

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

М. М. Поляков*

Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в государственном управлении

***Аннотация.** В статье рассмотрены административно-правовые аспекты противодействия коррупции в рамках государственно-управленческих отношений. Автором исследованы положения нормативных правовых актов, регулирующих противодействие коррупции в Российской Федерации. Проанализирован процесс обсуждения и принятия проекта закона о борьбе с коррупцией, а также проекта основ законодательства об антикоррупционной политике. В статье подвергнуты анализу законы некоторых субъектов РФ по противодействию коррупции. Автор рассмотрел положения антикоррупционных подзаконных нормативных правовых актов, в том числе Национальной стратегии противодействия коррупции и действующего Национального плана противодействия коррупции. Кроме того, в статье представлены антикоррупционные правовые акты государственного управления Министерства внутренних дел РФ, а также проанализированы положения правовых актов Департамента экономической политики и развития города Москвы, направленные против коррупции.*

***Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, органы исполнительной власти, государственное управление.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.82.9.109-115

Коррупция представляет собой основную угрозу существующим в настоящее время управленческим отношениям в системе исполнительной власти Российской Федерации. Коррупция наносит огромный ущерб государству и резко снижает общую эффективность государственного управления.

Российская Федерация воспринимается международными экспертами на мировом

фоне как страна с высоким уровнем коррупции и низкими показателями результативности государственного управления, что подтверждается материалами независимых аналитических исследований.

В частности, согласно Индексу восприятия коррупции (ИВК) международной неправительственной организации «Трансперенси Интернешнл» Россия за 2016 г. из 176 стран заняла

© Поляков М. М., 2017

* Поляков Максим Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

maхpol84@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

131-е место, оказавшись в одном ряду с Ираном и Непалом¹.

Некоторые отечественные ученые считают, что основной причиной коррупции в России является несовершенство законодательства и просто отсутствие необходимых антикоррупционных законов². Существуют мнения, предрасполагающие главную причину коррупции в России в виде несменяемости власти³. Автор критически относится к позициям некоторых отечественных ученых относительно причин коррупции, в частности Н. И. Крюковой, считающей, что Россия «потеряла» поколение 1990-х гг. и у сегодняшней молодежи, выросшей в те годы, полностью коррупционное сознание⁴. Как раз сегодня у современной молодежи, которая выросла в 1990-е и 2000-е гг., постепенно формируется представление о том, что многие трудности Российского государства связаны с проникновением коррупции в большинство сторон общественной жизни. Молодые люди стали понимать, что необходимо построить новое «свободное» от коррупции государство, способное стать основой для будущих поколений.

Эффективная система противодействия коррупции должна основываться на четкой и сбалансированной системе антикоррупционного законодательства и антикоррупционных подзаконных нормативных правовых актов. В этом отношении автор разделяет точку зрения Д. К. Нечевина, считающего, что организация реальной антикоррупционной деятельности должна вклю-

чать исключительно реальное (действенное) антикоррупционное законодательство⁵.

Система антикоррупционных правовых актов включает в себя обширный перечень федеральных законов, законов субъектов РФ, а также подзаконных нормативных правовых актов. Считается, что первым антикоррупционным правовым актом в истории современной России, направленным против коррупции в государственном управлении, стал Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»⁶, который установил целый ряд запретов и ограничений для государственных служащих. Указ установил запрет для чиновников по осуществлению предпринимательской деятельности, использованию своего служебного положения в интересах третьих лиц, управлению коммерческими организациями (акционерными обществами, товариществами с ограниченной ответственностью или иными хозяйствующими субъектами). Кроме того, впервые появилась обязанность госслужащих при назначении на руководящую должность декларировать свое имущество. Именно этот Указ стал основой для законодательства о государственной службе в отношении антикоррупционных запретов и ограничений⁷.

Чрезвычайно сложно в 90-е гг. XX в. происходил процесс обсуждения и принятия различных законопроектов о борьбе с коррупцией. Верховный Совет РФ 13 июля 1992 г. направил в постоянные комиссии палат и комитеты Вер-

¹ Индекс восприятия коррупции — 2016: положение России не изменилось // URL: <http://transparency.org/research/indeks-vozpriyatiya-korruptsii/indeks-vozpriyatiya-korruptsii-2016-polozhenie-rossii-ne-izmenilos.html> (дата обращения: 29 июня 2017 г.).

² См.: *Шекультиров Б. И.* Коррупция в России: право, власть и нравственность // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1 : Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. Вып. № 4.

³ *Пашенко Ф. Ф.* Коррупция как проявление системного кризиса российской государственности // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Вып. № 2. Т. 4. С. 91.

⁴ См.: *Крюкова Н. И.* Сущность коррупции и ее причины // Российская юстиция. 2013. № 4.

⁵ *Нечевин Д. К.* Проблемы противодействия коррупции // Публичное и частное право. 2015. Вып. I (XXV). С. 200.

⁶ Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы (утратил силу) // Российская газета. 7 апр. 1992 г. № 80.

⁷ См.: Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

ховного Совета РФ, верховные советы республик в составе Российской Федерации, советы народных депутатов краев, областей, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, Администрацию Президента РФ, Правительство РФ первый проект закона РФ «О борьбе с коррупцией»⁸. Данный законопроект прошел в Верховном Совете РФ только первое чтение, и на него впоследствии было наложено вето Президентом РФ. В период между 1993 и 1997 г. Государственная Дума РФ несколько раз предпринимала попытки принять проект закона «О борьбе с коррупцией»⁹. Однако в декабре 1997 г. Президент РФ вернул на доработку и этот проект федерального закона. В 1998 г. глава государства вносил в Государственную Думу альтернативный вариант законопроекта о борьбе с коррупцией, но парламент его отклонил. В 2000 г. в Государственную Думу был внесен еще один законопроект «О борьбе с коррупцией», разработанный группой ведущих отечественных ученых и экспертов-юристов (В. И. Илюхин, А. И. Долгова, Н. М. Гуськов, И. Д. Камынин, О. С. Ильин, Э. И. Иванов, П. А. Скобликов, С. Э. Жилинский, С. С. Бутенин, А. В. Гриненко), который в первом чтении 13 мая 2000 г. при голосовании не набрал необходимого количества голосов для его одобрения¹⁰. 16 ноября 2001 г. профильный комитет рекомендовал Государственной Думе РФ законопроект «О противодействии коррупции», который был принят только в первом чтении. В 2002 г.

депутатами Государственной Думы РФ были внесены законопроекты «Основы законодательства об антикоррупционной политике», которые в дальнейшем были отклонены¹¹. Работа по принятию закона о противодействии коррупции возобновлялась депутатами Государственной Думы в 2003, 2005 и 2007 гг., но безуспешно.

Нормативное регулирование противодействия коррупции на федеральном уровне долгое время осуществлялось преимущественно путем принятия подзаконных правовых актов главой государства. В частности, Указом Президента РФ от 24 ноября 2003 г. был создан Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией¹². Согласно тексту Указа основной задачей Совета стало оказание содействия Президенту РФ в определении приоритетных направлений государственной политики в сфере борьбы с коррупцией и ее реализации. При Совете были созданы две антикоррупционные комиссии. Комиссия по противодействию коррупции занималась подготовкой предложений по предупреждению и пресечению коррупции в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления. Комиссия по разрешению конфликта интересов рассматривала вопросы, связанные с урегулированием ситуаций, когда личная заинтересованность лиц, замещающих государственные должности РФ (кроме военнослужащих), и государственных гражданских служащих, назначаемых на должность и осво-

⁸ См.: постановление Президиума Верховного Совета РФ от 13 июля 1992 г. № 3284/1-1 «О проекте закона Российской Федерации «О борьбе с коррупцией» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 32. Ст. 1902.

⁹ См., например: постановление Государственной Думы от 22.05.1996 № 372-II ГД «О проекте Федерального закона «О борьбе с коррупцией» // URL: <http://lib.consultant.ru/documents/85146?items=1&page=1> (дата обращения: 29 июня 2017 г.).

¹⁰ См.: Долгова А. И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., 2011.

¹¹ См.: проект федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» № 216592-3 (снят с рассмотрения) // URL: <http://base.garant.ru/3953561/#ixzz3HcnAKI5K> (дата обращения: 29 июня 2017 г.); проект федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» № 164749-3 (снят с рассмотрения) // URL: <http://base.garant.ru/5105887/#ixzz3Hco9VmCA> (дата обращения: 29 июня 2017 г.).

¹² Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» (утратил силу) // Российская газета. 26 нояб. 2003 г. № 3354.

бождаемых от должности Президентом РФ и Правительством РФ, влияла или могла повлиять на объективное исполнение ими должностных (служебных) обязанностей.

Существенные изменения, связанные с правовым регулированием противодействия коррупции, произошли после избрания Президентом России Д. А. Медведева, который в 2008 г. подписал Указ «О мерах по противодействию коррупции» и Федеральный закон «О противодействии коррупции»¹³ (далее — Закон о противодействии коррупции), что ознаменовало собой начало нового этапа в отечественной истории противодействия коррупции.

Помимо Закона о противодействии коррупции, в каждом субъекте РФ приняты и действуют специализированные законы, регламентирующие отдельные вопросы борьбы с коррупцией на уровне конкретного региона. Необходимо отметить, что в некоторых субъектах РФ законы о противодействии коррупции принимались ранее Закона о противодействии коррупции. В частности, к ним можно отнести Кабардино-Балкарскую Республику, Кемеровскую область, Республику Татарстан¹⁴. Это обстоятельство подтверждает тот факт, что во многих субъектах РФ осуществлялась собственная антикоррупционная политика, опережавшая федеральную государственную политику в данном направлении. Кроме того, наличие Федерального закона о противодействии коррупции и законов субъектов РФ подтверждает тот факт, что коррупция — это проблема общегосударственного масштаба.

Законы субъектов РФ во многом имеют собственную специфику. В Санкт-Петербурге структура антикоррупционного закона во многом сходна со структурой Закона о противодействии коррупции. В Законе закреплены основ-

ные понятия, принципы, задачи и основные направления деятельности в области борьбы с коррупцией. Тем не менее есть и некоторые особенности правового регулирования в данной сфере. В статье 6 Закона прямо упоминается основной антикоррупционный документ — план противодействия коррупции в Санкт-Петербурге. Отдельного внимания заслуживает ст. 9 Закона, посвященная антикоррупционному образованию и пропаганде. Под антикоррупционным образованием понимается целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства, основанный на дополнительных общеобразовательных и профессиональных образовательных программах, реализуемых в образовательных учреждениях для решения задач формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры, а также подготовки и переподготовки специалистов соответствующей квалификации. Согласно п. 3 ст. 9 Закона антикоррупционная пропаганда представляет собой целенаправленную деятельность органов государственной власти Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, граждан и организаций, содержанием которой является просветительская работа в обществе по вопросам противодействия коррупции в любых ее проявлениях, воспитание у населения чувства гражданской ответственности.

Помимо федерального и регионального законодательства о противодействии коррупции, в настоящее время в Российской Федерации также действует большое количество подзаконных нормативных правовых актов. Одним из наиболее значимых среди них является Национальная стратегия противодействия коррупции¹⁵ (далее —

¹³ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29 июня 2017 г.).

¹⁴ См.: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 19 июня 2007 г. № 38-РЗ «О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. 22 июня 2007 г. № 185—188; Закон Кемеровской области от 8 мая 2007 г. № 57-ОЗ «О противодействии коррупции» // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2007. № 64.; Закон Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» // Республика Татарстан. 7 мая 2006 г. № 93.

Национальная стратегия) и действующий в настоящее время Национальный план противодействия коррупции (далее — Национальный план) на 2016—2017 годы¹⁶. По своей структуре Национальная стратегия представляет собой систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, направленную на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемую федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами. В Национальном плане противодействия коррупции на 2016—2017 гг., который является логическим продолжением Национальных планов противодействия коррупции на 2010—2011 годы, 2012—2013 годы и 2014—2015 годы, закреплено большое количество практических мероприятий, которые намечены для реализации органами государственной власти.

Автор считает, что в рамках реализации Национальной стратегии и национальных планов противодействия коррупции будет крайне актуально нормативное урегулирование и закрепление института лоббизма. Проект закона о лоббизме и лоббистской деятельности в России уже на протяжении 20 лет так и не принят. За это время сначала Верховным Советом России, а затем и Государственной Думой РФ было рассмотрено уже пять проектов федеральных законов о лоббизме, но ни один из них так и не был окончательно принят. Лоббистская деятельность легальна во многих странах. Самый яркий пример в данном случае — это Соединенные Штаты Америки. В настоящее время в США существует целая система законов, прямо и косвенно регулирующих лоббистскую деятельность: законы

о регистрации лоббистов (1946 г., дополненный в 1995 г.), об иностранном лоббизме (1938 г.), о федеральных избирательных кампаниях (1972 г.) и т.д.

В Российской Федерации давно необходимо провести грань между лоббизмом и коррупцией. Одной из последних попыток по урегулированию института лоббизма в России была инициатива Д. А. Медведева, который в 2012 г. поручил Министерству экономического развития РФ совместно с Минюстом РФ и другими заинтересованными ведомствами организовать общественное обсуждение механизма формирования в России института лоббизма¹⁷. По мнению автора, в Российской Федерации необходимо в краткосрочной перспективе разработать и принять концепцию федерального закона «О лоббизме и лоббистской деятельности». Стоит выразить надежду, что в самом скором времени данный вопрос будет разрешен применительно к российскому правовому пространству.

Важной группой нормативных правовых актов, направленных на противодействие коррупции в системе государственного управления, являются нормативные акты федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. После вступления в силу антикоррупционных законов во всех органах исполнительной власти были приняты соответствующие планы по борьбе с коррупцией, административные регламенты, кодексы служебного поведения и т.п. Федеральные органы исполнительной власти используют полный арсенал правовых форм противодействия коррупции. В частности, только за последние несколько лет МВД России приняло целый ряд нормативных правовых актов, направленных против коррупции в системе органов внутренних дел. К их числу можно отнести приказ МВД

¹⁵ Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 — 2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

¹⁶ Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016—2017 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29 июня 2017 г.).

¹⁷ *Выжуртович В. В.* Узаконить лоббизм // URL: <http://www.rg.ru/2012/03/16/vijotovich.html> (дата обращения: 29 июня 2017 г.).

¹⁸ Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://мвд.рф/anticorr/NPA/acts> (дата обращения: 29 июня 2017 г.).

России от 19 апреля 2010 г. № 293 «Об утверждении порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений»; Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих системы Министерства внутренних дел РФ (утвержден приказом МВД России № 870 от 22 июля 2011 г.); План МВД России по противодействию коррупции на 2016—2017 годы¹⁸.

В процессе противодействия коррупции в системе государственного управления активно принимают участие органы исполнительной власти субъектов РФ. Причем антикоррупционные планы и программы являются приложениями не только к нормативным постановлениям как, например, в Санкт-Петербурге, но и к нормативным распоряжениям главы субъекта, как это было сделано в Тульской области. По аналогии с федеральными органами исполнительной власти органы исполнительной власти субъектов РФ также принимают ведомственные антикоррупционные планы и программы. К примеру, входящий в состав Правительства г. Москвы Департамент экономической политики и развития разместил на своем официальном сайте специальный онлайн-курс «Противодействие коррупции в органах исполнительной власти города Москвы», а также Доклад о ходе реализации в Департаменте экономической политики и развития города Москвы мероприятий по противодействию коррупции¹⁹. Из доклада Департамента следует, что данное структурное подразделение Правительства г. Москвы достигло вполне определенных результатов в рамках антикоррупционной деятельности. Так, согласно данным доклада Департамент экономической политики и развития г. Москвы:

- провел проверку соблюдения служащими установленных ограничений и запретов, а также требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов;
- увеличил количество антикоррупционных экспертиз проектов нормативных правовых актов на 300 %;
- повысил общее количество служащих, прошедших обучение по вопросам противодействия коррупции на 25 %;
- увеличил количество проведенных мероприятий правовой и антикоррупционной направленности (подготовка памяток, методических пособий по антикоррупционной тематике, консультации служащих на тему антикоррупционного поведения) на 250 %.

В заключение хочется еще раз отметить, что в России сегодня существует необходимая антикоррупционная правовая база. Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы противодействия коррупции, постоянно совершенствуются, дополняются и изменяются. Ежегодно принимаются новые законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные нормативные акты федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленные против коррупции. Автор считает, что необходимо принятие на всех уровнях публичной власти подзаконных нормативных правовых актов (постановлений, приказов и т.д.), а также актов разъяснительного и методологического характера (регламенты, методики, инструкции, разъяснения), направленных на усиление антикоррупционного контроля (государственного и общественного) в системе государственного и муниципального управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Выжutowич В. В.* Узаконить лоббизм // URL: <http://www.rg.ru/2012/03/16/vijotovich.html>.
2. *Долгова А. И.* Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. — М., 2011.

¹⁹ Официальный сайт Департамента экономической политики и развития г. Москвы. URL: <http://depr.mos.ru/anti-corruption/plans-papers-reports-reviews-static-information-on-combating-corruption/> (дата обращения: 29 июня 2017 г.).

3. Крюкова Н. И. Сущность коррупции и ее причины // Российская юстиция. — 2013. — № 4.
4. Нечевин Д. К. Проблемы противодействия коррупции // Публичное и частное право. — 2015. — Вып. I (XXV). — С. 200—211.
5. Пащенко Ф. Ф. Коррупция как проявление системного кризиса российской государственности // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. — 2011. — Вып. № 2. — Т. 4.
6. Шекультиров Б. И. Коррупция в России: право, власть и нравственность // Вестник Адыгейского государственного университета. — Серия 1 : Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. — 2011. — Вып. № 4.

Материал поступил в редакцию 3 июня 2017 г.

ADMINISTRATIVE LAW ANTI-CORRUPTION REGULATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

POLYAKOV Maxim Mikhailovich — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Procedure at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
maxpol84@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article examines administrative and legal aspects of fighting against corruption in state-management relations. The author has studied provisions of legal instruments governing the prevention of corruption in the Russian Federation. The author has analyzed the process of discussion and adoption of the draft law regarding the fight against corruption, as well as the draft foundations of the legislation devoted to anti-corruption policy. The article analyzes the laws of constituent entities of the Russian Federation aimed at combating corruption. The author reviewed the provisions of anti-corruption by-laws and regulations, including the National Strategy against Corruption and the existing National Anti-corruption Plan. In addition, the article presents anti-corruption legal acts of State Administration of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, as well as provisions of legal acts issued by the Department of Economic Policy and Development of Moscow and aimed at fight against corruption.*

Keywords: *Corruption, fight against corruption, anticorruption legislation, executive authorities, public administration.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vyzhutovich V. V. Uzakonit' lobbizm // URL: <http://www.rg.ru/2012/03/16/vijotovich.html>.
2. Dolgova A. I. Kriminologicheskie ocenki organizovannoj prestupnosti i korrupcii, pravovye batalii i nacional'naja bezopasnost'. — M., 2011.
3. Krjukova N. I. Sushhnost' korrupcii i ee prichiny // Rossijskaja justicija. — 2013. — № 4.
4. Nechevin D. K. Problemy protivodejstvija korrupcii // Publichnoe i chastnoe pravo. — 2015. — Вып. I (XXV). — С. 200—211.
5. Pashhenko F. F. Korrupcija kak projavlenie sistemnogo krizisa rossijskoj gosudarstvennosti // Problemnyj analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. — 2011. — Вып. № 2. — Т. 4.
6. Shekul'tirov B. I. Korrupcija v Rossii: pravo, vlast' i nrvstvennost' // Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta. — Serija 1 : Regionovedenie: filosofija, istorija, sociologija, jurisprudencija, politologija, kul'turologija. — 2011. — Вып. № 4.