

Понятие и сущность административно-правового противодействия коррупции в системе публичной службы в Российской Федерации

*В.А. Коновалов, к.ю.н.,
Оренбургский институт (филиал) МГЮА*

Несмотря на то что работа государственной и муниципальной службы направлена на развитие государства и обеспечение правопорядка в различных сферах его деятельности, коррупция является прямым препятствием к выполнению данной и других функций публичной службы. Вследствие этого снижается авторитет государства как по отношению к внешним партнёрам, так и в оценке его гражданами. Вышесказанное позволяет считать проблему коррупции в системе публичной службы одним из наиболее сложных аспектов социально-политического состояния современной России.

Важнейшую роль в антикоррупционной деятельности играют средства нормативно-правового регулирования, характеризующиеся как совокупность нормативных правовых предписаний, регламентирующих приёмы, способы противодействия коррупционным отношениям, и юридических технологий, сопряжённых с эффективным правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующих снижению факторов коррупционной деятельности и порождающих её причин [1].

Система нормативно-правового противодействия коррупции в России на нынешнем этапе состоит из следующих элементов: 1) общие (концептуальные) положения; 2) антикоррупционная экспертиза; 3) уголовно- и административно-наказательный блок; 4) системно-структурный и административно-процедурный блок; 5) публично-служебный блок; информационно-правовой блок.

В российских исследованиях и нормативно-правовых основаниях антикоррупционной политики пока ещё редко используется термин «механизм противодействия коррупции». По справедливому замечанию А.Е. Епифанова и А.Л. Симона, «о механизме противодействия коррупции следует говорить как, во-первых, о достаточно самостоятельном юридическом институте; во-вторых, как о социальной системе, в своём функционировании взаимодействующей с другими социальными системами» [2], т.е. государством и обществом. Понятие механизма антикоррупционной работы является весьма важным в исследуемой области, поскольку в нём заложено значение систематической, постоянной и комплексной деятельности.

Механизм антикоррупционной деятельности, согласно ст. 1. Федерального антикоррупционного закона «О противодействии коррупции», включает три важнейших системных элемента: профилак-

тику коррупции; пресечение фактов коррупции; минимизацию и/или ликвидацию последствий коррупции.

Взятые в совокупности, они должны быть достаточной основой для функционирования государственной системы противодействия коррупции.

Механизм противодействия коррупции в современной России основывается на применении подходов, прописанных в Национальной стратегии противодействия коррупции, которая предполагает принятие упорядоченной системы мер на уровне федерации, региона и муниципального образования. Эта система включает меры юридического, политического, социального, психологического и управленческого воздействия на различных уровнях.

Мы выделяем в механизме противодействия коррупции статическую и динамическую стороны, причём к статической относятся: система антикоррупционных правовых средств, субъекты противодействия (государство, органы власти, общественные институты и пр.), проявления коррупции; к динамическим проявлениям механизма относятся формы организационно-правовой деятельности субъектов противодействия (правотворчество, правоприменение, правореализация, информационная поддержка и техническое обеспечение) [2].

Механизм противодействия коррупции должен базироваться на ряде основополагающих принципов, которые указаны в ст. 3 ФЗ «О противодействии коррупции». Принципы обладают системообразующим значением, служат для формирования норм и обеспечивают единство правоприменения, выступая в качестве ориентира при рассмотрении правовых коллизий.

Одним из наиболее актуальных вопросов нормативно-правового регулирования противодействия коррупции в России является вопрос об антикоррупционном правовом мониторинге. Это понятие шире понятия антикоррупционной экспертизы, но опирается на неё: правовой мониторинг представляет собой деятельность, включающую сбор, наблюдение, изучение, анализ, контроль относящихся к регулируемому вопросу актов законодательства и подзаконных актов, материалов научных исследований, положительной и негативной практики применения действующих актов, иных аналитических, статистических, служебных материалов, социологических исследований о состоянии законодательства [3].

В качестве одного из важных средств антикоррупционного мониторинга необходимо рассматривать социологические исследования [4],

которые могут проводиться на разных уровнях и включать различные объекты изучения, в частности реализацию антикоррупционных законов на разных уровнях власти, деятельность различных общественных организаций и коррупционность различных сфер общественной жизни.

Освобождение российского законодательства от потенциально способствующих коррупции положений является одной из приоритетных сфер совершенствования антикоррупционного административно-правового поля РФ. Важным средством среди правовых средств профилактики коррупции стала антикоррупционная экспертиза. В целях упорядочения деятельности федеральных органов исполнительной власти по предупреждению включения в проекты нормативных правовых актов положений, потенциально способствующих развитию коррупционных правонарушений, а также в целях выявления и устранения таких положений Правительством Российской Федерации были приняты постановления № 195 и 196 от 5 марта 2009 г., утвердившие Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, а также Методику проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. В данной методике законодательно установлены правила предупреждения и выявления коррупциогенных факторов и формулировок при подготовке и принятии документов. Коррупциогенными факторами признаны положения проектов документа, которые могут способствовать проявлению коррупции при реализации документов, стать основой коррупционной практики или создавать условия для легитимизации коррупционных правонарушений, допускать или провоцировать их.

В отношении нормативно-правового регулирования противодействия коррупции в современной России немаловажным является вопрос о принципиальном выборе законодателя между «запретительной» (жёстко регламентирующей) и «рекомендательной» (этической) системами противодействия коррупции, находящими себе нестрогое соответствие в уголовной и административной системе правового регулирования антикоррупционной деятельности.

Сторонники первого («запретительного») подхода считают, что «именно детальная регламентация поступков государственных служащих является гарантией снижения коррупционных возможностей» [5]: это направление, достаточно традиционное для отечественного права, ставит целью законодательное прописывание всех действий публичной службы. Однако второй («рекомендательный») подход, связанный с этикой публич-

ной службы, с пропагандой высоких социальных ценностей, практически не находит применения ни в нормативно-правовом регулировании, ни в политике освещения деятельности публичной власти в СМИ.

Исследование публикаций на тему и административно-правовых тенденций развития данного вопроса приводит к выводу о законодательном следовании первой из названных тенденций. Так, в Указе Президента Российской Федерации № 297, утверждающем новый Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг., очевидно преимущество ограничительных и запретительных методов воздействия: согласно п. 4 данного указа государственные чиновники должны «обеспечить: ... осуществление комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по соблюдению указанными лицами (госслужащими) и служащими ограничений, запретов и по исполнению обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, в том числе ограничений, касающихся получения подарков; проведение мероприятий по формированию в органе или организации негативного отношения к дарению подарков указанным лицам и служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей...» [6]. Не случайно Россией ратифицирована европейская уголовно-правовая антикоррупционная конвенция и не ратифицирована гражданско-правовая (обе приняты Советом Европы в 1999 г.): таким образом, страна определённо тяготеет к уголовной трактовке проблемы коррупции. Большинство случаев коррупционных правонарушений в российском праве подпадают под действие Уголовного кодекса РФ.

С одной стороны, необходимы механизмы, позволяющие решать проблемы коррупции оперативно; с другой — антикоррупционная политика в публичной службе должна стать частью государственного курса, прежде всего в области профилактики коррупции, воспитания гражданского сознания служащих и граждан.

Нормативно-правовое регулирование антикоррупционной деятельности в современной России имеет ряд недостатков, слабых или недоработанных мест: это касается и Федерального закона о противодействии коррупции, и других нормативных документов, и в особенной степени актуальной проблемы коррупционности существующих и принимаемых документов, касающихся коррупционной ситуации в публичной службе. Необходима коррекция законодательства, приведение множественных разнородных нормативных правовых актов и норм по борьбе с коррупцией к единой взаимосвязанной системе. Необходимо также законодательное упорядочение структуры и функций публичной службы и создание системы противовесов между институтами власти.

Литература

1. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 70.
2. Епифанов А.Е., Симон А.Л. Теоретические основы механизма противодействия коррупции в отечественном праве // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5. Юриспруденция. 2013. № 4 (21). С. 124.
3. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Правовой мониторинг в нормотворческом процессе // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М., 2011. С. 44.
4. Социологические исследования и правовой мониторинг // Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 76–85.
5. Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза как неотъемлемый элемент правотворчества // Право и управление XXI век. 2009. № 4 (13). С. 14.
6. Указ Президента РФ от 13.03.2012 N 297 (ред. от 19.03.2013) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_143660/ (дата обращения 10.05.2015).