

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.189.8.069-080

Д. А. Шаманский*

Независимость государственной власти: проблемы укрепления и антикоррупционной безопасности

Аннотация. В статье раскрываются основные проблемы антикоррупционной безопасности в органах государственной власти. Неорганизованность государственной системы отбора и рекрутирования кадров является основным детерминирующим фактором, который способствует возникновению, развитию и росту коррупции в органах государственной власти. Автор пришел к выводу о том, что бесконтрольность и отсутствие государственной монополии в государственной системе отбора и рекрутирования кадров привели к тому, что отдельные лица (группы лиц) имеют возможность осуществлять деятельность по отбору и рекрутированию государственных кадров на основании корыстной или иной личной заинтересованности. По сути, данный вид деятельности существует параллельно с легитимными органами государственной власти. Деятельность по государственному кадровому отбору реализуется под влиянием теневых структур или отдельных лиц, интегрированных в систему государственной власти, которые обладают коррупционными взглядами и антиобщественными установками. Фактическое отсутствие единой эффективной государственной системы кадрового отбора создает коррупционные риски, прямо влияющие на независимость и самостоятельность государственной власти. В результате ангажированный чиновник не стремится к осуществлению общественно полезной деятельности или достижению общественно полезного результата либо социальной справедливости и равноправия. Основным мотивом пребывания во власти для подобных должностных лиц становится удовлетворение личных потребностей, интересов, амбиций или корысть. Сам факт наличия у должностного лица внутренней корыстной мотивации или иного интереса неизбежно приводит к разрушению системы государственного управления. Это подтверждается тем, что внутренняя мотивация данного должностного лица (эгоизм, личный интерес, корысть) не позволяет ему достичь в своей деятельности общественно полезного результата, так как его движущей силой являются личные амбиции или иной интерес.

Автор обосновывает необходимость разграничения на законодательном уровне законного и незаконного протекционизма, а также установления государственной монополии над данным видом деятельности.

Ключевые слова: коррупция; коррупционная деятельность; причины коррупции; внешние факторы коррупции; коррупционная мотивация; общественно полезная мотивация; государственная система отбора и рекрутирования кадров; кадровая политика; антикоррупционная безопасность.

Для цитирования: Шаманский Д. А. Независимость государственной власти: проблемы укрепления и антикоррупционной безопасности // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 8. — С. 69–80. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.189.8.069-080.

Independence of State Power: Problems of Strengthening and Anti-Corruption Security

Dmitriy A. Shamanskiy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Criminal Law and Procedure, Law Institute of the North Caucasus State Academy
ul. Stavropolskaya, d. 36, Cherkessk, Russia, 369000
shama.80@mail.ru

Abstract. The paper explains the main problems of anti-corruption security in public authorities. The lack of and disorganization of the state system of personnel selection and recruitment is the main determinant factor that

© Шаманский Д. А., 2022

* Шаманский Дмитрий Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Юридического института Северо-Кавказской государственной академии
Ставропольская ул., д. 36, г. Черкесск, Россия, 369000
shama.80@mail.ru

contributes to the emergence, development and growth of corruption in public authorities. The author came to the conclusion that the lack of control and state monopoly in the state system of selection and recruitment of personnel has led to the situation when individuals (groups of individuals) have the opportunity to carry out activities for the selection and recruitment of state personnel pursuing their personal interests. In fact, this type of activity exists in parallel with legitimate state authorities. State personnel selection activities are carried out under the influence of shadow structures or individuals integrated into the system of state power, who have corrupt views and antisocial attitudes. The actual absence of a unified, effective state system of personnel selection creates corruption risks that directly affect the independence of state power. As a result, a partizan official does not seek to carry out socially useful activities or achieve socially useful results or social justice and equality. The main motive for staying in power for such officials is meeting their unfair personal needs, interests, and ambitions. The very fact that an official has an internal selfish motivation or other interest inevitably leads to the destruction of the public administration system. This is confirmed by the fact that the internal motivation of such an official (egoism, self-interest) does not allow him to achieve a socially useful result in his activities because his driving force is personal ambitions or other interest.

The author substantiates the need to distinguish between legal and illegal protectionism at the legislative level and to establish a state monopoly over this type of activity.

Keywords: corruption; corruption activity; causes of corruption; external factors of corruption; corruption motivation; socially useful motivation; state system of personnel selection and recruitment; personnel policy; anti-corruption security.

Cite as: Shamanskiy DA. Nezavisimost gosudarstvennoy vlasti: problemy ukrepleniya i antikorrupsionnoy bezopasnosti [Independence of State Power: Problems of Strengthening and Anti-Corruption Security]. *Lex russica*. 2022;75(8):69-80. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.189.8.069-080. (In Russ., abstract in Eng.).

В силу требований ст. 10 Конституции РФ государственная власть в стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В данной норме также закреплён принцип независимости ветвей государственной власти, который декларирует самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти¹.

В этой связи любая деятельность, направленная на незаконное подчинение власти, лишение ее самостоятельности и независимости противоречит основным положениям Конституции РФ. На первый взгляд представляется возможным утверждать, что на сегодняшний день в стране сложился довольно масштабный механизм противодействия коррупции в системе государственного управления. На базе существующего механизма противодействия коррупции антикоррупционная безопасность в системе государственного управления также должна находиться на весьма высоком уровне. Это утверждение не будет объективным без со-

ответствующего анализа уголовной статистики и судебной практики, данные которых указывают на наличие проблем в области антикоррупционной безопасности.

Согласно материалам судебной статистики, в 2020 г. было вынесено 12 669 обвинительных приговоров по делам коррупционной направленности².

Судами общей юрисдикции в 2020 г. по преступлениям против интересов службы в органах власти и местного самоуправления было рассмотрено 3493 дела. В результате осуждено 1 964 человека, производство прекращено в отношении 1 323 человек по различным основаниям³. Таким образом, с учетом прекращенных производств и оправдательных приговоров более чем в 30 % случаях возбужденные уголовные дела не доводятся до логического завершения.

Необходимо учитывать, что официальные данные статистики отражают лишь небольшую часть реальной ситуации, касающейся масшта-

¹ См.: Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета. 25.12.1993. № 237; Российская газета. 04.07.2020. № 144.

² См.: Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности за 2020 г. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150> (дата обращения: 22.02.2022).

³ См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел в суде первой инстанции // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5671> (дата обращения: 22.02.2022).

бов коррупционной деятельности в стране. Существенное влияние на это оказывает высокая степень латентности коррупционной преступности, а также отсутствие системы учета и регистрации иных коррупционных деяний и проступков в официальных органах государственной статистики. Таким образом, иные коррупционные деяния вовсе не попадают в данные официальной уголовной статистики. Несмотря на это, согласно официальным данным МВД РФ, в 2021 г. около 17,5 % от всех зарегистрированных преступлений составили преступления против интересов службы в органах власти и местного самоуправления и около 2 % — преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях⁴.

Таким образом, качественные и количественные показатели реализуемого сегодня механизма противодействия коррупции в системе государственного управления указывают на наличие проблем и низкий уровень антикоррупционной безопасности в органах государственной власти.

Вследствие этого представляется целесообразным дальнейшее развитие и укрепление независимости и самостоятельности существующих ветвей государственной власти. Отсутствие деятельности, направленной на соответствующее развитие и укрепление власти, может привести к ее стагнации либо к еще более низкому уровню антикоррупционной безопасности.

В качестве первой причины низкого уровня антикоррупционной безопасности в системе государственного управления следует назвать неэффективность существующей государственной кадровой политики. Фактическое отсутствие единой эффективной государственной системы кадрового отбора создает коррупционные риски, прямо влияющие на независимость и самостоятельность государственной власти.

На основании ст. 11 Федерального закона «О системе государственной службы РФ»⁵ государственная система кадрового отбора предполагает формирование кадрового состава государственной службы путем создания кадрового резерва в советующем органе власти. Подробный и прозрачный механизм государственного

кадрового отбора в существующие ветви власти не регламентирован. В этой связи формирование кадрового резерва происходит без учета интересов общества и государства. Фактическое отсутствие единой прозрачной государственной кадровой политики, реализуемой в интересах общества и государства, привело к тому, что государственная система кадрового отбора вполне может осуществляться под влиянием отдельных заинтересованных лиц. Подобное положение дел может оказать негативное влияние на развитие и укрепление независимости и самостоятельности государственной власти.

В данном случае под государственной кадровой политикой следует понимать некий стратегический курс государства, направленный на реализацию определенных целей и задач по совершенствованию деятельности в сфере подготовки, отбора и рекрутирования государственных кадров. В свою очередь, под государственной системой кадрового отбора следует понимать строго регламентированную деятельность уполномоченных государственных органов по отбору, подготовке и рекрутированию государственных кадров. Реализуемая государственная кадровая политика является неким отражением избранной формы государственного управления, вида общественно-экономической формации, а также уровня взаимодействия власти с гражданским обществом. По сути, в эффективности и прозрачности реализуемой кадровой политики проявляется социализация власти, участие гражданского общества в управлении государством. К. Ю. Полднев также указывает на зависимость государственной кадровой политики от экономических и социальных факторов, представляющих собой внутренние и внешние условия среды, в которых действуют органы власти и управления, оказывающие существенное политическое влияние на содержание, формы, способы руководства государством и обществом⁶. Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков отмечают, что именно публичные интересы способны не только изменять, совершенствовать нормативную основу реализации управленческих действий, но и корректировать, восстанавливать законный поря-

⁴ См.: Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/28021552/> (дата обращения: 22.02.2022).

⁵ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.02.2022).

⁶ См.: Полднев К. Ю. Проблемы формирования государственной кадровой политики в современной России : дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 11.

док осуществления управленческих действий с помощью социально значимых административно-правовых режимов, административных и судебных процедур⁷.

Прежде чем формулировать основные направления государственной кадровой политики или разрабатывать идеальную модель эффективной государственной системы кадрового отбора с минимальными коррупционными рисками, необходимо исследовать существующие обстоятельства, причины и условия, способствующие возникновению, развитию и росту коррупционных факторов в данной системе, а затем предложить соответствующие меры для их устранения.

Неэффективность существующей государственной кадровой политики, беспорядочность и неорганизованность государственной системы кадрового отбора неизбежно приводят к развитию коррупции в органах государственной власти и управления, которая проявляется либо в открытой торговле должностями, либо в совершении иных коррупционных деяний (протекционизм, клановость, различные злоупотребления при проведении конкурсных процедур и т.п.). Российские криминологи В. А. Серебрякова, А. И. Долгова и другие неоднократно указывали на то, что незаконный оборот должностей, полномочий и возможностей является одним из элементов коррупционной деятельности⁸.

Существующая система кадрового отбора в России отчасти утратила государственную монополию на данный вид деятельности в связи с наличием возможности осуществления незаконной протекционистской деятельности или оказания иного влияния на решение кадровых вопросов отдельными лицами либо социальными группами. По этой причине должности государственной службы для многих граждан становятся все менее доступными. Необходимо заметить, что общее количество социальных лифтов для обычных граждан, как и доступных возможностей для самореализации, в новой России существенно снизилось. В своих науч-

ных трудах Т. В. Щукина совершенно справедливо отмечает, что процесс совершенствования кадрового состава органов государственной власти находится в зачаточном состоянии⁹. Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков указывают, что практически все административно-правовые институты требуют сейчас позитивного развития или необходимого реформирования¹⁰. Представляется очевидным, что существующая государственная система кадрового отбора также не является исключением и требует соответствующего развития. Право на доступную государственную службу граждане РФ могут отчасти реализовать, воспользовавшись Федеральным порталом управленческих кадров, где размещаются актуальные сведения о вакантных должностях в сфере государственной власти¹¹. Однако данный портал скорее информирует население, так как никаких гарантий или иной помощи в прохождении по конкурсу претендентам не предоставляется. Вакансии высших групп должностей (министр, председатель правительства и их заместители) данный портал практически не предлагает. Более того, значительная часть вакансий вовсе не предполагает реального замещения должностей, поскольку предусматривает лишь возможность включения в кадровый резерв соответствующего государственного органа. Следует отметить, что механизм включения в федеральный резерв управленческих кадров того или иного кандидата не является открытым и доступным для граждан, так как он в значительной степени основан на использовании административного ресурса. Информация о дальнейшем движении по этапам вертикали власти также не является прозрачной. Подобная ситуация создает дополнительные барьеры и ставит граждан в неравное положение. Кроме того, государственный орган получает больше возможностей для злоупотреблений.

Например, для участия в конкурсе на включение в резерв кандидату необходимо, кроме общих документов (заявление, диплом и др.), представить организатору копию документа

⁷ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 15.

⁸ См.: Криминология : учебник для вузов / под общ. ред. А. И. Долговой. 4-е изд. М., 2010. С. 803.

⁹ См.: Щукина Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов РФ: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование. Воронеж, 2011. С. 61.

¹⁰ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 134.

¹¹ См.: Федеральный портал управленческих кадров. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy> (дата обращения: 22.02.2022).

об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на службу.

Нужно сказать, что медицинскую справку не обязательно представлять тому, кто уже находится на государственной службе. Очевидно, что целесообразность требования медицинской справки для участия в конкурсе на включение в резерв является весьма сомнительной, так как нахождение документов кандидата в резерве предполагает некоторую длительность.

Таким образом, существующие многочисленные административные барьеры блокируют возможность реализации права граждан на доступную государственную службу либо подталкивают их к выбору коррупционной модели поведения.

Например, успешная сдача экзамена на должность судьи не гарантирует кандидату трудоустройства в данной должности в связи с тем, что кандидата на должность судьи должен рекомендовать председатель данного суда. Безусловно, такой порядок является коррупциогенным фактором и административным барьером для граждан, желающих реализовать себя в сфере правосудия.

Приведенный пример характеризует сложившийся в судебной системе порядок отбора кадров, прямо подтверждающий, что государство утратило контроль над реализацией государственной системы кадрового отбора. Вместо сбалансированной и эффективной кадровой политики руководство страны инициирует и проводит конкурс «Лидеры России». По результатам конкурса финалистам могут быть предложены различные управленческие должности. Многочисленные заявления представителей власти и руководства страны о том, что конкурс является социальным лифтом для граждан, следует считать полным признанием наличия серьезных проблем в существующей государственной системе кадрового отбора.

Современная государственная система кадрового отбора РФ реализуется по принципу «друзья друзей». Подобная модель была распространена и практиковалась на острове Сицилия. Суть ее заключалась в том, что «друзья друзей» обращались к чиновнику для выполнения какой-либо просьбы в обход установленных государством норм и правил¹². Сходная схема

теневой кадровой политики России получила название «позвоночное право»¹³.

На сегодняшний день состояние развития и укрепления декларированного принципа независимости и самостоятельности ветвей власти с уверенностью можно назвать замороженным, в связи с тем что аппарат органов законодательной и судебной власти в значительной степени состоит из государственных гражданских служащих, которые фактически осуществляют функции власти. Социально-экономические гарантии, основные права и обязанности гражданских служащих регламентированы федеральными либо региональными правовыми актами о государственной гражданской службе РФ, которые являются универсальной правовой основой как для служащих исполнительной власти, так и для работников аппаратов законодательной и судебной власти. При этом законодательство о государственной службе в силу своей универсальности фактически не относит работников соответствующих аппаратов к представителям законодательной, судебной или исполнительной власти. В свою очередь, социально-экономические гарантии, основные права и обязанности судей, прокуроров, сенаторов и депутатов регламентированы иными правовыми актами, которые в значительной степени отличаются от прав и гарантий государственных гражданских служащих. Отсутствие прозрачной и эффективной государственной системы кадрового отбора в совокупности с универсальностью закона о государственной службе создает для государственного органа больше условий и возможностей для злоупотреблений в сфере кадрового обеспечения. В результате происходит регулярная миграция кадров из исполнительной власти в законодательную или судебную. Осуществляя протекционистскую деятельность, представители власти монополизировали деятельность, направленную на решение кадровых вопросов. Кроме того, исполнительная власть имеет возможность влиять на решение кадровых вопросов в судебных и законодательных органах власти, так как аппараты этих органов власти состоят из государственных гражданских служащих и их независимость практически ничем не гарантирована.

¹² См.: Пьюзо М. Сицилиец. М., 2019. С. 53–416.

¹³ См.: Илюхин В. И. Как справиться с «позвоночным» правом // URL: <https://maxpark.com/user/3531751057/content/511827> (дата обращения: 22.02.2022).

Например, гражданин К., глава региона, принял активное участие в назначении на должность мэра регионального центра гражданина Н. В свою очередь, Н. не смог отказать К. в назначении граждан С. и Р. на должности своих заместителей.

Фактическое отсутствие государственной монополии, детального регламента и прозрачности в государственной системе кадрового отбора создает условия, которые позволяют личности выбирать коррупционную модель поведения в решении кадровых вопросов. Соответственно, от возможности реализации подобных коррупционных практик сегодня не защищен ни один орган государственной власти. Более того, сегодня не только не создан эффективный механизм противодействия протекционистской деятельности со стороны вышестоящих должностных лиц по отношению к нижестоящим, а напротив, существуют благоприятные условия, способствующие укреплению коррупционных связей.

Следует отметить, что за нарушения существующих норм антикоррупционного законодательства России предусмотрена ответственность: дисциплинарная, административная, гражданско-правовая и уголовная¹⁴.

Административное законодательство России не имеет отдельной адекватной нормы — запрета на совершение иных коррупционных поступков. Например, работа прокурора по привлечению к административной ответственности лиц, совершивших коррупционные правонарушения, ограничивается всего двумя административными составами 19.28 и 19.29 КАП РФ¹⁵. Представляется очевидным, что эти составы охватывают самую малую часть как всех возможных, так и всех совершаемых коррупционных правонарушений.

В статье 59.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ»¹⁶ предусмотрены взыскания за несоблюдение

ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, среди которых законодатель называет *замечание, выговор и предупреждение о неполном должностном соответствии*. В статье 59.2 этого же закона регламентирован порядок *увольнения в связи с утратой доверия*.

Необходимо отметить, что иные формы коррупционного поведения весьма неплохо регламентированы в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих¹⁷. В статье 11 названного Кодекса закреплено, что государственные (муниципальные) служащие, осознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

- *исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности как государственных органов и органов местного самоуправления, так и государственных (муниципальных) служащих;*
- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;
- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению ими должностных обязанностей;
- не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, государственных (муниципальных) служащих и граждан при решении вопросов личного характера и т.п.

¹⁴ Подробнее об этом см.: *Пантелеев В. Ю.* Антикоррупционное право России: системный анализ. Екатеринбург, 2022. С. 244–316.

¹⁵ См.: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 29.08.2016 № 528 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета “Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности” по форме К и Инструкции по его составлению» (документ опубликован не был) // URL: <https://base.garant.ru/71496284/>.

¹⁶ См.: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» // Российская газета. 31.07.2004. № 162.

¹⁷ См.: Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих РФ и муниципальных служащих // Официальные документы в образовании. 2011. № 36 (428), декабрь.

Статья 29 Кодекса предусматривает более чем мягкую ответственность за нарушение его положений: государственный (муниципальный) служащий подлежит моральному осуждению на заседании соответствующей комиссии.

В свою очередь, деятельность государственных органов власти, организаций и учреждений по противодействию коррупции заключается в создании на официальных сайтах специального раздела «Противодействие коррупции». Данный раздел, как правило, наполняется антикоррупционными правовыми актами, сведениями о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, в некоторых случаях раскрывается порядок деятельности Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

По сути, эффективная система противодействия коррупции на локальном уровне вовсе отсутствует.

Как антикоррупционное законодательство, так и правосознание сегодня находятся в стадии формирования, поскольку соответствующие основополагающие правовые нормы и официальные запреты на осуществление иной коррупционной деятельности не сформулированы.

Например, должностное лицо предоставило супруге служебное транспортное средство с водителем для постоянного использования в личных целях; один чиновник обратился к другому с просьбой трудоустроить знакомого; декан обратился к преподавателю с просьбой оказать услугу на экзамене и т.п.

Комментируя данный пример, следует заметить, что вряд ли сегодня удастся найти в образовательном учреждении акт, прямо запрещающий (порицающий) деятельность одного преподавателя в виде обращения к другому с просьбой о благосклонности или выставлении завышенной оценки, или акт, запрещающий (порицающий) использование государственного имущества в личных целях. Именно по этой причине все, что не запрещено, воспринимается обществом в качестве дозволенного.

В подобной ситуации для процветания иной коррупционной деятельности имеются все необходимые условия. Личность коррупционера умело подстраивается под сложив-

шиеся в стране реалии. Свою деятельность коррупционер тщательно маскирует, чтобы не понести ответственности по существующим антикоррупционным составам преступлений. Не меньшую общественную опасность представляют те коррупционеры, которые не являются представителями власти, но в соучастии с должностными лицами оказывают разрушительное воздействие на ее институты. Привлечение данных лиц к уголовной ответственности представляется практически невозможным, так как «должностное лицо» является обязательным признаком субъекта преступлений, связанных со злоупотреблением должностными полномочиями.

Кроме того, на основании ст. 285 УК РФ, уголовная ответственность за злоупотребление должностными полномочиями может наступить в том случае, если деяние повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Установление признака существенного нарушения прав и законных интересов для провозглашения — весьма сложный процесс.

Действующая редакция Федерального закона «О противодействии коррупции»¹⁸ вовсе не способна противодействовать иной коррупционной деятельности, поскольку в ней не раскрывается все многообразие и многоликость коррупции. Данный правовой акт, формулируя понятие коррупции, фактически дублирует действующий УК РФ и ограничивается лишь тем, что включает в него существующие составы преступлений. Федеральный закон «О противодействии коррупции» в том виде, в котором он есть сегодня, является неким щитом для коррупционера, так как понятие и виды иной коррупционной деятельности в нем не раскрываются.

Например, гражданин К., председатель кассационного суда, принял активное участие в назначении на должность председателя регионального суда гражданина Н. В свою очередь, Н. не смог отказать К. в назначении граждан С. и Р. на должности судей регионального суда.

В силу требований п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными

¹⁸ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СПС «Консультант-Плюс».

полномочиями и о превышении должностных полномочий»¹⁹ высший суд относит карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получение взаимной услуги, сокрытие своей некомпетентности, протекционизм, корыстную заинтересованность, иную личную заинтересованность к признакам субъективной стороны ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями». Ситуация, которая отражена в данном примере, возможна в связи с тем, что существующая протекционистская деятельность на законодательном уровне не разделена на законную и незаконную. В органах власти отсутствуют локальные акты, запрещающие чиновникам принимать на работу по просьбе. Локальные акты, порицающие незаконный протекционизм и относящие его к видам коррупционной деятельности, также отсутствуют.

К сожалению, роль Президента РФ в вопросе назначения на должность федеральных судей в последние годы фактически ограничилась подписанием соответствующих указов. Более того, подобная ситуация предоставляет возможность новоиспеченным представителям судебной власти бравировать тем, что причиной их назначения на должность является не собственный финансовый или административный ресурс, а личное решение Президента РФ. Таким образом, отсутствие прозрачной и эффективной государственной системы кадрового отбора создает возможность сосредоточить всю власть по решению кадровых вопросов в исполнительных, судебных и законодательных органах в руках глав субъектов, председателей судов, прокуроров и т.д. Подобная ангажированная деятельность по решению кадровых вопросов не может не сказываться на общей независимости ветвей государственной власти. Кроме того, многонациональный народ России фактически утратил власть, единственным источником которой он является на основании ст. 3 Конституции РФ. Власть всё больше начинает принадлежать не народу, а отдельным группам лиц, которые обладают мощными финансовыми и административными ресурсами. Более того, в сложившейся ситуации контроль и власть федерального центра над регионами (федеральными, региональными и муниципальными органами власти) также выглядят сомнительными,

несмотря на то что новая редакция Конституции РФ в ст. 71 относит к ведению РФ организацию публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти.

В качестве следующей причины низкого уровня антикоррупционной безопасности в государственной власти необходимо назвать итоговый результат, к которому приводит наличие первой (проблемы кадровой политики). Процесс реализации кадровой политики России в указанном формате привел к появлению во власти лиц с антиобщественной мотивацией. Основная мотивация пребывания во власти для многих современных должностных лиц — это удовлетворение личных потребностей, интересов, амбиций или корысть. Современный чиновник перестает стремиться к осуществлению общественно полезной деятельности либо к достижению общественно полезного результата или социальной справедливости и равноправия.

Сам факт наличия у должностного лица внутренней корыстной мотивации или иного интереса неизбежно приводит к разрушению существующей системы государственного управления. Это подтверждается тем, что внутренняя мотивация данного должностного лица (эгоизм, личный интерес, корысть) не позволяет ему достичь в своей деятельности общественно полезного результата, так как его движущей силой являются личные амбиции или интерес. Подобный чиновник не может быть профессионалом, в связи с тем что его общественно полезный профессионализм стагнирует, а личный профессионализм развивается. В результате в органах государственной власти появляются «токсичные кадры» — должностные лица, активно использующие имеющийся административный ресурс. Основными целями профессиональной деятельности таких лиц являются не общественно полезные результаты, а личное благополучие и успех. Кроме того, «токсичные кадры» заинтересованы в распространении и насаждении коррупционных взглядов; укреплении коррупционных связей в институтах власти; создании организованной группы заинтересованных лиц, которые с помощью институтов

¹⁹ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. 30.10.2009. № 207.

власти реализуют иную коррупционную деятельность, преодолевая существующие запреты и ограничения. Соответственно, для удержания власти и укрепления коррупционных связей «токсичные кадры» активно участвуют в решении кадровых вопросов.

В подобных условиях отсутствуют возможности для самореализации личности, что, безусловно, является коррупциогенным фактором. В целях самореализации или удовлетворения потребностей и интересов личность вынужденно избирает коррупционную модель поведения, преодолевая существующие административные барьеры, запреты и ограничения. В этой связи институты власти становятся неким пристанищем для «токсичных кадров»: молодых, неопытных, амбициозных и непрофессиональных лиц, обладающих мощным финансовым или административным ресурсом.

Государственная система управления всё больше становится вторичной, а первичными являются личные возможности конкретного человека, его административный ресурс (финансовое положение, власть, знакомства или родство).

Бесконтрольность и отсутствие государственной монополии в государственной системе кадрового отбора привели к тому, что отдельные лица (группы лиц) осуществляют деятельность по отбору и рекрутированию государственных кадров на основании корыстной или иной личной заинтересованности. По сути, данный вид деятельности существует параллельно с легитимными органами государственной власти. Деятельность по отбору и рекрутированию государственных кадров реализуется под влиянием теневых структур или отдельных лиц, интегрированных в систему государственной власти, которые обладают коррупционными взглядами и антиобщественными установками.

Современная кадровая политика характеризуется неким паломничеством во власть людей неопытных и далеких от народа, но имеющих под собой мощный административный и финансовый ресурс, благодаря которому «пекутся» головокружительные карьеры. Государственная власть от этого только проигрывает. Глубокую обеспокоенность подобным паломничеством еще в начале 2000-х гг. выражал академик Н. Г. Кривобоков²⁰.

Современная кадровая политика России, которая проявляется в отсутствии единой государственной системы кадрового отбора, привела к появлению в Совете Федерации Федерального Собрания РФ сенатора Р. Р. Арашукова, в Министерстве Обороны РФ — А. Э. Сердюкова, судьи Краснодарского краевого суда Е. В. Хахалевой и многих других представителей власти. Названные лица по определению не должны были пройти сквозь независимый и социально ориентированный фильтр государственной системы кадрового отбора, а тем более занимать столь значимые государственные должности. Необходимо отметить, что Конституцией РФ и действующим законодательством РФ предусмотрены совершенно разные положения относительно занятия государственных должностей и должностей государственной службы, в этой связи целесообразно государственную систему кадрового отбора основывать на единых принципах социального ориентирования, общественно полезной деятельности, социально полезных морально-нравственных установках и т.п.

Кроме того, отсутствие единой государственной системы кадрового отбора и государственной монополии на решение кадровых вопросов фактически привело органы власти к некой масштабной коррозии. Подобная ситуация, к сожалению, сложилась во всех институтах власти, конкурсные процедуры превратились в формальность, а личность победителя известна заранее. Зачастую в погоне за должностями органы власти игнорируют и преодолевают установленные для кандидатов запреты и ограничения по стажу, управленческому опыту и образованию либо формально подходят к решению данного вопроса. В результате подобных нарушений и иной коррупционной деятельности министрами или их заместителями становятся молодые кадры, которые не успели накопить соответствующий профессиональный и управленческий опыт, или лица, у которых фактически не имелось соответствующего высшего либо базового профессионального образования. Предыдущий опыт «токсичных кадров» зачастую ограничивается двумя-тремя записями в трудовой книжке, которые, как правило, указывают на отсутствие управленческого потенциала и непрофессионализм кандидата.

²⁰ См.: Кривобоков Н. Г. Директор Пятигорского государственного НИИ курортологии Минздрава России: «Я всегда был верен науке и практическому здравоохранению» // Северо-Кавказский край. 2001. Май. № 9. С. 7.

Возникающие вопросы, касающиеся несоответствия кандидата на должность установленным требованиям, как правило, решаются по согласованию с руководителем, а получение необходимого образования происходит в процессе осуществления управленческой деятельности. Представляется нецелесообразным приводить конкретные примеры и называть фамилии министров, их заместителей или иных руководителей, так как подобные нарушения являются латентными и не учитываются правоохранительными органами. Также необходимо отметить, что эта самая латентность весьма относительна, поскольку удостовериться в наличии и масштабности названных проблем возможно лишь изучив сведения о должностных лицах (трудовая деятельность, образовательный уровень, управленческий опыт, стаж и возраст), которые размещены на официальных сайтах того или иного государственного учреждения либо органа государственной власти. Масштабы участия представителей власти в осуществлении иной коррупционной деятельности, направленной на монополизацию кадрового обеспечения государственного органа, достаточно просто проявляются путем сопоставления сведений о предыдущем опыте работы, дате получения диплома об образовании, дате назначения на должность кандидата и выявления соответствующих нарушений.

Основные коррупционные риски государственной системы кадрового отбора заключаются в существенном снижении эффективности государственного органа и дальнейшем разрушении государственной власти в целом. В результате растет уровень недоверия к власти со стороны населения, развивается правовая нигилизм. В институтах власти и среди населения страны понижается уровень антикоррупционного правосознания. Кроме того, размываются и исчезают важнейшие принципы патриотизма, ответственности перед обществом и государством. Личный интерес, эгоизм и корысть становятся основными движущими силами для значительной части населения. Отсутствуют равные возможности для самореализации личности, общество разделяется по идеологическим взглядам, ориентирам и установкам. Появляется классовое неравенство и противостояние. По сути, коррумпированная власть порождает в обществе массовые проявления экстремистских настроений.

На основании изложенного представляется возможным предложить следующие основные

меры, направленные на существенное повышение уровня антикоррупционной безопасности государственной власти.

Существующая масштабность и распространенность протекционистской деятельности в сфере кадрового обеспечения органов государственной власти указывает на обоснованную необходимость разграничения на законодательном уровне законного и незаконного протекционизма, а также установления государственной монополии над данным видом деятельности.

В этой связи в целях повышения профессионализма государственных кадров путем привития устойчивых антикоррупционных взглядов и популяризации общественно полезной ориентации при осуществлении государственной деятельности, а также выявления лиц, обладающих данными установками, необходимо создать единую государственную систему подготовки, отбора и рекрутирования государственных кадров.

Для повышения качества и укрепления независимости государственных кадров представляется целесообразным создать специализированное кадровое подразделение — Государственную кадровую службу РФ. Штатные единицы кадровых служб других государственных органов должны быть сокращены до минимума в целях исключения дополнительных расходов. К основным обязанностям кадровой службы РФ должно относиться решение следующих вопросов: проведение конкурсов, принятие экзаменов, присвоение классов чинов и квалификационных классов, повышение квалификации, аттестация и переаттестация государственных чиновников всех ветвей власти без исключения. Данные вопросы необходимо решать именно независимому подразделению в связи с тем, что во многих учреждениях обязательное требование по повышению квалификации превратилось в формальность и осуществляется, как говорится, «за рубль», без фактического участия лица. В целях исключения или минимизации возможного воздействия или иного влияния, которое могут оказывать органы власти на принятие решений кадровой службой РФ, видится необходимым локализовать эти подразделения на территориях федеральных округов РФ и закрепить соответствующие регионы за подразделениями Государственной кадровой службы РФ по примеру формирования независимых апелляционных и кассационных судов. Кроме того, Государствен-

ная кадровая служба РФ должна формировать личные дела кандидатов в органы государственной власти и выявлять социально ориентированных граждан. Данную работу целесообразно начинать с учета лиц, обучающихся в школах, направлять их в вузы для получения юридической специальности, специальностей «правоохранительная деятельность», «государственная служба», «государственное и муниципальное управление». На вакантные должности в органы государственной власти необходимо распределять выпускников вузов, у которых сформировались устойчивые антикоррупционные взгляды, либо рекомендовать опытных и профессиональных кандидатов. Т. В. Щукина совершенно справедливо отмечает, что без высокого нравственного уровня государственных служащих многие реформы, в том числе модернизация кадровой политики на государственной гражданской службе, будут бессмысленными²¹.

Таким образом, созданная система рекрутирования и отбора государственных кадров должна соответствовать следующей формуле: школа — Государственная кадровая служба РФ — высшее образование — государственная власть — этапы управленческой вертикали. Подобная открытость, прозрачность и доступность поступления в органы государственной власти создает массу социальных лифтов и предоставляет необходимые условия для самореализации личности, а также существенно снижает возможность личности выбирать коррупционную модель поведения для удовлетворения данной потребности.

Кроме того, представляется целесообразным разработать и принять соответствующие правовые акты: «О судебной службе», «О пар-

ламентской службе» — в целях укрепления независимости государственной власти, повышения статуса государственных служащих и уровня их социально-экономического обеспечения.

В заключение необходимо отметить, что антикоррупционная безопасность государства во многом определяется открытой, доступной и прозрачной государственной кадровой политикой. Доступность власти для граждан должна стать реальной. Деятельность государственной системы кадрового отбора должна быть независимой и строго регламентированной, основываться на общественно полезных принципах и ориентирах. Данная система должна исключать возможность попадания в институты государственного управления и власти лиц, у которых отсутствуют антикоррупционные установки и основной мотивацией которых является личный интерес.

Результатом реализации подобной кадровой политики России должны стать качественное обновление кадрового состава страны, возможность влияния либо прямого участия граждан в назначении на должность того или иного кандидата, значительное повышение уровня доверия к власти со стороны населения и укрепление гражданского общества. Необходимо также отметить, что именно качественные, профессиональные государственные кадры с устойчивыми антикоррупционными взглядами и ориентирами являются гарантом антикоррупционной безопасности для государства. Профессиональные, качественные государственные кадры, имеющие общественно полезную ориентацию, являются отборным зерном, которое способно питать и развивать государственный организм.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Кривобоков Н. Г.* Директор Пятигорского государственного НИИ курортологии Минздрава России: «Я всегда был верен науке и практическому здравоохранению» // Северо-Кавказский край. — 2001. — Май. — № 9.
2. *Криминология* : учебник для вузов. 4-е изд. / под общ. ред. А. И. Долговой. — М. : Норма, 2010. — 1007 с.
3. *Пантелеев В. Ю.* Антикоррупционное право России: системный анализ. — Екатеринбург : Уральский филиал РАНХиГС, 2022. — 454 с.
4. *Полднев К. Ю.* Проблемы формирования государственной кадровой политики в современной России : дис. ... канд. полит. наук. — М., 2005. — 203 с.
5. *Пьюзо М.* Сицилиец. — М. : Эксмо, 2019. — 416 с.

²¹ См.: *Щукина Т. В.* Указ. соч. С. 24.

6. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. — 4-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2009. — 927 с.
7. Щукина Т. В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов РФ: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование. — Воронеж : Научная книга, 2011. — 649 с.

Материал поступил в редакцию 4 апреля 2022 г.

REFERENCES

1. Krivobokov NG. Direktor Pyatigorskogo gosudarstvennogo NII kurortologii Minzdrava Rossii: «Ya vsegda byl veren nauke i prakticheskomu zdravookhraneniyu» [Director of the Pyatigorsk State Research Institute of Balneology of the Ministry of Health of Russia: «I have always been loyal to science and practical healthcare.»] *The North Caucasus krai: regional socio-political newspaper*. 2001;9:May. (In Russ.).
2. Dolgov AI, editor. Kriminologiya: uchebnik dlya vuzov [Criminology: a textbook for universities]. 4th ed. Moscow: Norma Publ.; 2010. (In Russ.).
3. Panteleev VYu. Antikorruptsionnoe pravo Rossii: sistemnyy analiz [Anti-Corruption Law of Russia: system analysis]. Yekaterinburg: RANEPА Publ.; 2022. (In Russ.).
4. Poldnev KYu. Problemy formirovaniya gosudarstvennoy kadrovoy politiki v sovremennoy Rossii: dis. ... kand. politich. nauk [Problems of formation of the state personnel policy in modern Russia: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2005 (in Russ.).
5. Puzo M. Sicilian. Moscow: Eksmo Publ.; 2019. (In Russ.).
6. Rossinsky BV, Starilov YuN. Administrativnoe pravo: uchebnik [Administrative law: a textbook]. 4th ed. Moscow: Norm; 2009. (In Russ.).
7. Shchukina TV. Kadrovaya politika v sisteme gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby subektov RF: kontseptualnye podkhody i administrativno-pravovoe regulirovanie [Personnel policy in the system of the state civil service of the subjects of the Russian Federation: conceptual approaches and administrative and legal regulation]. Voronezh: Nauchnaya kniga Publ.; 2011. (In Russ.).