

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье рассмотрены актуальные вопросы противодействия коррупции в государственном управлении в процессе осуществления административной реформы на современном этапе развития Российской Федерации. Авторами представлен анализ различных научно-теоретических источников, а также основных антикоррупционных нормативных правовых актов. Сделан вывод о том, что административная реформа стала основой для проводимой в настоящее время антикоррупционной политики в Российской Федерации. **Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, органы государственной власти, административная реформа.

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.41.1.135-143

**M. M. POLYAKOV,**

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Administrative Law and Process  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
[maxpol84@yandex.ru](mailto:maxpol84@yandex.ru)

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**E. S. OKROKOVA,**

graduate student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
[ekaterina.okroкова@mail.ru](mailto:ekaterina.okroкова@mail.ru)

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

### ANTI-CORRUPTION IN THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract.** The article discusses topical issues of fighting corruption in public administration in the process of implementing administrative reform at the present stage of development of the Russian Federation. The authors present an analysis of various scientific and theoretical sources, as well as the main anti-corruption regulatory legal acts. It is concluded that administrative reform has become the basis for the current anti-corruption policy in the Russian Federation.

**Keywords:** corruption, anti-corruption, public authorities, administrative reform.



**Максим Михайлович  
ПОЛЯКОВ,**

кандидат юридических  
наук, доцент,  
доцент кафедры  
административного права  
и процесса Университета  
имени О.Е. Кутафина  
(МГЮА)

[maxpol84@yandex.ru](mailto:maxpol84@yandex.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Екатерина Сергеевна  
ОКРОКОВА,**

магистрант Университета  
имени О.Е. Кутафина  
(МГЮА)

[ekaterina.okroкова@mail.ru](mailto:ekaterina.okroкова@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© М. М. Поляков,  
Е. С. Окрокова, 2018

Административная реформа — важный и сложный процесс совершенствования государственного управления. Зачастую он длителен и включает большой комплекс мероприятий, направленных на структурные и содержательные преобразования системы государственных органов и порядка осуществления ими деятельности, а также на повышение эффективности реализации государством своих полномочий. Административная реформа предполагает работу по искоренению явлений, подрывающих нормальное функционирование государственных институтов, одним из таких направлений деятельности является борьба с проявлениями коррупции в органах государственной власти.

Коррупция — это системная угроза самого высокого порядка для существующих в Российской Федерации общественных отношений. В разрезе анализируемой тематики системность проблемы коррупции подразумевает ее нацеленность на разрушение абсолютно всех социальных институтов (общественные объединения, движения, партии) и институтов государственной власти (законодательные исполнительные и судебные органы).

Применительно к деятельности органов исполнительной власти коррупция резко снижает показатели эффективности государственного управления, что в конечном итоге сказывается на уровне валового внутреннего продукта (ВВП) государства, производительности труда, среднем уровне доходов населения, уровне культуры и образования, продолжительности жизни и т.д. Фактически в совокупности коррупция влияет на общий уровень развития и функционирования как государственных институтов, так и государства в целом.

Согласно Индексу восприятия коррупции (ИВК) за 2016 г. из 176 стран Россия заняла 131-е место, оказавшись в одном ряду с Ираном, Казахстаном и Непалом<sup>1</sup>. Это означает, что Россия, согласно данному рейтингу, относится к числу стран с очень высоким уровнем коррупции и находится ближе к концу списка, чем к его началу. Возглавляют список стран с наименьшим уровнем коррупции Дания, Новая Зеландия и Финляндия.

Представляется обоснованным мнение Д. К. Нечевина о том, что неполное определение граней понятия коррупции является одним из основных условий неполноты противодействия коррупции со стороны органов государственной власти<sup>2</sup>.

На сегодняшний день отечественными и зарубежными учеными сформулировано множество самых разнообразных авторских определений категории «коррупция». Американские ученые М. Джонстон и Дж. Най определяют коррупцию, как «...поведение, отклоняющееся от того, которое предписано должностному лицу имеющимися правилами, и обусловленное желанием получить материальные или статусные преимущества для себя, своей семьи или связанной с собой узкой группы лиц, а также нарушающее ограничения на вмешательство по личным

<sup>1</sup> Индекс восприятия коррупции — 2016: положение России не изменилось // URL: <http://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/indeks-vospriyatiya-korruptsii-2016-polozhenie-rossii-ne-izmenilos.html> (дата обращения: 25.06.2017).

<sup>2</sup> Нечевин Д. К. Проблемы противодействия коррупции // Публичное и частное право. Выпуск № 1 (XXV). 2015. С. 200.

мотивам в отправление должностных функций»<sup>3</sup>. Данное определение содержит практически все основные признаки коррупции, которые впоследствии были отражены во многих международных антикоррупционных правовых актах. Ученые делают акцент на том, что коррупция — это отклоняющееся, или, как выражаются криминологи, *девиантное*, поведение, т.е., другими словами, *деятельность должностных лиц, нарушающая нормы права*.

Профессор права и политической науки Йельского университета (США), С. Роуз-Аккерман в книге «Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы» пишет, что коррупция — симптом того, что в системе государственного управления что-то не так. И далее продолжает: «Государственные институты, созданные для регулирования взаимоотношений между гражданином и государством, вместо этого используются для личного обогащения и предоставления льгот коррумпированным хозяйствующим субъектам»<sup>4</sup>. Указанная позиция американского ученого сосредоточена главным образом на одном из ключевых признаков коррупции — *личной выгоде*. Кроме того, С. Роуз-Аккерман выделяет два вида коррупции: политическую и административную. Политическая связана с процессом принятия закона, а административная выражается в его исполнении.

Международные эксперты по вопросам коррупции в государствах с переходной экономикой Д. Джонс, Дж. Хеллман и Д. Кауфманн выделяют следующие формы коррупции: административную коррупцию и «скупку государства»<sup>5</sup>. По мнению зарубежных специалистов, административная коррупция связана с искусственным внесением изменений и дополнений в законодательство, позволяющих чиновникам получать материальную выгоду или определенные преференции для себя и своих близких. Под «скупкой государства» понимается противозаконная экономическая модель, при помощи которой крупные коммерческие компании коррумпируют представителей официальной власти с целью принятия выгодных законов и заключения прибыльных контрактов. Данные формы коррупции представляют собой не что иное, как отражение двух других наиболее опасных форм капитализма — бюрократического капитализма (экономическая система, при которой «теневой» сектор становится господствующим, подавляющее большинство населения живет за чертой бедности, коррумпированные чиновники и предприниматели являются держателями основной части богатств страны) и олигархического капитализма (власть и экономика узурпируются небольшой группой самых богатых людей, одновременно занимающих руководящие должности в органах государственной власти). Таким образом, коррупция в государстве имеет явную экономическую природу и направлена на *получение незаконных материальных благ и преференций*.

Многие ученые-административисты при определении коррупции используют криминологический подход, суть которого состоит в *социальной природе кор-*

<sup>3</sup> Джонстон М. Поиск определений: качество политической жизни и проблема коррупции // Международное жюри социальных наук. Париж, 1997. № 16. С. 37.

<sup>4</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О. А. Алякринского. 2-е изд. М.: Логос, 2010. С. 7.

<sup>5</sup> Джонс Д., Хеллман Дж., Кауфманн Д. Что стоит за «загрязняющей рукой» правительства в переходном периоде // Трансформация. 2000. № 2—3. С. 8—9.



рупции, т.е. это *широкое* понимание коррупции. Так, например, Л. М. Колодкин считает, что коррупция как общественное (социальное) явление выражается в использовании работниками государственных органов служебного положения в целях получения неправомερных, личных выгод материального или имущественного характера<sup>6</sup>. Из данного определения следует, что специальным субъектом коррупционных отношений является работник государственного органа, т.е. лицо, которое, согласно действующему законодательству о государственной гражданской службе, не является гражданским служащим. Более развернутую трактовку коррупции приводит А. Ф. Ноздрачев, обозначающий коррупцию как явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах<sup>7</sup>. С. В. Алёнкин использует термин «коррупционность», т.е. вовлеченность должностного лица в незаконное обогащение путем использования должностных полномочий, зараженность стремлением к незаконному обогащению посредством использования возможностей занимаемого служебного положения<sup>8</sup>.

Противодействие коррупции является приоритетной составляющей внутренней политики государства. Важнейшие антикоррупционные инициативы обозначаются главой государства на заседаниях в Правительстве РФ, выступлениях перед палатами Федерального Собрания РФ, официальных совещаниях высших консультативных органов (Государственный совет РФ, Совет Безопасности РФ), на встречах с общественностью. Тот факт, что коррупция является одной из главных проблем функционирования органов государственной власти, осознавался руководством страны еще в 90-е гг. XX в. Например, в вводной части послания Президента Б. Н. Ельцина Федеральному Собранию Российской Федерации 1997 года отмечалось, что «государственный аппарат разъедает коррупция»<sup>9</sup>. В дальнейшем практически во всех ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию противодействие коррупции обь-являлось одним из приоритетных направлений внутренней политики. В 2016 г. глава государства также отметил необходимость дальнейшего продолжения противодействия коррупции и особо подчеркнул: «Борьба с коррупцией — это не шоу, она требует профессионализма, серьезности и ответственности, толь-

<sup>6</sup> См.: *Тогонидзе Н. В.* Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности (круглый стол) // Государство и право. 2002. № 1. С. 104.

<sup>7</sup> См.: *Ноздрачев А. Ф.* Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. С. 35—36.

<sup>8</sup> См.: *Алёнкин С. В.* Механизм противодействия коррупции (теоретико-правовое исследование). М., 2008. С. 36.

<sup>9</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти — порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 07.03.1997. № 47.

ко тогда она даст результат, получит осознанную, широкую поддержку со стороны общества»<sup>10</sup>.

Актуальным остается вопрос о соотношении мер по противодействию коррупции и мероприятий административной реформы, их эффективности в борьбе с коррупционными проявлениями в системе государственного управления. В этой связи представляется целесообразным проанализировать становление указанных институтов в Российской Федерации, выявить характер их взаимодействия и перспективные направления повышения эффективности противодействия коррупции при осуществлении административной реформы.

Как известно, административная реформа в Российской Федерации имеет длительную историю. Необходимость ее проведения была обозначена еще в 1990-е гг.<sup>11</sup> Тем не менее вплоть до 2003 г. конкретные планы и программы реформирования не получили развития, несмотря на наличие подготовленной в 1998 г. первой Концепции административной реформы, содержащей важные проблемы взаимодействия власти и общества, и разработанной Концепции государственного строительства (2000 г.). В эти периоды происходили процессы департизации государственного аппарата, формирования органов власти, и в связи с приоритетностью иных целей и задач административная реформа была отложена<sup>12</sup>.

Официально административная реформа была инициирована Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах»<sup>13</sup> (далее — Указ № 824), который закрепил приоритетные направления деятельности в рамках данного направления. Правительству РФ было поручено образовать Правительственную комиссию по проведению административной реформы (далее — Комиссия) и утвердить положение о ней. Это было осуществлено с принятием постановления Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451<sup>14</sup> (далее — Постановление Правительства РФ № 451). Необходимо отметить, что ни Указом № 824, ни Постановлением Правительства РФ № 451 противодействие коррупции не было закреплено в качестве приоритетного направления административной реформы. Тем не менее пп. «б» п. 4 Положения о Правительственной комиссии по проведению административной реформы закрепляет право Комиссии рассматривать проекты актов, «в том числе в целях

<sup>10</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. № 45. 02—08.12.2016.

<sup>11</sup> См.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / [Э. П. Андрюхина и др.]; под ред. С. А. Старостина; М-во образования и науки РФ, Мос. гос. юрид. ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА). М.: Проспект, 2017. С. 42—43.

<sup>12</sup> См.: Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М.: Контракт: Инфра-М, 2006. С. 14—18.

<sup>13</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102082702> (дата обращения: 23.06.2017).

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» (ред. от 23.11.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/%3Fdocbody%3D%26nd%3D102082741> (дата обращения: 23.06.2017).

выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». Видится, что данное обстоятельство предварило дальнейшую разработку и внедрение механизма антикоррупционной экспертизы.

Программная основа административной реформы была закреплена в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах (далее — Концепция), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р<sup>15</sup>. Концепция стала настоящим целеполагающим документом: в ней были обозначены достижения административной реформы к 2005 г.; основные проблемные моменты, в частности коррумпированность государственного аппарата и отсутствие механизмов противодействия этому явлению; цели, задачи, сроки, этапы реализации реформы и система мероприятий по разным направлениям (управление по результатам, стандартизация и регламентация, создание многофункциональных центров предоставления услуг и т.д.).

Большой интерес представляет комплекс мер по оптимизации функций органов исполнительной власти и противодействию коррупции. В числе «особых механизмов» противодействия коррупции значились:

- разработка пакета антикоррупционных нормативных правовых актов, включая ратификацию международных конвенций;
- подготовка в 2006 г. типовых антикоррупционных программ, разработка и начало реализации в 2007 г. ведомственных и региональных антикоррупционных программ;
- внедрение в 2006—2007 гг. антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- разработка методики оценки коррупциогенности государственных функций;
- создание к 2007 г. специальных антикоррупционных механизмов в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции.

Более того, Концепция содержала перечень дополнительных механизмов, ограничивающих возможность коррупции:

- деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями (данное направление реализуется в рамках предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах, в электронной форме, введения системы «одного окна»);
- регламентация процедур взаимодействия (здесь можно выделить разработку типового регламента предоставления государственных и муниципальных услуг и их обязательную регламентацию);
- ротация должностных лиц (к этому направлению можно добавить в целом реформирование государственной и муниципальной службы, нацеленное на обеспечение прозрачности порядка ее замещения, прохождения и законности деятельности служащих).

Важным аспектом Концепции для целей противодействия коррупции являются мероприятия, связанные с повышением эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества (обеспечение информационной открытости

<sup>15</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102100675> (дата обращения: 23.06.2017).

государственных органов, проведение публичных обсуждений и общественной экспертизы решений, создание общественных советов), модернизацией системы информационного обеспечения органов исполнительной власти (создание эффективной системы мониторинга показателей деятельности субъектов бюджетного планирования, системы мониторинга реализации антикоррупционных программ и др.).

Таким образом, прослеживается взаимосвязь антикоррупционных мероприятий и иных мероприятий административной реформы: они обуславливают друг друга. И если изначально ликвидация коррупции, согласно Концепции, рассматривалась как «необходимое условие оптимизации функций органов исполнительной власти», то с 2008 г. Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах противодействия коррупции»<sup>16</sup> (далее — Указ № 815) данное направление деятельности было выделено в отдельный институт.

Указом № 815 был образован координационный орган в целях создания системы противодействия коррупции — Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, учрежден его президиум, определены полномочия членов Совета, дано поручение о разработке Национального плана противодействия коррупции. Спустя два месяца Национальный план противодействия коррупции на 2010—2011 годы был утвержден поручением Президента РФ от 31 июля 2008 г. Пр-1568<sup>17</sup>. В конце года был принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) — значимый системообразующий и программный документ, раскрывающий понятия и проявления коррупции, провозглашающий основные принципы и организационные основы противодействия этому явлению, определяющий основные меры по ее профилактике<sup>18</sup>.

Во исполнение п. 1 ч. 1 ст. 5 Закона о противодействии коррупции Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460<sup>19</sup> была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, которая стала основой «постоянно совершенствуемой системы мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, ...направленной на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемой федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами».

<sup>16</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102122053> (дата обращения: 23.06.2017).

<sup>17</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/566> (дата обращения: 23.06.2017).

<sup>18</sup> См.: *Бараненкова И. В.* Федеральный закон «О противодействии коррупции» как системообразующий нормативный акт в сфере профилактики коррупции военнослужащих // *Военное право*. 2013. № 3. С. 45—46.

<sup>19</sup> Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы» (ред. от 13.03.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102137438> (дата обращения: 23.06.2017).



Значимым представляется тот факт, что среди основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции указаны все те же мероприятия Концепции, представленные через призму борьбы с коррупцией:

- повышение эффективности деятельности органов государственной власти;
- внедрение в деятельность инновационных технологий для обеспечения прозрачности нормотворчества и совершенствование антикоррупционной экспертизы;
- преобразование механизма государственных и муниципальных закупок;
- совершенствование системы финансового учета и отчетности;
- привлечение институтов гражданского общества к борьбе с коррупцией и др.

Немаловажно и то, что административная реформа, продолжившаяся с изданием распоряжения Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р, утвердившего Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 годы<sup>20</sup> (далее — Концепция снижения административных барьеров), и Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>21</sup>, не только подвела основные итоги мероприятий Концепции административной реформы, включая противодействие коррупции, но и закрепила взаимосвязь с другими направлениями развития и реформирования государственного управления. И если в Концепции 2005 г. внимание акцентировалось на невозможности осуществления административной реформы без работы по ликвидации коррупции, то согласно Концепции 2011 г., наоборот, достижение целей Национальной стратегии противодействия коррупции невозможно без мероприятий, предусмотренных Концепцией снижения административных барьеров, — это и совершенствование системы контрольно-надзорной деятельности, предоставление государственных услуг по принципу «одного окна», обеспечение открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти и др. Налицо содержательное пересечение проводимых реформ, их не только взаимосвязь, но и взаимозависимость и неразделимость.

Административная реформа и противодействие коррупции — это взаимосвязанные поступательные процессы. Совершенствование государственного управления подразумевает максимальное снижение коррупционных проявлений, а борьба с коррупцией, в свою очередь, требует реформ. Повышение эффективности осуществления указанных процессов возможно только при осознании их взаимозависимости и нормативном закреплении в едином концептуальном документе государственного реформирования.

<sup>20</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» (ред. от 28.08.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102148573> (дата обращения: 23.06.2017).

<sup>21</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102156335> (дата обращения: 23.06.2017).

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М. : Контракт: Инфра-М, 2006.
2. Бараненкова И. В. Федеральный закон «О противодействии коррупции» как системообразующий нормативный акт в сфере профилактики коррупции военнослужащих // Военное право. — 2013. — № 3.
3. Джонс Д., Хеллман Дж., Кауфманн Д. Что стоит за «загрязняющей рукой» правительства в переходном периоде // Трансформация. — 2000. — № 2—3.
4. Джонстон М. Поиск определений: качество политической жизни и проблема коррупции // Международное жюри социальных наук. — Париж. — 1997. — № 16.
5. Нечевин Д. К. Проблемы противодействия коррупции // Публичное и частное право. — Выпуск № 1 (XXV). — 2015.
6. Ноздрачев А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. — 2007. — № 10.
7. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учебник для магистров / [Э. П. Андрюхина и др.] под ред. С. А. Старостина ; М-во образования и науки Российской Федерации, Московский гос. юридический ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — М. : Проспект, 2017.
8. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О. А. Алякринского. — 2-е изд. — М. : Логос, 2010.
9. Старостин С. А. О некоторых проблемах реализации административной реформы в Российской Федерации и путях их решения // Lex Russica. — 2008. — Т. LXVII. — № 4. — С. 875—884.
10. Тогонидзе Н. В. Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности (круглый стол) // Государство и право. — 2002. — № 1.

