй половины XX в., когда с ростом масштабов вмешательства государства в экономику и другие сферы жизни общества был критически переосмыслен курс, который привел к росту бюрократии, стремящейся к бесконтрольности, являющейся питательной средой для развития коррупции.

В начале девяностых годов XX в., казалось, что для устойчивого экономического развития достаточно лишь экономической свободы и саморегуляции. Одной из приоритетных задач реформирования общественных отношений представлялась борьба с административными методами государственного управления. В результате государственное воздействие на общественную жизнь у нас оказалось значительно слабее, чем в государствах с сильной рыночной экономикой. Таким образом, рост коррупции в системе государственной службы во многом обусловлен разрушением прежнего социально-правового контроля за деятельностью государственных служащих и принимаемых ими решений без создания новых демократических форм контроля за их профессиональной деятельностью. Надежда на всеобщую саморегуляцию рыночных механизмов оказалась ложной. Рыночная экономика не предполагает разрушение социально-правового контроля. Напротив она развивается в условиях четких правовых установлений. Социально-правовой контроль нельзя рассматривать как репрессивную деятельность. Это контроль предупредительный, хотя в него и входит уголовно и административно-правовая составляющие, когда предупреждение не сработало. Контроль представляет организацию жизни и деятельности на основе четко разработанных правовых норм. Интенсификация деятельности по установлению жесткого социально-правового контроля за принятием решений государственными служащими является важным направлением предупреждения коррупционной деятельности государственных служащих. Как показывает практика государственного управления контроль в условиях реформирования государственной службы должен решать три важных задачи:

- соблюдение предписаний нормативных правовых актов, что позволяет поддерживать стабильность государственного управления в различных отраслях и сферах, вовремя выявлять отклонения от определенных органами государственной вла-

сти правил и процедур, а в случае необходимости устранять допущенные ошибки;

- повышение эффективности государственной службы, взаимодействие различных видов государственных служб и противодействие бюрократизации государственного аппарата;
- эффективное использование средств государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов. Решить эти задачи в полном объеме нельзя без усиления государственного и общественного контроля в системе государственной службы. Но необходимо учитывать, что детально урегулированный контроль в системе государственной службы может привести к бюрократизации управленческих процессов, к сдерживанию экономической инициативы и возможным нарушениям прав и законных интересов личности<sup>3</sup>.

Либеральная политика в сфере экономики привела к тому, что коррупция нанесла ощутимый удар по экономической безопасности нашего государства. В результате продажности чиновников, недобросовестного исполнения ими своих должностных обязанностей теневая экономика (криминальная и полукриминальная) дает почти 40% всего валового внутреннего продукта. В сферу ее деятельности вовлечено на постоянной основе 9 миллионов наших сограждан. Одновременно с этим коррупция в системе государственной службы вызвала мощный рост организованной преступности, особенно в сфере экономики. По оценкам МВД России, организованная преступность контролирует 40% частных предприятий, 60% государственных предприятий, от 50 до 85% банков<sup>4</sup>.

В 1992 г. по официальным данным с помощью организованной преступности за границу было вывезено 67% нефти и выявлено 500 организованных преступных групп, действовавших в сфере внешнеторговых операций. Коррупционность части высших должностных лиц способствовала недополучению нашей страной 100 миллиардов долларов от продажи сырья за рубеж<sup>5</sup>.

В связи, с чем основной правовой формой противодействия коррупции должен явиться контроль государства и общества за деятельностью государственных служащих, поскольку только эффективный государственный и общественный контроль позволит предупредить и пресечь коррупцию в системе госу-

<sup>3</sup> См.: Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. – М., 2009. – С. 68.

<sup>4</sup> См.: Илюхин В.И. Указ раб. – С. 113.

<sup>5</sup> См.: Козлов Ю.Г. Коррупция: криминологические и социально-политические аспекты // Право. – 1998. – № 1. – С. 14.

и организационные проблемы борьбы с коррупцией. – М., 1993. – С. 117.

дарственной службы нашей страны и нейтрализовать ее негативные последствия. Как мы уже выше упоминали, коррупция развивается в тех отраслях и сферах управления, где есть неэффективный, слабый контроль и большие ни кем неконтролируемые полномочия должностных лиц.

В предупреждении и пресечении коррупции в системе государственной службы государственный и общественный контроль служат единственной общей цели, несмотря на существующие между ними различия в способе реализации. Если государственный контроль за деятельностью государственных служащих предполагает осуществление этой функции с помощью системы государственных органов, то общественный контроль должен охватывать более широкую сферу воздействия. Общество должно контролировать как лиц, наделенных властными полномочиями, так и функционирование системы государственных органов<sup>6</sup>.

Как отмечает Н.А. Овчинников «...все больший авторитет приобретает общественный контроль. Так, при органах власти и управления федерального уровня создаются общественные советы, институты гражданского общества, которые все больше оказывают влияние на решения, принимаемые органами власти и управления, что, безусловно, сказывается на уровне законности и дисциплины среди сотрудников и служащих государственных структур»<sup>7</sup>.

Несмотря на заявления власти, общественный контроль носит весьма формальный характер, в этой связи С.С. Купреев справедливо отмечается, что результативность общественного контроля за деятельностью государственных органов находится сейчас на крайне низком уровне. В отличие от США и западноевропейских государств, в России пока не создан эффективный механизм общественного контроля за деятельностью государственных органов. Нет в нашем обществе и однозначного осуждения коррупционных проявлений. В условиях отсутствия общественного контроля роль административного усмотрения чиновников возрастает до невероятных размеров, что является недопустимым для развитого гражданского общества<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> См.: Селихов Н.В. Формы борьбы с коррупцией // Российский следователь. – 2001. – № 6. – С. 34.

<sup>7</sup> См.: Овчинников Н.А. Административный контроль как способ обеспечения законности в служебной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 36.

<sup>8</sup> См.: Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 10.

Участие институтов гражданского общества в деле противодействия коррупции оценивается далеко не однозначно. Как отмечает В.В. Астанин «...с одной стороны, здесь существует расчет на то, что структуры гражданского общества (в широком их определении), которыми в настоящее время в России являются более 700 тыс. организаций, относящихся к более чем 30 организационно-правовым формам, изыщут собственные антикоррупционные цели и принесут соответствующие результаты. С другой стороны, свобода антикоррупционной общественной деятельности, которая может быть разноплановой, способна породить энтропию (хаос), если со стороны государства нет ее согласованного обеспечения, не определены приоритетные сферы ее приложения, отсутствуют индикаторы, позволяющие судить о ее успехах и недостатках. Таким образом, если говорить о методологии исходя из ее буквальной греческой дефиниции «*methodos*», определяемой как путь к чему-либо, открывающий познание, то субъектом, задающим движение пути во взаимодействии гражданского общества и государства, должно выступать государство»<sup>9</sup>.

Таким образом, несмотря на развитие различных форм общественного контроля, а также развитие институтов гражданского общества, основным средством обеспечения законности и дисциплины все же является государственный контроль, который можно дифференцировать на общий и специальный контроль.

Говоря о практике противодействия коррупции в сфере внутренних дел то необходимо отметить, что предпринимаемые меры по противодействию коррупции в системе органов правопорядка впервые за долгое время, позволили качественно изменить ситуацию с законностью. В основе лежит повышение адресности ведомственного реагирования на любые факты правонарушений сотрудников в органах внутренних дел. Статистика свидетельствует, что, о сокращении на 1,9% зарегистрированных преступлений, к совершению которых причастны сотрудники (3.583) и снижении на 7,6% количества лиц, избалованных в их совершении (2512). При всем этом, констатируется высокая доля участия службы собственной безопасности в выявлении преступлений, совершенных сотрудниками ОВД (более 70%), в том числе по фактам взяточничества (83,8%).

Непосредственно подразделениями собственной безопасности выявлено 1518 (-5,2%) сотрудников ор-

<sup>9</sup> См.: Астанин В.В. Об эффективных механизмах взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 4. – С. 5.

ганов внутренних дел, совершивших коррупционные преступления, из них 303 (-26,1%) — взяточничество.

При этом, в 9 территориальных органах МВД России все сотрудники, совершившие преступления данной категории, выявлены исключительно подразделениями собственной безопасности (республики Ингушетия, Карелия, Камчатский край, Амурская, Калининградская, Новгородская, Рязанская, Смоленская, Тульская области).

Подразделениями собственной безопасности органов внутренних дел в пределах компетенции проводятся проверки по жалобам, заявлениям и иной информации о коррупционных правонарушениях, к которым причастны сотрудники и работники системы МВД России.

Так, за 9 месяцев 2012 г. по поступившим обращениям проведено 4824 проверки, по результатам которых в 1267 случаях изложенная информация о неправомерных действиях сотрудников органов внутренних дел нашла свое подтверждение. На основании материалов проведенных службой собственной безопасности проверок органами Следственного комитета Российской Федерации возбуждено 542 уголовных дела с привлечением 345 сотрудников к уголовной ответственности.

В ГУСБ МВД России на постоянной основе осуществляются мониторинг и анализ состояния антикоррупционной защищенности органов внутренних дел.

Полученные результаты используются при разработке предложений по повышению уровня ведомственного контроля, эффективности обеспечения собственной безопасности в системе органов внутренних дел и ФМС России, которые докладываются руководству Министерства и направляются территориальные органы МВД России для реализации.

Продолжена практика проведения слушаний руководителей органов и подразделений, допустивших существенное увеличение количества нарушений законности подчиненными, при начальнике ГУСБ МВД России, министрах внутренних дел, начальниках региональных ОВД и территориальных подразделений ФМС России. При этом, дается принципиальная оценка степени ответственности данных должностных лиц за сложившуюся ситуацию. Так, заслушан 1051 руководитель, из них 262 -привлечено к дисциплинарной ответственности, 29 — уволено из органов внутренних дел и ФМС России.

Первостепенное значение в деятельности по укреплению законности и антикоррупционной защищенности ОВД и ФМС России придается совершенствованию профилактической составляющей. В результате предпринятых мер превентивного характера по отно-

шению к категориям сотрудников и государственных служащих, осуществляющих служебную деятельность в условиях максимального риска коррупции, в дисциплинарном порядке понижены в занимаемой должности — 165 сотрудников, перемещены по службе — 162, уволены из органов внутренних дел и миграционной службы — 1163.

В целях дополнительной профилактики коррупционных проявлений, подразделениями собственной безопасности осуществляется процедура согласования лиц, назначаемых на руководящие должности в системе МВД России. За отчетный период осуществлена проверка 118619 сотрудников, в 5683 случаях (4,8%) в отношении кандидатов имелась негативная информация.

Анализ опыта предупреждения и пресечения коррупции как в нашей стране, так и за рубежом позволяет выделить теоретический и организационный аспекты проблемы контроля над коррупцией в системе государственной службы нашей страны<sup>10</sup>. Так, в отечественной литературе контроль рассматривается в широком и узком смысле. В широком смысле контроль — это совокупность политических, экономических и идеологических процессов и методов, призванных обеспечить стабильность общества и государственного строя, соблюдения социального порядка, влияние на массовое и индивидуальное сознание. В широком смысле контроль — это совокупность политических, экономических и идеологических процессов и методов, призванных обеспечить стабильность общества и государственного строя, соблюдения социального порядка, влияние на массовое и индивидуальное сознание. В узком смысле контроль — это проверка решений вышестоящих организаций, решений, распоряжений различных уровней управляющей системы данной организации, соблюдения технических, экономических, организационных нормативов, выполнения плановых мероприятий, соблюдения служебной дисциплины и правовых норм. Выделяются и иные аспекты контроля, так его считают стадией управленческого цикла,<sup>11</sup> формой обратной связи; способом обеспечения законности и дисциплины; процессом, обеспечивающим достижение целей организации<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> См.: Алексеева М.А. Стратегия контроля за коррупцией // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. — М., 1993. — С. 19.

<sup>11</sup> См.: Корнев А.П. Административное право России. Ч. I. — М., 2001. — С. 6.

<sup>12</sup> См.: Лукьяненко В.И. Контроль и контролинг в системе государственной службы // Ежегодник РАГС при Президенте России. — М., 1998. — С. 53.

Контроль — многогранное явление или мероприятие, которое имеет различные аспекты своего проявления, на содержание контрольной деятельности оказывают влияние самые различные факторы и обстоятельства. В частности, на содержание контроля влияют: сфера контрольной деятельности, предмет и объект контроля, субъект осуществления контроля. От этих и ряда других обстоятельств зависят форма и методы контрольного мероприятия, а также решения, принимаемые по его окончании, и др. Контроль как функция и метод деятельности в той или иной степени присущ всем органам власти и управления. Иными словами, контроль осуществляется всеми органами исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня, органами местного самоуправления, а также иными управленческими структурами в пределах их компетенции в ходе выполнения поставленных перед ними задач и функций. Контроль осуществляется непрерывно и систематически, что дает даже возможность поставить вопрос о формировании самостоятельной ветви государственной власти, такой как контрольная власть. Во всяком случае, тезис о формировании контрольной власти может вполне успешно развиваться в юридической науке, импульс для этого в настоящее время уже задан и достаточно аргументированно обоснован. Как пишет В.Е. Чиркин, «...мировая практика развития системы контроля за государственным аппаратом пошла по пути выделения четвертой, самостоятельной ветви государственной власти — власти контрольной (наряду с законодательной властью, исполнительной и судебной властью)»<sup>13</sup>.

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»<sup>14</sup> в целях противодействия коррупции устанавливает правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, определяет категории лиц, в отношении которых осуществляется контроль за расходами, порядок осуществления контроля за расходами и механизм обращения в доход РФ имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы. Основанием

для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) соответствующую должность, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей является достаточная информация о том, что данным лицом, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми совершена сделка по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки. В случае, если в ходе осуществления контроля за расходами лица, замещающего (занимающего) соответствующую должность, а также за расходами его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей выявлены признаки преступления, административного или иного правонарушения, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, в трехдневный срок после его завершения направляются лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами, в государственные органы в соответствии с их компетенцией. Генеральный прокурор РФ или подчиненные ему прокуроры при получении материалов, в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход РФ земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) соответствующую должность, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

В юридической литературе в процессе анализа государственного и общественного контроля как способа предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы контроль разграничивают по сферам воздействия на общественные отношения и выделяют: *законодательный контроль*; *административный контроль*; *финансово-экономический контроль*; *криминологический контроль*. Каждый из вышеперечисленных видов контроля предусматривает комплекс мер и способов активного противодействия коррупции<sup>15</sup>.

К вышеперечисленным видам контроля необходимо, на наш взгляд, добавить *судебный контроль*. Данный подход находит поддержку и в юридической литературе. Так В.В. Бойцова, В.Я. Бойцов отмечают,

<sup>13</sup> См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 10.

<sup>14</sup> См.: Российская газета. — 2012. — 5 декабря.

<sup>15</sup> См.: Селихов Н.В. Указ., раб. — С. 34.

что «административная юстиция»<sup>16</sup>, помимо функции обеспечения гражданских прав, может внести определенный вклад в дело борьбы с коррупцией государственной службы<sup>17</sup>.

Далее представляется целесообразным рассмотреть более подробно каждый из выделенных нами видов контроля как способа предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы.

*Законодательный контроль* призван обеспечить ведение борьбы с коррупцией с помощью правовых норм как одного из самых высокоорганизованных механизмов регулирования социальных отношений.

Так, в нашей стране происходит сложный процесс формирования законодательства, направленного на предупреждение и пресечение коррупции в государственном аппарате. В связи с этим следует признать, что государство не бездействует в борьбе с коррупцией. Но говорить о решении всех проблем законодательного контроля пока преждевременно. По мнению В.И. Илюхина, коррупция неизбежна, поскольку ныне действующая конституция устранила всякий парламентский контроль за исполнительной и судебной властью. В Федеральном Собрании нет ни одной структуры, которая могла бы рассматривать жалобы и заявления на действия руководителей и судей Верховных Судов России, не выработана четкая система не только отчетов, но даже предоставления информации о проделанной ими работе<sup>18</sup>.

Содержание *административного контроля* за деятельностью государственных служащих должно заключаться в контроле государства за функционированием своего аппарата во всех отраслях и сферах государственного управления. Основой административного контроля как средства борьбы с коррупцией должна явиться деятельность общества и государства, связанная с определением рамок деятельности аппарата чиновников, регламентированных нормативными правовыми актами. Государственный служащий осуществляет свою деятельность только в пределах своей компетенции, определяющей его права и обязанности. Если они закреплены нечетко, то грани между «возможностью» и «должной мерой поведения» также определены недостаточно четко. Это способствует совершению злоупотреблений со стороны государственного служащего, участие в коррупционной деятельности.

Между правами и обязанностями государственных служащих должна существовать согласованность и сбалансированность. Рассматривая вопрос о компетенции государственных служащих, необходимо обратить внимание на дублирование функций чиновников не только в рамках одного ведомства, но и между государственными служащими, относящимся к различным органам государственного управления. Отсутствие четкого разграничения компетенции позволяет государственным служащим как одного, так и различных ведомств не только злоупотреблять своими властными полномочиями, но и делает невозможным осуществление контроля за их служебной деятельностью, а также создает препятствия при привлечении их к юридической ответственности и восстановлении нарушенных ими общественных отношений. Таким образом, предупреждая и пресекая коррупцию в системе государственной службы нашей страны, необходимо максимально четко закрепить компетенцию каждого государственного служащего. Эта процедура должна сопровождаться согласованием сфер деятельности различных органов исполнительной власти и иных ведомств в целях исключения дублирования функций между ними.

Определяя формы и методы предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы в рамках административного контроля, необходимо разрешить один из актуальных организационных вопросов в этом направлении, какие органы государственной власти будут вести борьбу с коррупцией в государственном аппарате. Нынешняя система государственного контроля малоэффективна. Функциями контроля занимается множество ведомств, зачастую дублируя друг друга<sup>19</sup>.

Как отмечает С.А. Денисов для выделения самостоятельной контрольной ветви власти имеются объективные причины, которые не сводятся к одной необходимости борьбы с коррупцией. Контрольные органы подчинены какой-то ветви власти<sup>20</sup>, не могут осуществлять свои функции в отношении тех, кому подчинены. Контроль, осуществляемый не наряду с какой — то иной деятельностью (законодательной, исполнительной или судебной), а как единственная функция органа власти, имеет больше шансов быть всесторонним, всеохватывающим и обеспечить действительную «прозрачность» работы всего государ-

<sup>16</sup> Под административной юстицией мы понимаем как одну из форм судебного контроля за деятельностью администрации.

<sup>17</sup> См.: Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. — 1994. — № 5. — С. 53.

<sup>18</sup> См.: Илюхин В.И. Указ., раб. — С. 115.

<sup>19</sup> См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4. — С. 18.

<sup>20</sup> См.: Контролирующие органы и организации России. Компетенция и полномочия // Под ред. А.П. Гуляева. — М., 2000. — С. 3.

ственного механизма<sup>21</sup>. С высказанной идеей пожалуй можно согласиться, но с некоторыми оговорками. Так, для ее реализации в современный период необходимо внесение изменений в Конституцию России, формирование специального законодательства о контрольной ветви государственной власти. Потом в современный период уже достаточно создано контрольных органов и создание еще одной системы контрольных органов приведет к еще большему разрастанию государственного аппарата, а также, что не исключено, к дублированию и совмещению функций различных органов государственной власти.

В современный период в целях эффективного предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и преодолении ведомственной разобщенности и дублирования функций и тем самым формирования эффективного государственного контроля в системе государственной службы необходимо создание самостоятельной Федеральной службы по борьбе с коррупцией. В нее необходимо включить созданные в современный период управления собственной безопасности различных ведомств (МВД, ФТС, ФСБ и др.). Данная служба в организационном плане должна подчиняться напрямую Президенту России и координировать деятельность различных ведомств в деле предупреждения и пресечения коррупции как в нашей стране, так и за ее пределами.

Помимо этого в сфере административного контроля должна решаться еще одна важная проблема — кадровая проблема обеспечения аппарата управления. За последнее десятилетие в лексикон российских политических и государственных деятелей прочно вошел термин «своя команда», предполагающий расстановку «своих людей» на руководящие посты и должности. Несмотря на то, что такие кадровые перемещения прикрываются благовидными предложениями, превалирование данного подхода в решении кадровых проблем крайне опасно, поскольку способствует распространению коррупции в системе государственной службы. Существует обоснованное мнение о том, что есть только два подхода в решении кадровых вопросов: корпоративистский подход и демократический<sup>22</sup>. В нашей стране в последнее время широкое распространение получил именно корпоративистский подход, что привело к оттоку профессиональных государственных служащих, не относящихся к той или иной корпора-

тивной группе. Данный подход привел к клановому «расслоению» чиновников в связи с чем контроль за их деятельностью стал менее эффективным. Помимо этого, это повлекло утрату норм административной морали пусть несовершенной, но все же регулировавшей в определенных случаях поведение государственных служащих и ставившей определенные препятствия на пути распространения коррупции в системе государственной службы.

*Финансово-экономический контроль* государства также представляет собой самостоятельный метод предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы нашей страны. Специфика данного контроля обусловлена самой природой коррупции, точнее, одной из ее целей — стремление коррупционеров использовать средства государства и общества в личных и корпоративных интересах. Совершаемые при этом злоупотребления, как правило, касаются двух сфер общественных отношений: финансово-экономических и отношений, связанных с осуществлением государственной власти.

В этой связи государство должно противостоять коррупции в сфере экономики и лишить возможности участников коррупционных отношений создавать собственную экономическую базу, подрывающую государственную основу<sup>23</sup>.

В 1990 г. Восьмой конгресс ООН, проходивший в Гааге, определил следующие ориентиры, которым должны следовать страны мирового сообщества в борьбе с коррупцией: принимать меры к конфискации средств и имущества, приобретенных коррупционерами; принимать экономические санкции к предприятиям, причастным к коррупции<sup>24</sup>. Несомненно, эти меры необходимо внедрять в российскую практику, так как они позволяют лишить экономической основы участников коррупционных отношений, лишить их возможности легализовывать добытое неправомерным путем, получать выгоду от использования уже «отмытых» средств, вышеприведенные нормативные правовые акты создают определенные возможности для реализации деклараций ООН в нашей стране.

Помимо упомянутых выше видов контроля в системе государственной службы, необходимо также осуществление *криминологического контроля*. Суть которого заключается в определении четкой концепции и стратегии борьбы с проявлениями коррупции. Эффективно предупреждать и пресекать их с помощью правовых средств возможно лишь с приобрете-

<sup>21</sup> См.: Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. — 2002. — № 3. — С. 9.

<sup>22</sup> См.: Оболюнов А.В. Кадры решают не все, но многое // Открытая политика. — 1998. — № 2. — С. 59.

<sup>23</sup> См.: Селихов Н.В. Указ., раб. — С. 38.

<sup>24</sup> См.: Практические меры борьбы с коррупцией. Руководство подготовлено Секретариатом ООН. 1990 г.

нием ими статуса правонарушений, то есть после того, как они попадут в поле регламентации норм права. При таком условии у российских теоретиков и практиков появится возможность рассматривать коррупцию как правовое явление, определить ее место и роль в системе правонарушений<sup>25</sup>.

*Судебный контроль* имеет большое значение в деле предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. Но судебные органы не могут действовать по собственной инициативе и проявлять активность в выявлении фактов коррупции. Однако, значение судебного контроля состоит в том, что эта форма контроля является эффективным средством предупреждения коррупции. Но для того чтобы вовлечь судебные органы в борьбу с коррупцией, необходимо наличие на стороне закона сильного органа,

способного выявить правонарушение и выступать в суде в качестве обвинителя или истца.

В заключение статьи необходимо отметить, что для того, чтобы контроль был эффективным способом противодействия коррупции в системе государственной службы РФ необходимо, чтобы он стал постоянной деятельностью всех органов государственной власти; необходимо сформировать специализированную систему контроля, охватывающую все аспекты государственно-служебной деятельности; необходимо сделать контроль доступным широкой общественности, помимо этого контроль как способ предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы должен быть основан на действующем законодательстве, которое исключало бы произвольные действия со стороны контролируемых структур.

#### Библиографический список:

1. Алексеева М.А. Стратегия контроля за коррупцией // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. — М., 1993.
2. Астанин В.В. Об эффективных механизмах взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 4.
3. Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении // Государство и право. — 1994. — № 5.
4. Контролирующие органы и организации России. Компетенция и полномочия / Под ред. А.П. Гуляева. — М., 2000.
5. Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. — 2002. — № 3.
6. Илюхин В.И. Проблемы правового и организационного обеспечения борьбы с коррупцией // Безопасность. — 1998. — № 1-2.
7. Козлов Ю.Г. Коррупция: криминологические и социально-политические аспекты // Право. — 1998. — № 1.
8. Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. — М., 2001.
9. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. — М., 2009.
10. Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 9.
11. Лукьяненко В.И. Контроль и контролинг в системе государственной службы // Ежегодник РАГС при Президенте России. — М., 1998.
12. Малиновский И.Б. Коррупция в государственном аппарате и проблемы уголовной ответственности // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. — М., 1993.
13. Оболенский А.В. Кадры решают не все, но многое // Открытая политика. — 1998. — № 2.
14. Овчинников Н.А. Административный контроль как способ обеспечения законности в служебной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 3.
15. Селихов Н.В. Формы борьбы с коррупцией // Российский следователь. — 2001. — № 6.
16. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4.

#### References (transliteration):

1. Alekseeva M.A. Strategiya kontrolya za korruptsией // Pravovye i organizatsionnye problemy bor'by s korruptsией. — М., 1993.

<sup>25</sup> См.: Селихов Н.В. Указ раб. — С. 40.



2. Astanin V.V. Ob effektivnykh mekhanizmaxh vzaimodeystviya gosudarstva s grazhdanskim obshchestvom v sfere protivodeystviya korruptsii // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2011. — № 4.
3. Boytsova V.V., Boytsov V.Ya. Administrativnaya yustitsiya: k prodolzheniyu diskussii o soderzhanii i znachenii // *Gosudarstvo i pravo*. — 1994. — № 5.
4. Kontroliruyushchie organy i organizatsii Rossii. Kompetentsiya i polnomochiya / Pod red. A.P. Gulyaeva. — M., 2000.
5. Denisov S.A. Formirovanie kontrol'noy vetvi gosudarstvennoy vlasti i ogranichenie korruptsii // *Gosudarstvo i pravo*. — 2002. — № 3.
6. Ilyukhin V.I. Problemy pravovogo i organizatsionnogo obespecheniya bor'by s korruptsией // *Bezopasnost'*. — 1998. — № 1-2.
7. Kozlov Yu.G. Korruptsiya: kriminologicheskie i sotsial'no-politicheskie aspekty // *Pravo*. — 1998. — № 1.
8. Korenev A.P. *Administrativnoe pravo Rossii*. Ch. I. — M., 2001.
9. Kurakin A.V. *Gosudarstvennaya sluzhba i korruptsiya*. — M., 2009.
10. Kupreev S.S. Obshchestvennyy kontrol' kak sredstvo protivodeystviya korruptsii v organakh vlasti i upravleniya // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2010. — № 9.
11. Luk'yanenko V.I. Kontrol' i kontroling v sisteme gosudarstvennoy sluzhby // *Ezhegodnik RAGS pri Prezidente Rossii*. — M., 1998.
12. Malinovskiy I.B. Korruptsiya v gosudarstvennom apparate i problemy ugovolnoy otvetstvennosti // *Pravovye i organizatsionnye problemy bor'by s korruptsией*. — M., 1993.
13. Obolonskiy A.V. Kadry reshayut ne vse, no mnogoe // *Otkrytaya politika*. — 1998. — № 2.
14. Ovchinnikov N.A. Administrativnyy kontrol' kak sposob obespecheniya zakonnosti v sluzhebnoy deyatel'nosti organov vnutrennikh del // *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. — 2011. — № 3.
15. Selikhov N.V. Formy bor'by s korruptsией // *Rossiyskiy sledovatel'*. — 2001. — № 6.
16. Chirkin V.E. Kontrol'naya vlast' // *Gosudarstvo i pravo*. — 1993. — № 4.