

МЕСТО И РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ В СИСТЕМЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Статья посвящена определению места и роли административно-правовых средств в системе юридического противодействия коррупции. Автор характеризует механизм антикоррупционной деятельности, поддерживаемый с административно-правовой и управленческой стороны и реализуемый на федеральном и региональном уровнях. В настоящее время, начиная с принятия в 2008 году Федерального антикоррупционного закона, в России формируется механизм антикоррупционной деятельности, поддерживаемый в административно-правовой и управленческой стороны реализуемый на федеральном и региональном уровнях. К числу ведущих административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции относятся: точное и полное соблюдение принципа отбора и профессионального роста кадров публичной службы на основании оценки их профессионализма; обеспечение служащим достойной оплаты труда и льгот, которые бы в необходимой мере стимулировали честный труд и гарантировали особый социальный статус, потеря которого была бы более значима, чем коррупционное обогащение; система надзора и контроля за служебным поведением публичных служащих, призванная пресекать их противозаконное проведение.

Административно-правовые средства регулирования антикоррупционной работы в области государственной службы могут быть классифицированы по виду документов, которые становятся юридическим основанием того или иного типа отношений (нормы права, правоотношения, договоры, правоприменительные акты), а также по виду предписываемых отношений: правовые стимулы либо ограничения (права, льготы, запреты, поощрения, наказания).

Ключевые слова: Антикоррупционная политика, коррупция, противодействие коррупции, административное право.

Наряду с нравственными, социальными, политическими и иными средствами противодействия коррупции важнейшую роль в антикоррупционной деятельности играют средства нормативно-правового регулирования. Актуализация работы по административно-правовому обеспечению борьбы с коррупцией – всемирный процесс, связанный с современной тенденцией к институционализации коррупции, ее закреплению в устойчивых формах в публичной и частной сфере.

Сравнительно длительный период новейшей истории России борьба с коррупцией провозглашалась одним из главных направлений деятельности государственной власти. Так, еще в Указе Президента РФ от 4 апреля 1992 года «О борьбе с коррупцией» превенция и пресечение коррупционных явлений были указаны в качестве приоритета деятельности государственной власти. Однако многие из пунктов данного указа так и остались декларативными заявлениями, в силу различных факторов. В Указании Генерального прокурора РФ от 12 августа 1996 г № 49/7 «О мерах по усилению борьбы с коррупцией прокурорского надзора за исполнением законодательства о государствен-

ной и муниципальной службе» сказано, что коррупционные явления тесно переплелись с организованной преступностью, а криминальные структуры проникли в различные эшелоны власти, в том числе в сфере публичной службы. С 2008 года работа по противодействию коррупции существенно активизировалась, в том числе стала постоянной горячей темой СМИ. Однако, как точно замечает А.Куракин, «от всеобщего обсуждения проблемы коррупции мало что сделано для становления и развития административно-правового механизма предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы» [5, с. 13].

В настоящее время, начиная с принятия в 2008 году Федерального антикоррупционного закона, в России формируется механизм антикоррупционной деятельности, поддерживаемый в административно-правовой и управленческой стороны реализуемый на федеральном и региональном уровнях.

Важнейшую роль в антикоррупционной деятельности играют средства нормативно-правового регулирования, характеризуемые как совокупность нормативных правовых предписаний, регламентирующих приемы, способы противодействия

коррупционным отношениям, и юридических технологий, сопряженных с эффективным правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующих снижению факторов коррупционной деятельности и порождающих ее причин [2, с. 70]. Административно-правовые средства противодействия коррупции являются основой и залогом успешной реализации других мер, таких как экономические, научные, организационные, пропагандистские и пр. Вместе с тем нормативно-правовое регулирование противодействия коррупции должно быть логической частью общегосударственной антикоррупционной политики.

Антикоррупционное законодательство, действующее в Российской Федерации, может быть подразделено на несколько групп источников. Это 1) международные правовые акты; 2) федеральные законы; 3) Национальная стратегия противодействия коррупции; 4) указы Президента и правовые акты органов государственной власти; 5) законодательство субъектов Российской Федерации. За 2009-2013 гг. было принято свыше 40 нормативно-правовых актов, направленных на противодействие коррупции, в основном подзаконного характера [4, с. 46].

В настоящее время противодействие коррупции в публичной службе Российской Федерации опирается на ряд нормативных правовых актов, принятых в 2006-2013 годах. Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. N 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» [9] свидетельствует о том, что работа по формированию механизма антикоррупционной работы далеко не завершена: коррупция продолжает мешать проведению реформ и моральному оздоровлению общества, ухудшает имидж России на мировой арене.

Нормативно-правовые основания, в частности, имплементация норм международного антикоррупционного права в законодательство Российской Федерации, создают необходимые предпосылки для формирования механизма противодействия коррупции в системе публичной (государственной и муниципальной) службы в Российской Федерации. Совместное ведение

Российской Федерации и субъектов в отношении координации вопросов обеспечения законности и правопорядка (согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), а также в отношении административного законодательства (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции) обеспечивает указанное в Федеральном законе «О противодействии коррупции» положение о том, что органы публичной власти (федеральные государственные, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы самоуправления) занимаются антикоррупционной деятельностью в рамках своих полномочий.

Антикоррупционная политика государства как понятие пока не имеет устоявшегося определения. Э.З. Идрисов определяет ее как «структурный элемент политической жизни, связанный с отношениями между социальными группами, органами государственной власти и местного самоуправления, физическими и юридическими лицами по противодействию умышленному использованию должностными и публичными лицами предоставленной им дискреционной власти в целях удовлетворения личных или групповых интересов в ущерб интересами личности, общества и государства» [3, с. 8].

В демократическом строе антикоррупционная политика имеет два основных измерения: государственную политику (которая реализуется через публичную власть) и взаимодействие государства с органами местного самоуправления, бизнесом, гражданским обществом. Современное состояние коррупционной зараженности общества свидетельствует о том, что необходимо обоснование антикоррупционной политики как одной из задач функционирования государства.

К числу ведущих административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции относятся следующие:

– точное и полное соблюдение принципа отбора и профессионального роста кадров публичной службы на основании оценки их профессионализма;

– обеспечение служащим достойной оплаты труда и льгот, которые бы в необходимой мере стимулировали честный труд и гарантировали особый социальный статус, потеря которого была бы более значима, чем коррупционное обогащение;

– система надзора и контроля за служебным поведением публичных служащих, призванная пресекать их противозаконное поведение [6, с. 67-68].

Административно-правовые средства регулирования антикоррупционной работы в области государственной службы могут быть классифицированы по виду документов, которые становятся юридическим основанием того или иного типа отношений (нормы права, правоотношения, договоры, правоприменительные акты), а также по виду предписываемых отношений: правовые стимулы либо ограничения (права, льготы, запреты, поощрения, наказания) [1, с. 121].

Важнейшим механизмом антикоррупционной политики является социальная оценка явления коррупции. В связи с этим Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы предусматривал «обеспечить проведение среди всех социальных слоев населения в различных регионах страны социологических исследований, которые позволили бы оценить уровень коррупции в Российской Федерации и эффективность принимаемых антикоррупционных мер» [8]. Социологические исследования в этой области происходят как на региональных уровнях, так и на федеральном. С 1999 г. мониторинг отношения к коррупции в обществе проводит фонд «Общественное мнение». Социологические исследования этого вопроса проводятся на базе кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [10]. Согласно исследованию 2012 года, среди наиболее приоритетных направлений антикоррупционной политики государства опрошенные респонденты и эксперты видят:

– скрупулезный отбор претендентов на замещение должностей публичной службы (36,1% респондентов и 50,0% экспертов);

– проверка точности применения инструкций назначения на должности публичной службы (24,8% и 27,5%);

– обширное применение ротации служащих на всех уровнях (26,6% и 30,3%);

– антикоррупционная профилактическая работа в среде публичных служащих (32,7% и 37,1%);

– ужесточение санкций в случае сокрытия или искажения данных, связанных с кадровой политикой (27,5% и 34,8%);

– предотвращение конфликтов интересов в системе публичной службы (17,1% и 14,6%);

– всестороннее поощрение служащих, деятельно участвующих в антикоррупционной работе (28,9% и 35,4%);

– включение в программы должностного развития публичных служащих антикоррупционных требований (17,4% респондентов и 24,7% экспертов) [7, с. 209].

Успешное осуществление борьбы с коррупцией в современной России предполагает обращение политики государства на интересы общества и личности, что предполагает строгую законность в экономической и политической сфере. Основой антикоррупционной политики государства должна стать сеть институтов гражданского общества, обеспечивающая равенство граждан в правовом отношении.

Противодействие коррупции невозможно без анализа и понимания причин ее возникновения, в частности, исторических. Взлет коррупции в России пришелся на переходное время, в 1990-е годы и позднее. Как было отмечено в Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005)», в этот период утратили свое значение те моральные и идеологические пути воздействия на работников публичной сферы, которые отчасти ограничивали злоупотребления в советский период. Таким образом, одной из важнейших проблем в сфере превенции коррупции в среде государственных и муниципальных служащих является проблема этического облика служащего.

Антикоррупционная политика в современном состоянии российского государства должна опираться, по нашему мнению, на следующие принципы:

а) признание статуса коррупции как системной угрозы безопасности государства;

б) привлечение единой системы мер по противодействию коррупции, включающей в себя (важнейшее направление) превенцию коррупции, ее пресечение, уголовное преследование коррупционеров, минимизацию и ликвидацию последствий коррупционных действий;

в) непротиворечивость и выполнение мер по противодействию коррупции, закрепленных

в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

г) уточнение антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, национального плана противодействия коррупции в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах.

Актуальной задачей современного российского правового регулирования антикоррупционной работы, в контексте приближения к мировому опыту антикоррупционной борьбы, остается дальнейшая разработка и внедрение

норм административного (дисциплинарного) права в отношении борьбы с коррупцией в публичной службе. Одним из важнейших направлений нормативно-правового регулирования борьбы с коррупцией в Российской Федерации в ближайшие годы останется антикоррупционная экспертиза.

Административно-правовые средства противодействия коррупции являются основой и залогом успешной реализации других мер, таких как экономические, научные, организационные, пропагандистские и пр. Вместе с тем нормативно-правовое регулирование противодействия коррупции должно быть логической частью общегосударственной антикоррупционной политики.

15.05.2015

Список литературы:

1. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Противодействие коррупции в системе исполнительной власти в Российской Федерации: административно-правовые аспекты. М., 2013. 433 с.
2. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 68-80.
3. Идрисов Э.З. Средства массовой информации в системе антикоррупционной политики современной России: автореферат дис. ... канд. полит. наук. Пятигорск, 2013. 25 с.
4. Конаков В.А. Сравнительно-правовой аспект профилактики и борьбы с коррупцией в России // Право и современные государства. 2013. № 2. С. 41-47.
5. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. М.: NOTA BENE, 2009. 328 с.
6. Куракин А.В. Концепция исследования административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // Современное право. 2008. № 2. С. 64-68.
7. Магомедов К.О. Об эффективности противодействия коррупции в государственных органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 201-212.
8. Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://kremlin.ru/ref_notes/1172
9. О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: указ Президента Рос. Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mvd.ru/document/209916>
10. Противодействие коррупции и модернизация государственного управления: опыт России: аналитический доклад. М.: РАНХиГС, 2011. 62 с.

Сведения об авторе:

Коновалов Валерий Алексеевич, заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент