

Нормативно-правовое регулирование в сфере противодействия коррупции

Одной из важнейших задач государственного управления, особенно в последние десятилетия, является противодействие коррупции государственных и муниципальных служащих.

Сродни злокачественной опухоли, которая медленно "съедает" человека изнутри, коррупция уничтожает систему государственной власти и управления, разрушает моральные и нравственные устои общества. Эти болезни человечества победить очень сложно. И явно недостаточно воздействовать лишь на течение болезни, необходимо выявлять причины данного явления и устранять их.

По данным Института проблем управления РАН, более 60% прироста национального дохода зависит от фактора эффективности государственного управления, которое, в свою очередь, обеспечивается деятельностью государственных служащих. Одним из самых серьезных препятствий на пути формирования эффективной системы государственной службы является коррупция.

В Российской Федерации в основном сформированы правовая и организационная основы противодействия коррупции. Законодательство РФ в целом соответствует международным нормам и принципам. Однако многие базовые проблемы остаются до сих пор нерешенными.

За последнее время в Российской Федерации принято больше 100 нормативных правовых актов, которые так или иначе затрагивают вопросы борьбы с коррупцией. Начало антикоррупционной кампании в постсоветский период можно связать с [Указом](#) Президента РФ от 4 апреля 1992 г. N 361 "О борьбе с коррупцией в системе государственной службы". Однако первый опыт был весьма неудачным из-за отсутствия комплексной системы противодействия коррупции и механизмов реализации антикоррупционных норм, что привело к еще большему увеличению коррупционных проявлений и постепенному повышению уровня коррупции до катастрофических размеров.

Осознание необходимости осуществления комплексных системных мер по противодействию коррупции пришло после подписания в декабре 2003 г. Конвенции ООН против коррупции с последующей ее ратификацией в марте 2006 г. <1> Важным событием после ратификации указанной [Конвенции](#) стало принятие в 2008 г. [Закона](#) о противодействии коррупции, в котором раскрываются понятия "коррупция" и "противодействие коррупции".

Противодействие - это "действие, препятствующее другому действию" <1>. В нашем случае первое действие - это целенаправленная деятельность всех субъектов антикоррупционной политики государства по профилактике коррупции, борьбе с ней и минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а второе - не что иное, как сама коррупция, которая согласно [Закону](#) о противодействии коррупции определяется как перечень деяний, запрещенных Уголовным [кодексом](#) РФ. Исследование понятия "коррупция" до сих пор вызывает острейшие дискуссии среди теоретиков и практиков, однозначного понимания такого социального явления, как коррупция, среди юристов нет <2>.

Очевидно, что деятельность по противодействию коррупции должна осуществляться на всех уровнях государственной власти и управления во взаимодействии с институтами гражданского общества. Следует подчеркнуть системный характер противодействия коррупции, так как антикоррупционная политика государства может быть эффективна, лишь когда она осуществляется системно и по всем направлениям <1>.

Система - это "определенный порядок в расположении и связи действий; форма организации чего-либо; нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей" <1>. Представляется, что деятельность по противодействию коррупции необходимо рассматривать как систему, особое значение в которой приобретает зависимость свойств одного ее элемента от свойств другого, что определяется как связь между этими элементами. Только при таких условиях антикоррупционная деятельность государства будет эффективна.

Практика зарубежных стран в сфере противодействия коррупции свидетельствует о том, что одним из важнейших документов является национальная антикоррупционная стратегия государства, которая должна содержать основные принципы, организационно-правовые, социально-экономические меры и механизмы реализации антикоррупционной политики. Конкретные мероприятия по реализации стратегии должны быть закреплены в соответствующих планах противодействия коррупции, где устанавливаются сроки, ответственные лица, средства для реализации запланированных мероприятий, а также могут определяться конкретные области осуществления антикоррупционных действий (например, государственная служба,

правоохранительная деятельность, судебная система, государственные закупки), подверженные более высоким коррупционным рискам.

Национальная стратегия должна быть направлена на создание прочной основы для комплексной борьбы с коррупцией в рамках стратегически определенного периода времени. Большинство антикоррупционных стратегий разрабатывается с долгосрочными целями, охватывающими периоды от пяти до 10 лет <1>. Далее цели, задачи и мероприятия могут быть скорректированы, а также изменены или обновлены текущие стратегии.

В нашей стране Национальная стратегия противодействия коррупции была утверждена Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы". В ней закреплены цели и задачи, основные принципы и механизм ее реализации. Вместе с тем в данном документе не анализируется антикоррупционная политика в стране, не оценивается эффективность существующей системы, а главное - инструментарий указанной политики. Кроме того, такой значимый правовой акт был утвержден одним Указом Президента РФ со срочным документом - Национальным планом противодействия коррупции. Более того, упоминание, что Национальный план принимается в целях реализации национальной стратегии, содержалось только в Национальном плане противодействия коррупции на 2012 - 2013 годы <1>.

К сожалению, такое положение дел умаляет значимость Национальной стратегии противодействия коррупции. Представляется необходимым с учетом международной практики пересмотреть ее положения и придать ей характер стратегического базового документа по осуществлению антикоррупционной политики.

В целях реализации положений Закона о противодействии коррупции было принято большое количество нормативных правовых актов. Среди них можно назвать и федеральные законы, и указы Президента РФ, и постановления Правительства РФ. Кроме того, значительную часть в правовом регулировании противодействия коррупции занимают нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти.

Таким образом, можно констатировать, что нормы о противодействии коррупции, принятие которых отнесено к ведению Российской Федерации, содержатся в значительном числе нормативных правовых актов различной юридической силы. На наш взгляд, требуется систематизировать и упорядочить основные правовые нормы, регулирующие отдельные аспекты противодействия коррупции, в едином нормативном правовом акте - Законе о противодействии коррупции. Все антикоррупционные правовые нормы должны находиться в системной логической связи между собой и образовывать правовую базу антикоррупционной системы государства.

Анализ антикоррупционных нормативных правовых актов РФ позволяет выделить основные направления антикоррупционной деятельности. Во-первых, это определение сущности коррупции как социального явления. Во-вторых, закрепление стандарта антикоррупционного поведения, определение того, что есть коррупционное правонарушение, а что - преступление. В-третьих, выявление и пресечение коррупционных правонарушений и преступлений, установление юридической ответственности. И наконец, выявление и устранение причин коррупции.

Федеральные государственные органы согласно Закону о противодействии коррупции осуществляют такое противодействие в пределах своих полномочий. В наибольшей степени коррупции подвержена деятельность органов исполнительной власти, так как именно они наделены такими полномочиями, как регистрация и лицензирование отдельных видов деятельности, экспертиза и сертификация товаров и услуг, и другими контрольно-надзорными и разрешительными полномочиями <1>.

Представляется, что полномочия по организации и осуществлению в пределах компетенции мероприятий по противодействию коррупции должны быть закреплены в числе основных полномочий федеральных органов исполнительной власти. Однако анализ 72 положений о федеральных органах исполнительной власти показал обратное. Так, упоминание о противодействии коррупции среди функций или полномочий федеральных органов исполнительной власти встречается в 13 положениях: в трех Положениях о федеральных министерствах (МВД России, Минтруда России, Минкультуры России <1>), в восьми Положениях о федеральных службах (ФСИН России, ФССП России, ФТС России, ФСБ России, Росгвардии, Росфинмониторинге, ФТС России, Росреестре <2>) и в двух Положениях о федеральных агентствах (ГУСП России, Рослесхозе <3>).

При этом необходимо помнить, что МВД России, ФСБ России и другие правоохранительные органы осуществляют не только профилактику коррупции, но и борьбу с ней, которая заключается в выявлении и расследовании коррупционных преступлений.

Вероятно, можно предположить, что о данных полномочиях говорится как об иных функциях в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента и Правительства РФ. Однако даже подобное упоминание не везде присутствует и большинство положений о федеральных органах исполнительной власти содержит исчерпывающий перечень полномочий.

По нашему мнению, необходимо внести соответствующие изменения в положения о федеральных органах исполнительной власти, закрепив в качестве одного из их полномочий организацию и осуществление в пределах компетенции мероприятий по противодействию коррупции, а в числе полномочий руководителя органа исполнительной власти - организацию работы по противодействию коррупции (профилактика коррупционных правонарушений).

Национальный план противодействия коррупции на соответствующий период - основной программный документ по данным вопросам - содержит комплекс мероприятий в указанной сфере. Осуществление таких мероприятий возлагается на федеральные органы государственной власти, которые, опираясь на базовый документ, утверждают ведомственные антикоррупционные планы.

В настоящее время действует Национальный [план](#) противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы, утвержденный Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. N 378. Согласно данному документу федеральные государственные органы, в том числе федеральные органы исполнительной власти, до 1 сентября 2018 г. обновили свои планы по противодействию коррупции на указанный период. В качестве примеров подобных правовых документов можно привести: [Приказ](#) Минпросвещения России от 29 августа 2018 г. N 8, [Приказ](#) Минздрава России от 21 августа 2018 г. N 551, [Приказ](#) Росздравнадзора от 14 августа 2018 г. N 5408, [Приказ](#) Росстата от 2 августа 2018 г. N 475, [Приказ](#) Росприроднадзора от 21 августа 2018 г. N 322. Ведомственные антикоррупционные планы имеют похожую структуру, содержат конкретизацию положений Национального [плана](#) противодействия коррупции и утверждаются согласно Типовому [плану](#) противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти, одобренному Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол заседания от 15 июня 2012 г. N 134).

Необходимо отметить, что многие мероприятия, предусмотренные в ведомственных планах противодействия коррупции, прописаны в общем виде (например, проведение мероприятий по повышению эффективности реализации требований законодательства о противодействии коррупции или обеспечение действенного функционирования комиссии и др.), недостаточно конкретно формулируются и результаты их выполнения (например, повышение эффективности мер и мероприятий по противодействию коррупции).

В целях реализации основных антикоррупционных предписаний федеральные органы исполнительной власти принимают и другие ведомственные правовые акты: положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; кодексы служебного поведения и этики служащих; перечни должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками; планы проведения ротации; порядки уведомления при возникновении конфликта интересов; порядки сообщения о получении подарков; порядки уведомления о склонении служащего к коррупции и др.

Следует заметить, что федеральные органы исполнительной власти и их должностные лица сталкиваются с рядом сложностей при подготовке соответствующих антикоррупционных документов. Учитывая это, зачастую требуются разъяснения и методические рекомендации по применению федерального законодательства о противодействии коррупции. В настоящее время эти полномочия осуществляет Минтруд России. Как показывает анализ ведомственных антикоррупционных актов, основное внимание в них уделяется вопросам противодействия коррупции в системе государственной службы, т.е. четко прослеживается внутриведомственная направленность антикоррупционных мероприятий. Однако внешние мероприятия по противодействию коррупции, в которых должен участвовать тот или иной орган исполнительной власти совместно с иными органами, в ведомственных правовых актах практически не раскрываются и не предусматриваются в планах по противодействию коррупции. С нашей точки зрения, это серьезное упущение, так как подобные государственные органы имеют ряд полномочий по противодействию коррупции в рамках предмета управления (экономика, культура, здравоохранение, образование и т.п.).

Таким образом, федеральные органы исполнительной власти осуществляют профилактическую деятельность в сфере противодействия коррупции, а борьбой с коррупцией занимаются правоохранительные органы. В настоящее время в России нет специализированного государственного органа по противодействию коррупции. Международные исследования показывают, что в ряде стран такие органы создаются, например в Великобритании (Serious Fraud Office) <1>.

*§ 1 гл. 5, "Государственное управление и государственная служба в современной России: монография" (Уманская В.П., Малеванова Ю.В.) ("НОРМА", 2020)
{КонсультантПлюс}*