**Тема «Нормативно – правовые основы противодействия коррупции в РФ»**

***1. Международные правовые акты о коррупции***

Антикоррупционные международные нормы в конце ХХ века входили в практику как региональные документы. В 1996 г. открыта для подписания Межамериканская конвенция против коррупции, а в 1997 г. и 1999 г. появились аналогичные документы в Европе.

Сегодня правовое регулирование механизма предупреждения коррупционных проявлений осуществляется на основе комплекса нормативных правовых актов. В этот комплекс включаются международно-правовые акты и национальное законодательство.

Целью сотрудничества государств является выработка единой международной антикоррупционной политики и нормативно-правовой базы.

Основным среди международно-правовых актов является Конвенция ООН против коррупции, подписанная и ратифицированная Россией. В связи с ратификацией Российской Федерацией Конвенции, ее положения должны стать частью действующего национального законодательства. Положения Конвенции ООН против коррупции 2003 г. стали основой Национальной стратегии противодействия коррупции.

Еще одно направление международного предупреждения коррупции развивается в рамках деятельности Группы стран против коррупции (ГРЕКО). На протяжении последних нескольких лет Совет Европы обязал страны проводить друг у друга взаимный обзор законодательства по борьбе с коррупцией и его реализации в рамках работы ГРЕКО. В настоящее время в состав ГРЕКО входит 46 государств, в том числе и Россия.

Меры по предупреждению коррупции предусмотрены в Конвенции по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций. Однако они ограничиваются установлением некоторых правил ведения бухгалтерского учета, налоговых и аудиторских проверок и предоставления финансовых отчетов, которые необходимо внести в национальное законодательство в целях выявления и предупреждения методов, позволяющих осуществлять подкуп иностранных должностных лиц. Нарушение данных правил должно влечь применение санкций, которые могут носить гражданско-правовой, административный или уголовный характер.

В числе международных актов рекомендательного характера необходимо отметить Международный кодекс поведения должностных лиц и Глобальную программу против коррупции.

На региональном уровне антикоррупционное законодательство дополняется документами Совета Европы, Европейского Союза, Содружества Независимых Государств.

В рамках Совета Европы приняты Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, и Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. К последней Россия присоединилась в 2006 году.

Конвенция об уголовно-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы предлагает устанавливать уголовные или административные санкций за умышленное нарушение некоторых правил ведения бухгалтерского учета, целью которого выступает совершение, сокрытие или представление в ложном свете обстоятельств преступлений коррупционной направленности. Она также предусматривает отдельные формы сотрудничества национальных органов по вопросам противодействия коррупции.

На уровне СНГ также приняты два Модельных закона: «О борьбе с коррупцией» и «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» предлагает понятие предупреждения коррупции а также систему мер по предупреждению коррупции.

Таким образом, международное право предоставляет государствам достаточное количество ориентиров для предупреждения коррупции на национальном уровне. Российская Федерация присоединилась к следующим:

- Конвенцией ООН против коррупции;

- Конвенции по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций;

- Конвенцией Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию;

- Модельный закон СНГ «О борьбе с коррупцией»;

- Модельный закон СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике».

***2. Правовые основы противодействия коррупции в России***

В России правовое регулирование противодействия коррупции осуществляется в соответствии со статьей 15 Конституции Российской Федерации. Базовым законом, устанавливающим основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений является Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Во исполнение этого закона принимаются иные нормативные правовые акты и акты правоприменения на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Применение международных принципов и норм имеет приоритетное значение, но, значительно затруднено в случае отсутствия российских правовых актов, закрепляющих механизм их применения.

С учетом положений международных актов формируется и национальное законодательство.

Из толкования ст. 21 Конституции РФ можно вывести положение, согласно которому честь и достоинство представителя власти являются не только ценностью, охраняемой законом, но и требованием, предъявляемым к представителю государственной власти. Но отсутствие прямого закрепления данного требования в Конституции РФ и распространения его на всех государственных и муниципальных служащих существенно препятствует предупреждению коррупции.

Основу правового регулирования системы мер по предупреждению коррупции в России составляют:

- Федеральный закон «О противодействии коррупции»

- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года»;

- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»;

- Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе»;

- Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Кроме того, антикоррупционные нормы получили свое закрепление в блоке нормативных правовых актов, посвященных организации и прохождению государственной и муниципальной службы, а также в отраслевом законодательстве, регулирующем сферы, особо подверженные проявлениям коррупции.

Общим для различных сфер является и регулирование вопросов ответственности за коррупционные правонарушения.

Уголовная ответственность предусмотрена как за проявления коррупции в частном, так и в публичном секторе.

В развитие положений указанных законов на федеральном уровне были приняты указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Количество различных правовых актов на федеральном уровне в России продолжает увеличиваться. С момента принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» в России только на федеральном уровне принято более 6000 актов в сфере противодействия коррупции, из которых в первом полугодии 2017 года принято более 250.

Не осталась без изменений и законодательная база субъектов федерации. До принятия федерального законодательства на региональном уровне уже существовали законы, регулирующие вопросы коррупции. Указанные законы под различными названиями действовали в 20 субъектах федерации. В России количество субъектов федерации, принявших законы, которые регулируют региональную антикоррупционную деятельность, превышает 50.

Характеризуя целевые региональные программы по противодействию коррупцию, исследователи отмечают следующие недостатки:

- нечеткость сформулированных в программе задач в сфере противодействия коррупции;

- отсутствие в программах систем диагностики и мониторинга, критериев для оценки реализации программ;

- наличие сложных механизмов определения индикаторов, позволяющих проводить оценку программ;

- использование «типовых» программ, не учитывающих специфику субъекта федерации, не ориентированных на практическую реализацию;

- отсутствие стратегических подходов к решению проблем противодействия коррупции в регионе.

Локальная нормативная база на муниципальном уровне включает:

- Программу (план) противодействия коррупции в муниципальном образовании;

- Положение о комиссии по противодействию коррупции на муниципальном уровне;

- Положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Постоянные изменения антикоррупционного законодательства свидетельствует о том, что в России все еще продолжает формироваться правовая база, направленная на предупреждение коррупционных проявлений.

Противодействие коррупции согласно федеральному законодательству в России основывается на следующих 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 правонарушений;

- 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.

Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-Ф3 «О противодействии коррупции» – основной нормативный правовой акт по вопросам противодействия коррупции.

Повышение контроля за служебной деятельностью муниципальных служащих в целях противодействия коррупции обеспечивается такими правовыми институтами как:

- запреты и ограничения по службе;

- конкурсные процедуры;

- контроль за доходами и расходами;

- антикоррупционная экспертиза;

- горячие линии по противодействию коррупции;

- открытое правительство;

- электронный документооборот

-общественный контроль и участие граждан в антикоррупционной деятельности и др.

Новеллой законодательства является принятие Антикоррупционной хартии российского бизнеса.

В ней декларируется принцип взаимной ответственности бизнеса и государства, согласованных и целенаправленных совместных действий по борьбе с коррупцией и недопущения неправомерного вмешательства в деятельность органов государственной власти.

Элементами такого сотрудничества должны выступать:

- публичное продвижение и защита принципа выгодности и успешности бизнеса, действующего в рамках правового поля;

- активное освещение деятельности компаний и предпринимателей, использующих антикоррупционные практики;

- всемерное содействие и распространение позитивного опыта противостояния предпринимателей попыткам коррупционного давления.

Является недопустимым использование в интересах бизнеса незаконных способов взаимодействия с представителями государственных органов: дача обещаний, предложений или предоставление, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества или выгоды.

Новым направлением в развитии правовой основы антикоррупционных норм стал мониторинг правоприменения законодательства о противодействии коррупции. Он осуществляется в соответствии с утвержденной методикой.

Правовой основой разработки методики стали:

Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 г. № 694 «Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения»;

Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 гг.)»;

Проект Указа Президента Российской Федерации «О федеральной программе «Развитие государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы)» и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015 - 2018 годы)».

Концептуальная основа современной антикоррупционной политики России закреплена в антикоррупционной стратегии – Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента № 460 от 13 апреля 2010 г. Согласно этому акту целью антикоррупционной политики Российского государства является искоренение факторов, порождающих коррупцию в обществе.

Для этого необходимо решить следующие задачи:

– не только законодательная консолидация определенных принципов и процедур борьбы с коррупцией, но и формирование механизма их практической реализации, определение общего правила путем установления процедур для деятельности субъектов, подробное определение их компетенции, увеличение удельного веса конкретных правил и точное связывание нормы с конкретным лицом и фактом;

– организованное исполнение законодательства и управленческих решений в области борьбы с коррупцией;

– создание условий, которые препятствуют возможности коррумпированного поведения и обеспечивают снижение уровня коррупции;

– обеспечение соблюдения членами общества норм антикоррупционного поведения, в том числе применение принудительных мер в необходимых случаях.

Основные направления антикоррупционной деятельности в России определены как:

1. обеспечение участия гражданского общества в борьбе с коррупцией. Указанная задача решается путем реализации мер, направленных:

– на обеспечение участия институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией;

– на расширение системы юридического просвещения населения;

2) совершенствование работы государственных органов и органов местного самоуправления. Это направление включает меры, направленные:

– на внедрение инновационных технологий в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов и органов местного самоуправления;

– на повышение роли комиссий в соблюдении требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликтов интересов;

– на повышение качества профессиональной подготовки специалистов в области противодействия коррупции;

3) улучшение условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, снижение административных барьеров для предпринимательской деятельности, в том числе:

– устранение факторов, связанных с коррупцией, которые препятствуют созданию благоприятных условий привлечения инвестиций;

– совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме.

Создание единой федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и результатов государственных контрактов первоначальным параметрам, установленным в них, и утвержденным показателям соответствующего бюджета;

4) расширение использования современных правовых технологий, в том числе:

– разработка организационно-правовых основ мониторинга правоприменения;

– совершенствование организационной основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проекта нормативных правовых актов и повышение ее эффективности;

5) общесистемные меры:

– последующее развитие правовых основ противодействия коррупции. Здесь можно выделить несколько значимых тенденций:

– расширение круга лиц, в отношении которых антикоррупционным законодательством устанавливаются определенные запреты и ограничения, возлагаются новые обязанности;

– расширение перечня противоправных деяний, относимых к разряду коррупционных;

– более активное использование для борьбы с коррупционными правонарушениями потенциала законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях;

– введение в систему противодействия коррупции новых «технологий», таких, как ротация государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, а также совершенствование «алгоритмов» их применения;

– периодическое изучение состояния коррупции и эффективности мер по предотвращению и борьбе с ней как в стране в целом, так и в определенных регионах.

Законодательство о противодействии коррупции сохраняет значение главного инструмента государственной антикоррупционной политики и характеризуется стремительным развитием и последовательным расширением сферы правового воздействия на все новые области общественных отношений.

Антикоррупционная политика России формируется с учетом международных правовых стандартов. Это происходит в русле отношения международно-правовых подходов к антикоррупционной политике государств (п. 2 ст. 64 Конвенции ООН против коррупции), которые допускают применение государствами более строгих мер, чем те, которые предусматриваются международным правом для борьбы с коррупцией.

В ходе мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции оценивается полнота и необходимость правового регулирования в сфере противодействия коррупции, анализируется практика применения законодательства в целях подготовки предложений по его совершенствованию.

Особая роль в формировании государственной антикоррупционной политики вплоть до настоящего времени отводится актам Президента РФ, которыми были утверждены национальные планы противодействия коррупции, а также нормативным правовым актам Правительства РФ, актам федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также правовым актам муниципальных образований и организаций, направленным на противодействие коррупции.

Так, при определении основных направлений внутренней или внешней политики государства по противодействию коррупции Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; обращается с ежегодными посланиями о положении в стране; издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории страны; реализует право законодательной инициативы; утверждает политико-юридические документы – стратегии, доктрины, концепции; осуществляет контроль и проверку исполнения органами исполнительной власти федеральных законов (в части своих полномочий, в том числе по противодействию коррупции), указов, распоряжений и иных решений. Кроме того, Президент РФ выносит предупреждение высшим должностным лицам, отрешает их от должности, временно отстраняет от исполнения обязанностей за нарушение государственной дисциплины, включая коррупционные правонарушения.

Президент РФ играет ключевую координирующую роль в выработке государственной политики в сфере противодействия коррупции, юридически и фактически обеспечивает формирование и постоянное обновление правовой и организационной основ противодействия коррупции, в результате чего достигается определенная системность и эффективность антикоррупционной деятельности.

В целях реализации Национальной стратегии противодействия коррупции и организации исполнения федерального закона о противодействии коррупции Президент РФ утверждает двухлетние Национальные планы противодействия коррупции.

Мероприятия Национальных планов направлены на совершенствование организационно-правовых основ противодействия коррупции, на обеспечение исполнения законодательства и управленческих решений в этой области, активизацию институтов гражданского общества в деле антикоррупционного просвещения граждан и пр. Ценность Национальных планов в том, что в них определены основные направления государственной политики по противодействию коррупции на установленный период и системные мероприятия по их реализации.

Организуя реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, Правительство прогнозирует ситуацию в сфере противодействия коррупции. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, одним из принципов перехода к инновационному, социально ориентированному развитию государства При подготовке предложений по совершенствованию нормативных правовых актов и правоприменительной практики необходимо четко представлять границы требуемых изменений, которые должны обеспечить безусловное наступление ожидаемого результата с учетом проведенного мониторинга правоприменения в отношениях с субъектами предпринимательской деятельности указано «снижение административных барьеров в экономике и превращение России в страну с низким уровнем коррупции».

На меры по планируемому снижению уровня коррупции указывается и в иных программных документах Правительства, например, в государственной программе Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

В целях реализации антикоррупционной политики Правительство ввело и реализует такую эффективную антикоррупционную технологию, как правовой мониторинг, который служит средством измерения эффективности нормативных положений.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» устанавливает основы федеральной антикоррупционной политики, основные идеи антикоррупционной политики органов государственной власти субъектов Российской Федерации, общие принципы антикоррупционной политики органов местного самоуправления.

В то же время уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения установлены соответствующими отраслевыми нормами.

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 и размещены на официальном сайте органа 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.

Правовая регламентация является инструментом противодействия коррупции, требующим работы по нескольким направлениям:

- установление норм права;

- разъяснение;

- правоприменение;

- мониторинг;

- корректировка;

- отмена действия норм права.

Правильное использование правовых инструментов противодействия коррупции позволяет эффективно осуществлять ее профилактику и пресечение в правовом поле и повышает уровень правовой культуры и правового сознания в обществе.