УДК 35.08:328.185

Абашина Л.А.,
Гончарук Н.С.,
Сотников А.С.

Оценка уровня коррупционного риска должностей государственной гражданской службы (на примере органа исполнительной государственной власти)

Издание статьи осуществлено при финансовой поддержке РГНФ, проект №№14–13 -57001/а(р)/03.

Abashina L.A.,
Goncharuk N.S.,
Sotnikov A.S.

Assessing the level of corruption risk of civil service positions (on the example of the executive authority)

Publication of the article was supported by RHF, project № 14–13 -57001 / a (p) / 03

В статье приводится перечень критериев для оценки уровня коррупциогенности должности государственной гражданской службы органа исполнительной власти на основе логического и сценарного анализа административных регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных контрольно-надзорных функций, а также на основе изучения выявленных коррупционных механизмов по результатам эмпирического анализа судебных решений и материалов расследований, проводимых Следственным комитетом РФ и органами внутренних дел Российской Федерации. В качестве критериев рассматриваются: уровень объективно необходимой формализации процесса предоставления государственных услуг, имеющих отношение к соответствующей должности; уровень объективно необходимого усмотрения должностного лица при предоставлении государственной услуги (исполнении государственной функции), имеющей отношение к соответствующей должности; сложившийся уровень транспарентности действий должностного лица; объем финансовых (иных материальных) ресурсов, распределяемых в соответствии с функциональными обязанностями по данной должности и др.

В статье сформирован набор конкретных измеримых показателей с соответствующими весовыми коэффициентами, позволяющих оценить каждый из указанных критериев, а также получить количественною оценку по критерию как среднюю арифметическую взвешенную. Предполагается, что уровень коррупционных рисков для должности государственной гражданской службы целесообразнее определять по сумме баллов по всем критериям.

Кроме того, по результатам проведённого анализа определён характер и качественные особенности коррупционных рисков, характерных для каждой должности государственной гражданской службы, что также может послужить разработке системы специфических мер, рекомендуемых для профилактики коррупционных проявлений, в соответствии с типовыми рисками, определёнными для соответствующей должности государственной гражданской службы.

Ключевые слова: противодействие коррупции, исполнительная власть, государственная служба, орган государственной власти, планирование деятельности, коррупционное поведение, коррупциогенные факторы, административно-правовые меры, государственный гражданский служащий, должности государственной гражданской службы.

Борьба с коррупцией входит в число первоочередных задач государства и общества. Необходимость решения проблемы высокого уровня коррупции признана одним из приоритетов государственной политики в Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации утверждены Национальная стратегия и Национальный план противодействия коррупции, приняты соответствующие федеральный закон и законы субъектов Российской Федерации, утвержден ряд региональных целевых программ о противодействии коррупции. Вместе с тем, в указанных правовых актах обозначены принципы и общие направления противодействия коррупции, которые должны найти свое наполнение на уровне административного нормотворчества и административной правоприменительной практики. Именно в сфере административного правового регулирования предстоит выработать конкретные механизмы противодействия коррупции, ликвидировать пробелы, создающие возможности для коррупционных проявлений, уничтожить уже сформировавшиеся схемы коррупционного взаимодействия.

Одним из решением минимизации коррупционных составляющих на государственной службе является оценка уровня коррупционного риска должностей государственной гражданской службы органа исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации.

Под уровнем коррупционного риска, характерного для должности государственной гражданской службы в органах исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках данной статьи понимается относительная вероятность совершения правонарушений коррупционного характера лицом, замещающим указанную должность, в сравнении вероятностью совершения правонарушений коррупционного характера лицами, замещающими иные должности государственной гражданской службы в органах исполнительной государственной власти указанного субъекта.

Термины коррупции, государственной услуги, государственной функции, государственного контроля (надзора) в рамках настоящей статьи понимаются в значениях, определенных в Федеральных законах от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 26 декабря 2008 года № 294ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[1].

Оценку уровней коррупционных рисков, характерных для каждой должности государственной гражданской службы в органах исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации предлагается проводить последовательно в несколько этапов:

1). Формирование оценок уровня коррупциогенности должности государственной гражданской службы по заданному перечню критериев.

2). Определение значений показателя влияния каждой оценки на общий уровень коррупциогенности должности государственной гражданской службы.

3). Определение размера коррупционного риска должности государственной гражданской службы.

4). Определение уровня коррупционного риска должности государственной гражданской службы.

Для оценки уровня коррупциогенности должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации предлагается использовать следующие критерии:

1. Участие в реализации полномочий, предоставлении государственных услуг (исполнении государственных функций), связанных с безвозмездным распределением финансовых ресурсов.

Безвозмездное предоставление финансовых ресурсов является одной из наиболее коррупционно емких государственных функций, поскольку в данном случае получатель финансовых (как правило бюджетных) средств не несет никаких материальных затрат в связи с получением денежных средств и вся полученная сумма, таким образом, является его чистой материальной выгодой. На практике реализация данного критерия проявляется либо в форме предоставления

средств социальной поддержки в сфере социальной защиты населения (материальной помощи, компенсации платежей за услуги организаций ЖКХ, компенсации затрат на лекарственные препараты и т.д.), либо в форме предоставления средств государственной поддержки хозяйствующим субъектам, действующим в приоритетных для государства отраслях экономики. Общий объем распределяемых ресурсов по сравнению с размерами денежного содержания конкретного должностного лица как правило оказывается весьма значительным (в социальной сфере – за счет количества выплат, в экономической – за счет объема каждой конкретной выплаты), что в сочетании с очевидной выгодой для получателя создает очевидный риск возникновения фактов коррупции.

2. Участие в реализации государственных полномочий (исполнении государственных функций), связанных с размещением заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд.

Деятельность государственных органов по исполнению возложенных на них функций предполагает значительный объем государственного заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг. То обстоятельство, что прибыль поставщиков (исполнителей) прямо зависит от цены и иных условий заключаемого с государственным органом контракта, в сочетании со значительным объемом затрачиваемых на данные цели государственных средств и труднодоказуемым характером злоупотреблений в условиях объективных рыночных колебаний цен создает благоприятную почву для злоупотреблений в данной сфере.

3. Участие в реализации полномочий, предоставлении государственных услуг, связанных с распределением ограниченных ресурсов (прав аренды недвижимости, квот).

Сам факт того, что распределению подлежат ресурсы, объем которых изначально ограничен, и то, что не все желающие получить доступ к необходимому ресурсу смогут это сделать, обуславливает заинтересованность потенциальных выгодоприобретателей в поиске путей «гарантированного» принятия решения государственным органом в свою пользу. Ситуация как правило усугубляется тем, что критерии принятия решений должностными лицами по данным вопросам часто объективно носят смешанный характер и включают в себя наряду с чисто экономическими факторами (наполняемость бюджета) социальные (профиль деятельности потенциального арендатора) и экологические (предельные объемы квот) детерминанты.

4. Участие в предоставлении государственных услуг, связанных с выдачей лицензий и разрешений.

Лицензионная и разрешительная деятельность осуществляется государством в тех сферах, где в случае ненадлежащей организации хозяйственной деятельности может быть нанесен значительный ущерб общественным и государственным интересам, в том числе жизни и здоровью граждан. Исполнение требований, предъявляемых для получения лицензии (разрешения), как правило сопряжено со значительными материальными либо временными затратами. В связи с этим возникает вероятность возникновения коррупционных проявлений.

5. Участие в исполнении контрольных и надзорных функций.

Реализация контрольных и надзорных функций государственными органами является фактором, препятствующим совершению незаконных действий физическими и юридическими лицами, а применение государственных санкций может повлечь для них серьезные материальные, транзакционные и имиджевые потери. При этом в силу специфики организации государственной контрольной (надзорной) деятельности почти всегда можно выделить конкретное должностное лицо органа исполнительной государственной власти (ревизора, инспектора, контролера), от инициативного решения которого прямо зависит принятие или непринятие соответствующих мер реагирования. В такой ситуации возникает риск коррупционных проявлений как со стороны руководителя органа исполнительной госу-

дарственной власти, так и со стороны должностного лица, непосредственно реализующего контрольные полномочия.

6. Участие в принятии решений об установлении показателей, значимых для деятельности хозяйствующих субъектов (установление цен и тарифов).

Государственное регулирование цен и тарифов в отдельных отраслях экономики связано с высокой социальной значимостью отдельных видов товаров и услуг, а также невозможностью полноценного функционирования рыночного (конкурентного) механизма, в иных условиях ограничивающего возможности повышения цен продавцом. Установление тарифов государственными органами на услуги естественных монополий является единственным фактором, ограничивающим их возможности получения сверхприбыли за счет использования своего монопольного положения на рынке. Соответственно, возникает риск коррупционных проявлений, связанных со стремлением поставщиков обеспечить установление более высокого, чем объективно обусловленный, тарифа на поставляемые услуги.

7. Участие в предоставлении государственных услуг, связанных с проведением государственной экспертизы.

Результаты государственной экспертизы в зависимости от обстоятельств могут служить основанием для принятия решения о виновности или невиновности гражданина или организации, о возмещении ущерба и применении мер государственного реагирования. В зависимости от объема потерь или приобретений, к которым может привести государственная экспертиза, изменяется мотивация лица к инициированию коррупционной сделки с соответствующим должностным лицом.

Предлагается, что оценка должности государственной гражданской службы в органах исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации, должна проводиться по каждому из 7 критериев с использованием 6-ти балльной шкалы: 0 баллов; 1 балл; 2 балла; 3 балла; 4 балла; 5 баллов, где 0 баллов означает полное отсутствие вероятности совершения коррупционного правонарушения, обуславливаемой рассматриваемым критерием, по анализируемой должности, а 5 баллов – максимально возможную вероятность.

В случае, если характер деятельности по анализируемой должности исключает влияние какого-либо критерия, по данному критерию выставляется 0 баллов.

Принципы выставления балльных оценок по каждому из критериев варьируются в зависимости от характера соответствующего коррупционного риска.

Например, в рамках критерия № 1 «Участие в реализации полномочий, предоставлении государственных услуг (исполнении государственных функций), связанных с безвозмездным распределением финансовых ресурсов» обязательно анализируется должностной регламент по должности государственной гражданской службы, административный регламент предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции), а также нормативные правовые акты, регламентирующие порядок предоставления соответствующих мер социальной (экономической) поддержки.

В рамках критерия № 2 «Участие в реализации государственных полномочий (исполнении государственных функций), связанных с размещением заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд» обязательно анализируется должностной регламент по должности государственной гражданской службы, положение об органе исполнительной государственной власти, положение о подразделении органа исполнительной государственной власти, в функции которого входит организация деятельности по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, а также нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы размещения государственного заказа.

В рамках критерия № 3 «Участие в реализации полномочий, предоставлении государственных услуг, связанных с распределением ограниченных ресурсов (прав аренды недвижимости, квот)» обязательно анализи-

руется должностной регламент по должности государственной гражданской службы, положение об органе исполнительной государственной власти, административный регламент государственной услуги, а также нормативные правовые акты, регламентирующие порядок распоряжения соответствующим ограниченным ресурсом.

В рамках критерия № 4 «Участие в предоставлении государственных услуг, связанных с выдачей лицензий и разрешений» обязательно анализируется должностной регламент по должности государственной гражданской службы, административный регламент государственной услуги, а также нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные условия для выдачи лицензии (разрешения).

В рамках критерия № 5 «Участие в исполнении контрольных и надзорных функций» обязательно анализируется должностной регламент по должности государственной гражданской службы, административный регламент исполнения контрольной (надзорной) функции, также нормативные правовые акты, регламентирующие порядок осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности.

В рамках критерия № 6 «Участие в принятии решений об установлении показателей, значимых для деятельности хозяйствующих субъектов (установление цен и тарифов)» обязательно анализируется должностной регламент по должности государственной гражданской службы, административный регламент государственной услуги, а также нормативные правовые акты, устанавливающие порядок установления цен и тарифов в сфере компетенции органа исполнительной государственной власти.

В рамках критерия № 7 «Участие в предоставлении государственных услуг, связанных с проведением государственной экспертизы» обязательно анализируется должностной регламент по должности государственной гражданской службы, административный регламент предоставления государственной услуги, а также нормативные правовые акты, устанавливающие порядок проведения государственной экспертизы и требования к экспертному заключению.

Показатель влияния отдельного критерия на общий уровень коррупциогенности должности государственной гражданской службы

Полученные таким образом оценки уровня коррупциогенности по каждому из критериев в различной степени влияют на общий уровень коррупциогенности должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, поскольку каждая из указанных составляющих деятельности государственного гражданского служащего реализуется с учетом ряда условий, влияющих на обуславливаемый критерием уровень коррупциогенности.

В связи с этим для каждого из приведенных критериев, целесообразно рассчитать показатель степени его влияния на общий уровень коррупциогенности должности государственной гражданской службы.

Обобщенно указанный показатель складывается под влиянием трех групп факторов:

1. Уровня формализации процесса предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций), исполнения государственного полномочия, имеющих отношение к соответствующей должности.

2. Уровня усмотрения должностного лица при предоставлении государственной услуги (исполнении государственной функции), исполнении государственного полномочия, имеющих отношение к соответствующей должности.

3. Уровня транспарентности деятельности должностного лица при предоставлении государственной услуги (исполнении государственной функции), исполнении государственного полномочия, имеющих отношение к соответствующей должности.

Указанный показатель предлагается определять по 10-балльной шкале от 1 до 10, где 1 свидетельствует о минимально возможном уровне влияния оценки по анализируемому критерию на общий уровень коррупциогенности должности, а 10 – о максимально возможном влиянии.

Расчет показателя влияния отдельного критерия на общий уровень коррупциогенности должности государственной гражданской службы предлагается определять посредством увеличения его минимального значения на один балл в случае неисполнения каждого из нижеприведенных 9 условий:

I. Условия формализации процесса предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций), исполнения государственного полномочия, имеющих отношение к соответствующей должности.

1. Наличие утвержденного административного регламента предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции).

Здесь и далее: если условие исполняется, минимальное значение показателя (единица) остается неизменным, если нет – увеличивается на 1.

2. Наличие нормативно закрепленного порядка, инструкции по исполнению государственного полномочия.

3. Наличие официальных разъяснений, комментариев, методических рекомендаций государственных органов, осуществляющих нормативное регулирование в соответствующей сфере деятельности, либо судебных органов о порядке исполнения государственного полномочия, предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции).

II. Условия минимизации усмотрения должностного лица при предоставлении государственной услуги (исполнении государственной функции), исполнении государственного полномочия, имеющих отношение к соответствующей должности.

4. Наличие законодательно закрепленного исчерпывающего перечня критериев принятия решений должностным лицом в рамках предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции), исполнения государственного полномочия.

5. Однородность критериев принятия решений должностным лицом в рамках предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции), исполнения государственного полномочия.

6. Наличие количественно измеримого эффекта от предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции), исполнения государственного полномочия.

III. Условия транспарентности деятельности должностного лица при предоставлении государственной услуги (исполнении государственной функции), исполнении государственного полномочия, имеющих отношение к соответствующей должности.

7. Наличие нормативно закрепленной обязанности государственного органа размещать в средствах массовой информации, а также в сети Интернет информацию о порядке предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции), исполнения государственного полномочия.

8. Официальное участие в процессе предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции), исполнения государственного полномочия либо представителей общественных объединений или некоммерческих организаций, либо независимых сторонних экспертов.

9. Наличие нормативно закрепленной обязанности государственного органа размещать в средствах массовой информации, а также в сети Интернет информацию о результатах предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции), исполнения государственного полномочия с установленной периодичностью.

Таким образом, в случае выполнения всех 9 вышеприведенных условий значение показателя составит 1, в случае их полного невыполнения – 10.

Размер коррупционного риска, характерного для должности государственной гражданской службы, определяется как средняя арифметическая оценок уровня коррупциогенности по всем 7 критериям, взвешенная по значениям показателя влияния отдельного критерия на общий уровень коррупциогенности должности государственной гражданской службы.

Выводы

Таким образом, в целях повышения результативности деятельности подразделений кадровых служб органов исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации по противодействию коррупции целесообразно сформировать и утвердить нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, характеризующихся повышенными коррупционными рисками.

В указанный реестр предлагается включить те должности государственной гражданской службы в органах исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации, для которых по результатам проведенного анализа выявлен уровень коррупционного риска, превышающий 1.

По результатам формирования реестра целесообразно принять комплекс нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, устанавливающих дополнительные обязательства и ограничения для лиц, замещающих включенные в реестр должности, в частности:

представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка;

кадровым службам органов исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации размещать сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о расходах указанных лиц в сети Интернет и осуществлять проверку достоверности и полноты представленных сведений;

обязанность в течение двух лет после увольнения с государственной службы при заключении трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг), если отдельные функции государственного (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного служащего, сообщать работодателю сведения о последнем месте своей службы;

ограничение, заключающееся в том, что гражданин, замещавший должность государственной гражданской службы, связанную с повышенными коррупционными рисками, в течение двух лет после увольнения с государственной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного служащего, только с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

References

1. Federal'nyj zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ (red. ot 28.12.2013) «O protivodejstvii korrupcii» [Federal act from 25.12.2008 № 273-ФЗ (28.12.2013) "On Combating Corruption"], Sobranie zakonodatel'stva RF, 29.12.2008, № 52 (ch. 1), st. 6228. (In Russ.)

2. Federal'nyj zakon ot 27.07.2010 № 210-FZ (red. ot 21.07.2014) «Ob organizacii predostavlenija gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug» [Federal act from 27.07.2010 № 210-ФЗ (от 21.07.2014) "On the organization of state and municipal services"], Sobranie zakonodatel'stva RF, 02.08.2010, № 31, st. 4179. (In Russ.)

3. Federal'nyj zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ (red. ot 14.10.2014) «O zashhite prav juridicheskih lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja

(nadzora) i municipal'nogo kontrolja» [Federal act from 26.12.2008 № 294-ФЗ (14.10.2014) "On protection of businesses and individual entrepreneurs' rights in enforcing state and municipal control"] , Sobranie zakonodatel'stva RF, 29.12.2008, № 52 (ch. 1), st. 6249. (In Russ.)

[1] См.: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228; Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4179; Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249.