

Управленческие решения субъектов административно-правового противодействия коррупции на федеральном уровне¹

Аннотация. В статье раскрывается основное содержание административно-правового противодействия коррупции, осуществляемого специально уполномоченными государственными органами на федеральном уровне. Автор подчеркивает высокую степень общественной опасности коррупции и коррупционных проявлений в публичном управлении, а также высокую степень внимания со стороны научного сообщества к данной проблематике на протяжении многих лет. В работе исследуются антикоррупционные полномочия Президента РФ, Администрации Президента РФ, Правительства РФ, отдельных федеральных органов исполнительной власти. Полномочия субъектов административно-правового противодействия коррупции анализируются с учетом особенностей государственного управления и принятия соответствующих управленческих решений. Особенно показателен в данном контексте описанный в работе пример денонсации Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, обусловленной крайне недружественной и дискриминационной политикой санкций стран Запада в отношении Российской Федерации. Кроме того, в работе проанализированы отдельные положения законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих соответствующие антикоррупционные полномочия государственных органов и должностных лиц. Также в статье представлены и раскрыты категории административно-правового механизма противодействия коррупции и специализированные управленческие антикоррупционные формы и методы.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, субъекты государственного управления, Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, формы и методы противодействия коррупции, управленческие решения.



Максим Михайлович ПОЛЯКОВ,

докторант,
доцент кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
mpolyakov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.083-090

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-18-00764.

Maxim M. POLYAKOV,

Doctoral candidate, Associate Professor
of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
mmpolyakov@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Management Decisions of Subjects of Administrative and Legal Counter Corruption at the Federal Level

Abstract. *The article reveals the main content of the administrative and legal fight against corruption carried out by specially authorized state bodies at the federal level. The author emphasizes the high degree of public danger of corruption and corruption manifestations in public administration, as well as the high degree of attention from the scientific community to this issue over the years. The paper examines the anti-corruption powers of the President of the Russian Federation, the Administration of the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, and individual federal executive authorities. The powers of the subjects of administrative and legal anti-corruption are analyzed taking into account the peculiarities of public administration and the adoption of appropriate management decisions. In this context, the example described in the paper of the denunciation of the Council of Europe Convention on Criminal Liability for Corruption, due to the extremely unfriendly and discriminatory policy of sanctions by Western countries against the Russian Federation, is particularly indicative. In addition, the work analyzes certain provisions of legislation and subordinate regulatory legal acts establishing the relevant anti-corruption powers of state bodies and officials. The article also presents and reveals the categories of the administrative and legal mechanism for combating corruption, as well as specialized managerial anti-corruption forms and methods.*

Keywords: *corruption, anti-corruption, subjects of public administration, the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, federal executive authorities, forms and methods of combating corruption, management decisions.*

В российском обществе давно существует явный запрос на снижение уровня коррупции не только в публичном управлении, но и в других сферах общественных отношений. Проводимые много лет в нашей стране социологические опросы фиксируют довольно тревожные тенденции, касающиеся отношения граждан к коррупции. Согласно данным ФОМ (Фонда «Общественное мнение»), более половины россиян не верят в достижение значительных успехов в деле борьбы с коррупцией². Исследование, проведенное Торгово-промышленной

² Перспективы борьбы с коррупцией в России // URL: <https://fom.ru/bezopasnost-i-pravo/14186> (дата обращения: 26.02.2024).

палатой РФ «Бизнес-барометр коррупции», показывает, что из более чем 46 тысяч опрошенных предпринимателей с коррупционными проявлениями в среднем сталкивались более 70 % в различных федеральных округах³.

Коррупция — это ярко выраженное социально-правовое явление, распространение и сдерживание которого во многом обусловлено существующим отношением к нему всех представителей гражданского общества. По мнению автора, в России сформировалась ситуация, которую в целом можно квалифицировать как «терпимое отношение к коррупции». В особенности это касается так называемой «бытовой» коррупции, характеризуемой отношениями кумовства, протекционизма, покровительства на работе, подарками или мелким подкупом при взаимодействии с представителями власти, государственных и негосударственных организаций и учреждений.

Сходной позиции придерживаются и другие отечественные ученые-исследователи. М. В. Шедий пишет, что «действительно массового неприятия бытовой коррупции в настоящее время не наблюдается»⁴. На наш взгляд, это не повод смириться с существующей ситуацией восприятия коррупции в обществе.

Коррупция и ее проявления в публичном управлении Российской Федерации уже традиционно относятся к разряду наиболее сложных и глубоких проблем. Автор поддерживает данный тезис в проводимых на протяжении многих лет исследованиях⁵. Указанная позиция близка и значительной части отечественных и зарубежных ученых из разных отраслей знаний (политологии, социологии, истории), а также отдельным юридическим наукам. Приведем лишь некоторые примеры вполне обоснованных мнений в указанном контексте. Так, В. М. Баранов считает, что «проблема коррупции приобрела особую остроту в связи с реформами всех уровней публичного управления»⁶. Ю. В. Трунцевский в одной из своих работ пишет: «Коррупция подрывает приверженность государств демократическому правлению и верховенству права»⁷. Т. Я. Хабриева совершенно справедливо утверждает, что «коррупция существует во всех государствах вне зависимости от уровня социально-экономического и политического развития, проникает во все сферы государственной и общественной жизни»⁸.

Весомая аргументация в трудах ведущих исследователей Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ убеждает

³ Специальный проект ТПП РФ «Бизнес-барометр коррупции» // URL: <https://ach.tpprf.ru/barometer/> (дата обращения: 26.02.2024).

⁴ Шедий М. В. Формирование антикоррупционного правосознания как основного элемента антикоррупционного образования гражданского общества // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-antikorrupcionnogo-pravosoznaniya-kak-osnovnogo-elementa-antikorrupcionnogo-obrazovaniya-grazhdanskogo-obschestva/viewer>. С. 286.

⁵ Поляков М. М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 3.

⁶ Баранов В. М. Право против коррупции // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 119.

⁷ Трунцевский Ю. В. Бытовая (повседневная) коррупция: понятие и социальное значение // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 158.

⁸ Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 7.



в необходимости дальнейшего более детального и содержательного изучения противодействия коррупции в публичном управлении. Важно подчеркнуть, что исследованиями в данном направлении занимаются представители и иных научных школ Москвы, Санкт-Петербурга, Казани, Красноярска, Нижнего Новгорода, Тюмени, Хабаровска. Это дополнительно подчеркивает масштаб проблемы и всеобщее внимание к ней со стороны юридического академического научного сообщества.

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ) под противодействием коррупции понимается деятельность специально уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также юридических и физических лиц⁹. Противодействие коррупции связано с профилактикой и борьбой с коррупцией, минимизацией и ликвидацией последствий коррупционных правонарушений. Профилактика коррупции охватывает предупреждение коррупции, выявление и устранение причин коррупции.

Профилактика и предупреждение коррупции входят в компетенцию иных участников антикоррупционных отношений. К ним относятся органы публичного управления, граждане и организации. Более того, статьей 13.3. Закона № 273-ФЗ установлена *обязанность* организаций разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции. Соответствующие обязанности установлены и для отдельных категорий физических лиц, в частности государственных и муниципальных служащих¹⁰. За их неисполнение или ненадлежащее исполнение предусмотрено применение мер уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством РФ.

В контексте реализации особых антикоррупционных полномочий субъектами государственного управления предлагается использовать категорию *административно-правовое противодействие коррупции*¹¹. Практически все государственные органы и органы местного самоуправления, входящие в систему публичного управления, обязаны противодействовать коррупции. Однако, на наш взгляд, можно выделить ряд *основных субъектов государственного управления, наделенных наиболее широкими полномочиями административно-правового противодействия коррупции*. Возглавляет эту систему *Президент РФ*, который утверждает национальный план¹² и национальную стратегию противодействия коррупции¹³. Глава государства принимает управленческие решения,

⁹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

¹⁰ См., например: Конфликт интересов на службе в уголовно-исполнительной системе : монография / Н. В. Анискина, П. В. Голодов, О. В. Дербина [и др.]. Вологда, 2019.

¹¹ *Поляков М. М.* Административно-правовое противодействие коррупции в государственном управлении: понятие и содержание // Административное право и процесс. 2023. № 12. С. 24.

¹² Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021—2024 годы» // URL: www.pravo.gov.ru, 16.08.2021. № 0001202108160035.

¹³ Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

направленные на противодействие коррупции в отдельных сферах государственного управления, как показывает практика, преимущественно в административно-политической. Оформляются данные решения соответствующими правовыми актами, чаще всего указами¹⁴. Например, Президент России подписал Указ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», на основании которого был утвержден целый ряд типовых положений о подразделениях государственных органов по профилактике коррупции и коррупционных правонарушений¹⁵.

Глава государства устанавливает компетенцию *федеральных органов исполнительной власти в области противодействия коррупции*. Ярким примером в данном отношении является *Министерство юстиции РФ*, уполномоченное официально проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, их проектов и иных документов¹⁶. Полномочиями по противодействию коррупции обладают и другие федеральные органы исполнительной власти. К ним можно отнести Министерство внутренних дел РФ, Министерство иностранных дел РФ, а также Федеральную службу безопасности России.

Полномочиями административно-правового противодействия коррупции наделена *Администрация Президента РФ*. Согласно п. 4 Положения об Администрации Президента РФ она обеспечивает подготовку управленческих решений главы государства, а также контролирует их непосредственное исполнение¹⁷. В структуре данного органа функционирует обособленное специализированное подразделение, связанное с противодействием коррупции в публичном управлении¹⁸. Круг полномочий данного управления довольно широк, но применительно к управленческим решениям по вопросам противодействия коррупции можно отнести участие в подготовке указов, распоряжений и поручений Президента РФ, а также подготовку проектов федеральных программ и принятие координационных решений для обеспечения их выполнения.

Правительство РФ занимается координацией федеральных органов исполнительной власти в части реализации государственных планов и программ по противодействию коррупции. Также Правительство России принимает правовые акты, связанные с содействием Президенту РФ по отдельным вопросам

¹⁴ О проблемах, связанных с «указным» нормотворчеством, см., например: *Зайцев Д. И.* Приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как мера государственного принуждения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6. С. 197—206.

¹⁵ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

¹⁶ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». П. 2 ч. 1 ст. 3 // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

¹⁷ Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 26.06.2023) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1395.

¹⁸ См.: Указ Президента РФ от 23.05.2023 № 368 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции» // URL: pravo.gov.ru, 23.05.2023. № 0001202305230003.



государственной антикоррупционной политики¹⁹ и ее методическому сопровождению²⁰.

По мнению автора, показательным примером мотивированного управленческого решения, связанного с противодействием коррупции, стала денонсация Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, что было обусловлено мощнейшими структурными изменениями отечественной антикоррупционной политики под влиянием множественных санкций со стороны недружественных стран Запада. Данный документ был подписан при участии России и ратифицирован 25.07.2006²¹. Решение о денонсации было инициировано Президентом России, поддержано Правительством РФ и Министерством иностранных дел РФ. Глава государства внес соответствующий законопроект на рассмотрение палат Федерального Собрания России, поддержавших данное решение²². Предметным основанием для этого послужило то, что Российская Федерация фактически лишилась права участия в обсуждении докладов, а также права голоса в ГРЕКО²³. Другими словами, в отношении России Советом Европы были приняты неприемлемые дискриминационные меры.

Отметим, что противодействие коррупции осуществляется не только применительно к профилактике коррупционных отношений на государственной или муниципальной службе. Антикоррупционной работой занимаются федеральные органы исполнительной власти и в сфере образования. Так, *Министерство науки и высшего образования РФ* осуществляет координационную работу в отношении вузов в части проведения международных и всероссийских студенческих антикоррупционных мероприятий, научно-практических конференций, круглых столов и семинаров.

Кроме того, во исполнение п. 36 Национального плана противодействия коррупции на 2021—2024 годы была принята федеральная программа по антикоррупционному просвещению населения²⁴. Сама программа состоит всего из 16

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 22.12.2022 № 2383 «О представлении Президенту Российской Федерации предложения о денонсации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // URL: pravo.gov.ru. 22.12.2022. № 0001202212220048.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 25.05.2019 № 662 «Об утверждении методики проведения социологических исследований в целях оценки уровня коррупции в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2828.

²¹ Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3424.

²² Федеральный закон от 28.02.2023 № 42-ФЗ «О денонсации Российской Федерацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // URL: pravo.gov.ru. 28.02.2023. № 0001202302280016.

²³ Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) — международная организация, созданная в целях борьбы с коррупцией (URL: <https://www.coe.int/en/web/greco> (дата обращения: 26.02.2024)).

²⁴ Распоряжение Минобрнауки России от 14.12.2021 № 475-р «Об утверждении программы по антикоррупционному просвещению населения на 2021—2024 годы» // URL: <https://minobrnauki.gov.ru/upload/2022/01/программа%20по%20антикоррупционному%20просвещению%20населения%20на%202021-2024%20годы.pdf> (дата обращения: 26.02.2024).

пунктов и предусматривает проведение разнообразных научных, методических, образовательных и просветительских мероприятий, а также формирование нетерпимого отношения к коррупции у обучающихся. Важно отметить, что сегодня российские образовательные программы в сфере высшего образования непосредственно связаны с развитием у студентов антикоррупционного мировоззрения. В части компетенций, которые должны быть в обязательном порядке сформированы у обучающихся, программа сформулирована следующим образом: «Способен формировать нетерпимое отношение к коррупционному поведению».

К сожалению, высокий уровень коррупции свойствен и сфере высшего образования. В некоторых случаях отдельные преподаватели и студенты склонны совершать различные коррупционные правонарушения, граничащие с уголовной ответственностью. Для исправления данной ситуации необходимо последовательно проводить целенаправленную работу по профилактике коррупции на основе наиболее эффективных мер, закрепленных в отечественном законодательстве.

Нетерпимое отношение к коррупции — это базовая доминанта всей антикоррупционной политики, ее конечная цель и наиболее желаемый результат. Сформированность такого отношения к коррупции означает полное отторжение всеми членами общества даже гипотетической возможности совершить коррупционное деяние. С учетом того, что искоренить коррупцию невозможно и человеческая природа в силу ее несовершенства имеет склонность к совершению правонарушений, достичь этого не представляется возможным. Даже в наименее подверженных коррупции странах совершаются коррупционные проступки. Поэтому процесс минимизации коррупции в российском обществе будет достаточно долгим.

Вкратце остановимся на формах и методах противодействия коррупции, реализуемых субъектами административно-правового противодействия коррупции. К управленческим формам автор относит, в частности, антикоррупционные государственные планы в органах исполнительной власти. К управленческим методам относится, например, антикоррупционный мониторинг. Более подробно административно-правовые формы и методы исследовались автором в отдельной монографической работе²⁵.

Подводя итог, еще раз отметим, что полномочиями по противодействию коррупции на федеральном уровне обладает достаточно большое количество субъектов. К ним относятся не только федеральные органы исполнительной власти, но и иные государственные органы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баранов В. М. Право против коррупции // Журнал российского права. — 2013. — № 7. — С. 119—130.
2. Зайцев Д. И. Приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как мера государственного принужде-

²⁵ См.: Поляков М. М. Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции в органах исполнительной власти Российской Федерации : монография / под ред. Д. К. Нечевина. М. : Проспект, 2022.



- ния // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2021. — № 6. — С. 197—206.
3. Конфликт интересов на службе в уголовно-исполнительной системе : монография / Н. В. Анискина, П. В. Голодов, О. В. Дербина [и др.]. — Вологда, 2019.
 4. Поляков М. М. Административно-правовое противодействие коррупции в государственном управлении: понятие и содержание // Административное право и процесс. — 2023. — № 12. — С. 21—24.
 5. Поляков М. М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.
 6. Поляков М. М. Административно-правовые формы и методы противодействия коррупции в органах исполнительной власти Российской Федерации : монография / под ред. Д. К. Нечевина. — М. : Проспект, 2022.
 7. Трунцевский Ю. В. Бытовая (повседневная) коррупция: понятие и социальное значение // Журнал российского права. — 2018. — № 1. — С. 158—168.
 8. Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. — 2012. — № 1. — С. 7—14.
 9. Шедий М. В. Формирование антикоррупционного правосознания как основного элемента антикоррупционного образования гражданского общества // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-antikorrupcionnogo-pravosoznaniya-kak-osnovnogo-elementa-antikorrupcionnogo-obrazovaniya-grazhdanskogo-obschestva/viewer>.