

Шавлохов А.К.,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ

Россия, г. Москва

Титовец М.И.,

студент магистратуры программы “Правовое обеспечение

государственного и муниципального управления”

ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ

Россия, г. Москва

ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА, ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: Проблема коррупции в системе публичной службы является наиболее сложным явлением в социальном отношении. Здесь средства нормативно-правового регулирования регламентирующие способы и приемы противодействия коррупционным проявлениям играют важную роль. В статье рассматривается механизм противодействия коррупции на государственной гражданской службе в Российской Федерации.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, государственная гражданская служба, государственная программа, административно-правовой механизм, механизм противодействия коррупции.

Annotation: The problem of corruption in the public service system is the most complex phenomenon in social terms. Here the means of legal regulation governing the methods and techniques of combating corruption manifestations play an important

role. The article discusses the mechanism of combating corruption in the state civil service in the Russian Federation.

Key words: *corruption, anti-corruption, public civil service, state program, administrative and legal mechanism, anti-corruption mechanism.*

Актуальность неприемлемости коррупции на государственной службе связывается с тем фактом, что государственная и муниципальная служба направлена на развитие государства, государственного и муниципального управления, обеспечение правопорядка, тогда как проявления коррупции являются не только тормозом такой деятельности, но входят в прямое противоречие со всеми принципиальными положениями управления государством и обществом, когда имеет место реализация интересов отдельных групп вопреки интересам социума.

Сам термин «механизм противодействия коррупции» не является чрезмерно распространенным. С одной стороны, механизм противодействия коррупции можно рассматривать как самостоятельный юридический институт. С другой стороны - как социальную систему, взаимодействующую с государством и обществом. Однако понятие механизма антикоррупционной деятельности является особо важным элементом в рассматриваемой сфере, поскольку в его содержание закладывается значение систематической комплексной постоянного характера деятельности, включающей в себя три ее важных элемента, закрепленные в ст. 1 Федерального закона по противодействию коррупции, а именно:

- профилактика;
- пресечение фактов коррупционной направленности;
- минимизация или ликвидация последствий коррупции.

Эти элементы, взятые в своей совокупности, оцениваются в качестве основы формирования антикоррупционного механизма в виде системы мер на всех уровнях власти: федеральном, региональном, муниципальном.

По состоянию на настоящее время система противодействия коррупционным проявлениям состоит из общих положений концептуального характера; антикоррупционной экспертизы; системы уголовно-правовых и административных санкций; административно-процедурной системы; и информационных элементов.

Сам механизм антикоррупционной деятельности создается из трех системных элементов как основы надлежащего функционирования государственных учреждений:

- профилактика;
- пресечение фактов коррупционной направленности;
- ликвидация последствий коррупционной деятельности.

В Российской Федерации механизм противодействия осуществляется на основе Национальной стратегии противодействия коррупции¹ и на базе принятия упорядоченной системы мер на региональном и муниципальном уровне².

В систему мер противодействия коррупции, как в общем плане, так и применительно к государственной службе включены меры управленческого воздействия как юридического, так и социально-психологического наполнения.

Рассматриваемый механизм противодействия коррупции следует поделить на статическую и динамическую части. К статической относят совокупность юридических средств, субъекты, осуществляющие политику противодействия коррупции (государство, непосредственные органы власти, общественные институты). Динамическая часть состоит из форм такого противодействия, к которым относятся правотворчество, правоприменительная практика, реализация правовых предписаний, техническое и технологическое обеспечение, информационное подкрепление.

¹ Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы" (с изменениями и дополнениями от 13 марта 2012 г.). // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 апреля 2010 г. N 16 ст. 1875

² Мещерякова И.А., Сидорова А.В. Понятие и сущность административно-правового противодействия коррупции в системе публичной службы в Российской Федерации. // Современные научные исследования и разработки. 2017. № 9 (17). С. 272-274.

Актуальным вопросом остается вопрос мониторинга коррупционных проявлений, в понятие которого входит осуществление деятельности по сбору фактических данных, а также наблюдение, исследование, анализ, контроль законодательных актов, имеющих отношение к рассматриваемому явлению, исследование практики применения законодательных актов, анализ служебных материалов, социологических исследований³.

Приоритетным направлением является освобождение отечественного законодательства от нормативных положений, суть которых сводится к возможности способствования коррупционной деятельности, так называемых коррупциогенных факторов. Здесь наиболее важным средством является антикоррупционная экспертиза как надежное средство профилактики коррупции. В этом отношении Правительством были приняты постановления № 195 и 196 от 5 марта 2009 г.⁴.

Указанные документы утвердили правила и методику проведения экспертизы сомнительных правовых актов и иных документов на предмет выявления положений, которые могли бы способствовать созданию условий для коррупционной деятельности.

Важным вопросом является положения о принципах, которым следует руководствоваться при выборе систем противодействия: запретительной либо рекомендательной. К сожалению, последний метод не применяется в нормативном регулировании антикоррупционной деятельности. Следует контролировать необходимость существенной коррекции законодательного материала, посвященного рассматриваемой проблеме и законодательного упорядочивания функции публичных органов⁵.

³ Социологические исследования и правовой мониторинг // Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 76-85.

⁴ Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 N 195 (ред. от 10.07.2017) "Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции". // <https://textarchive.ru/c-1001506-p10.html> ; Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196

"Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции". // <http://rushkolnik.ru/docs/854/index-279806-6.html>

⁵ Скитяева Е.И., Сидорова А.В. Конституционно-правовые основы действия механизма сдержек и противовесов в России и США // Законность в современном обществе: сборник статей Международной научно-практической конференции. 2016. С. 233-236.

Говоря о системе запретительных и рекомендательных методов, следует обратить внимание на то, что Российской Федерацией в большинстве случаев коррупционные деяния подпадают под уголовное законодательство. Между тем, уклон на карательную стратегию далеко не всегда может быть оправдан. С одной стороны, необходимы механизмы, позволяющие разрешать имеющиеся проблемы наиболее оперативным образом, с другой стороны антикоррупционная политика страны должна являться составной частью общегосударственного курса преимущественно в сфере профилактической деятельности по изживанию этого явления. В этом отношении требуется не только корректирование имеющегося законодательства, с приведением их к единой взаимосвязанной системе, но также упорядочивание функций органов власти в центре и на местах наряду с совершенствованием взаимодействия между государственными и общественными структурами.

Коррупция является неприемлемым явлением для любого государственного образования, однако работа по его противодействию должна начинаться именно с муниципального уровня.

Считается общим мнением, что коррупция наиболее распространена именно на муниципальном уровне⁶. Причинами распространения рассматриваемого явления на уровне местных органов власти является в первую очередь недостаточное финансирование.

Проблемы с финансированием испытывает большая часть муниципальных образований. На этом уровне характерными явлениями являются острая нехватка финансовых средств, сужение бюджетного финансирования экономических и социальных программ, высокий уровень задолженности муниципальных бюджетов. Все это приводит к затруднениям к доступности муниципальных услуг. Например, детские сады в Российской Федерации являются недоступными для 35% нуждающихся в них детей⁷. Катализирующим

⁶ Шляхтов И.В. Коррупция в органах местного самоуправления Российской Федерации. В сборнике: Юриспруденция в теории и на практике: актуальные вопросы и современные аспекты сборник статей II Международной научно-практической конференции. 2019. С. 137-144.

⁷ Исследование: детские сады в РФ недоступны для 35% детей [ТАСС]. – Режим доступа: URL: <https://tass.ru/obschestvo/4114004>

фактором является низкий уровень заработной платы муниципальных служащих. Наряду с этим, недостатки судебной системы, при которой остаются безнаказанными муниципальные служащие, совершающие деяния коррупционной направленности. К этому следует добавить такое явление как чрезмерная бюрократизация аппарата, что создает препятствия для граждан при получении муниципальных услуг, что вынуждает их заинтересовать виновников в оперативном разрешении своих проблем. Негативным явлением стала круговая порука. Любой начинающий чиновник независимо от личной честности попадает в коллектив с наработанными коррупционными традициями и при этом негласно перед ним стоит выбор: влиться в сложившуюся систему либо быть отторгнутым от такого, связанного единством цели, коллектива. Помимо этого, взаимная осведомленность чиновников о коррумпированности друг друга ставит их во взаимозависимое положение. Имеет значение также личность коррупционера, отличающаяся от законопослушного чиновника устойчивыми психологическими особенностями, исповедованием двойной морали. Большинство коррупционеров являются примерными работниками, с положительным послужным списком, порой выдающимися организационными качествами и высоким уровнем работоспособности.

Рассматривая механизм противодействия коррупции на государственной гражданской службе в Российской Федерации, следует остановиться на таком явлении как конфликт интересов, понятие которого закреплено в ст. 10 указанным законодательным актом о противодействии коррупции. Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей.

Наряду с нормами специального законодательства по противодействию коррупции в Российской Федерации действуют также отдельные нормы,

входящие в другие нормативные акты, предназначение которых связывается с коррупционными нарушениями. Так, ст. 15 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязывает чиновников декларировать сведения о своём имуществе и материальном состоянии.

В сфере противодействия коррупции на государственной муниципальной службе разрабатываются также соответствующие государственные программы. Разработка таких программ ведется как на федеральном, так и на региональном уровне в соответствии с законодательством Российской Федерации⁸ и соответствующими нормативными положениями региональных законов.

Под государственной программой понимается документ стратегического направления, в котором закреплён комплекс планируемых мероприятий по задачам и срокам исполнителя, обеспечивающих ресурсов в целях достижения целей и задач социально-экономического развития, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Региональные программы по противодействию коррупции могут содержать мероприятия, направленные в первую очередь на предотвращение коррупции в органах власти в сфере политической коррупции на местном уровне⁹. Основными сферами проявления политической коррупции являются выборы в законодательные и представительные органы власти всех уровней, деятельность политических партий, а также политический лоббизм, навязывающий органам государственной власти и местного самоуправления те или иные решения или внедряющий в их руководящие органы представителей определенных групп влияния.

Такого характера деятельность приводит к формированию органов власти, состоящих из лиц, целью деятельности которых является реализация властных

⁸ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 18 июля 2019 г. N 183-ФЗ). // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. N 26 (часть I) ст. 3378

⁹ Глотов Д.С., Соломахин А.Н. Реализация государственной программы по противодействию коррупции на уровне субъекта Российской Федерации. // В сборнике: Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития Материалы 17-ой всероссийской научно-практической конференции. 2019. С. 49-56.

полномочий в собственных интересах, что становится существенным тормозом социально-экономического развития того или иного региона.

Государственная программа должна содержать систему мероприятий по задачам и срокам инструментам государственной политики, достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития страны и регионов.

Библиографический список:

1. Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы" (с изменениями и дополнениями от 13 марта 2012 г.). // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 апреля 2010 г. N 16 ст. 1875.

2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 18 июля 2019 г. N 183-ФЗ). // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. N 26 (часть I) ст. 3378.

3. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 N 195 (ред. от 10.07.2017) "Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 марта 2009 г. № 10 ст. 1240.

4. Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196 "Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 марта 2009 г. № 10 ст. 1241.

5. Глотов Д.С., Соломахин А.Н. Реализация государственной программы по противодействию коррупции на уровне субъекта Российской Федерации. // В

сборнике: Актуальные проблемы профессионального образования: цели, задачи и перспективы развития Материалы 17-ой всероссийской научно-практической конференции. 2019. С. 49-56.1 Социологические исследования и правовой мониторинг // Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 76-85.

6. Мещерякова И.А., Сидорова А.В. Понятие и сущность административно-правового противодействия коррупции в системе публичной службы в Российской Федерации. // Современные научные исследования и разработки. 2017. № 9 (17). С. 272-274.1

7. Скитяева Е.И., Сидорова А.В. Конституционно-правовые основы действия механизма сдержек и противовесов в России и США // Законность в современном обществе: сборник статей Международной научнопрактической конференции. 2016. С. 233-236.

8. Шляхтов И.В. Коррупция в органах местного самоуправления Российской Федерации. В сборнике: Юриспруденция в теории и на практике: актуальные вопросы и современные аспекты сборник статей II Международной научно-практической конференции. 2019. С. 137-144.

9. Исследование: детские сады в РФ недоступны для 35% детей [ТАСС]. – Режим доступа: URL: <https://tass.ru/obshchestvo/4114004>.