УДК 328.185:35.08 DOI: 10.12737/18238

СПЕЦИФИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ

Гончарук Н.С.[1]

В статье приводится аналитическая информация в отношении противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. В статье приводятся обоснования необходимости дополнительной проработки решений по вопросам противодействия коррупции на уровне административного нормотворчества и административной правоприменительной практики, поскольку существующие правовые нормы должны найти свое наполнение во всех видах юридической ответственности. Именно в сфере административного правового регулирования предстоит усилить конкретные механизмы противодействия коррупции, ликвидировать пробелы, создающие возможности для коррупционных проявлений, уничтожить уже сформировавшиеся схемы коррупционного взаимодействия. Аналогичная ситуация сложилась в научном освещении проблем противодействия коррупции. В имеющихся публикациях и монографических источниках по данной теме широко освещаются стратегические и тактические аспекты, вместе с тем вопросы использования административных процедур и механизмов противодействия коррупции нуждаются в дополнительной проработке.

Ключевые слова: государственный гражданский служащий; противодействие коррупции; исполнительная власть; государственная служба; коррупционное поведение; коррупциогенные факторы; административно-правовые меры.

SPECIFICS OF COMBATING CORRUPTION IN THE CIVIL SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH THE USE OF ADMINISTRATIVE LAW MECHANISMS

***GONCHARUK* N. S.** – Candidate of Political Sciences, Associate Professor at the Department of Administrative and Financial Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of the Orel branch (Russian Federation, Orel), e-mail: gontscharuk@yandex.ru

The article provides analytical information on anti-corruption in the system of the civil service of the Russian Federation. The article presents the rationale for further elaboration of decisions on combating corruption at the level of administrative law-making and enforcement of administrative law, because the existing legal provisions should find their content in all kinds of legal liability. It is in the field of administrative legal regulation the concrete mechanisms of combating corruption should be enhanced, gaps should be eliminated, creating opportunities for corruption, the formed schemes of corrupt interaction should be destroyed. A similar situation exists in the scientific coverage of the problems of combating corruption. The existing monographic publications and sources on the subject widely present the strategic and tactical aspects, however, questions on the use of administrative procedures and anti-corruption mechanisms need to be further developed.

Keywords: civil servant; anti-corruption; the executive branch; public service; corrupt behavior; corruption factors; administrative and legal measures.

Гончарук Наталья Сергеевна — кандидат политических наук, доцент кафедры административного и финансового права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, e-mail: gontscharuk@yandex.ru.

Адрес: 302028, Россия, г. Орел, Б. Победы, 5а.

Противодействие коррупции во всех структурах власти является одной из приоритетных задач в Российской Федерации, в связи с чем к данной проблеме привлечено большое общественное внимание, происходит активное формирование основ антикоррупционной политики. Согласно действующему законодательству, административное правовое регулирование и противодействие коррупции относятся к полномочиям всех уровней государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

В связи с проведением политики модернизации актуальной является разработка модели антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих. Административно-правовая модель антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих основывается прежде всего на методологии решения общих проблем профессиональной служебной деятельности, строгом соблюдении принципов функционирования антикоррупционной системы государственной службы и ее нормативном правовом обеспечении.

В элементном составе модели, направленной на профилактику коррупционного поведения государственных гражданских служащих, одним из основных являются правовые нормы.

Необходимость решения проблемы высокого уровня коррупции в Российской Федерации сегодня является одним из приоритетов государственной политики, что подтверждается ее включением в основополагающие директивные программные документы.

Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года констатируется, что действие структурных ограничений социально-экономического развития нашей страны усиливается нерешенностью ряда социальных и институциональных проблем, к числу которых отнесены высокие риски ведения предпринимательской деятельности в России, в том числе в связи с наличием коррупции. Там же определено, что принципами перехода к инновационному социально ориентированному развитию государства в отношениях с субъектами предпринимательской деятельности должны стать снижение административных барьеров в экономике, превращение России в страну с низким уровнем коррупции.

Ещё в мае 2008 года Д.А. Медведев инициировал создание в стране эффективной системы противодействия коррупции и устранения порождающих ее причин, подписав Указ «О мерах противодействия коррупции». Также был создан Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, а в июле 2008 года был принят Национальный план по противодействию коррупции[1]. В декабре 2008 года Государственная Дума Российской Федерации утвердила пакет законодательных антикоррупционных актов, внеся при этом изменения в 25 федеральных законов.

В последние годы в России проведена значительная работа по разработке и внедрению новых административно-правовых средств противодействия коррупции.

1.Созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. Деятельность комиссий направлена на обеспечение соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также на осуществление в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

2.Созданы механизмы декларирования государственными гражданскими служащими своих доходов. А также, в декабре 2012 года был принят Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», предусматривающий контроль за расходами чиновников, их супругов и несовершеннолетних детей, связанных с совершением каждой сделки по приобретению земельных участков и других объектов

[1] О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 14.02.2014). // Собрание законодательства РФ, 26.05.2008, № 21, ст. 2429

недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг на сумму, превышающую общий доход этого лица и его супруги (супруга) по основному месту их службы (работы) за 3 последних года, предшествующих совершению сделки, а также об источниках получения средств, за счёт которых совершена сделка. При выявлении обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов чиновников их доходам, материалы, полученные в результате контроля, представляются в правоохранительные органы и в обязательном порядке в прокуратуру РФ.

3.Улучшилось качество предоставления отдельных государственных услуг в рамках административной реформы. Принят ряд эффективных административных регламентов, предусмотренных Концепцией административной реформы в качестве меры по совершенствованию государственного управления и по снижению коррупции в органах власти. Появилась возможность получения ряда государственных услуг в электронном виде.

4.Введена процедура оценки регулирующего воздействия, в ходе которой проекты нормативных актов анализируются специалистами Минэкономразвития России с обязательным привлечением бизнес-сообщества в целях выявления положений, вводящих избыточные административные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности. В рамках данной процедуры, которая существует уже больше года, было отклонено около 50 % всех разработанных проектов нормативных правовых актов, как содержащих административные барьеры.

5.Значимым событием стало подписание 21 сентября 2012 года Антикоррупционной хартии российского бизнеса, основной целью которой является внедрение в практику корпоративного управления антикоррупционных программ и иных мер антикоррупционной корпоративной политики. Хартия предлагает деловому сообществу принять меры по недопущению любых форм коррупционных проявлений при ведении бизнеса, обеспечивая прозрачность финансовых операций, контроль за персоналом, отказ от незаконного получения преимуществ, прозрачность и открытость процедур закупок, сотрудничество с государством в борьбе с коррупцией.

6.В 2012 году в России начал свою работу Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

7.Внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в сфере противодействия коррупции. Например, редакция от 4 мая 2012 года в части 1 статьи 4.5 «Давность привлечения к административной ответственности» установила, что постановление по делу об административном правонарушении за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции не может быть вынесено по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения (в предыдущей редакции установленный срок составлял 2 месяца).

8.Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют значительную работу по формированию правовых, организационных и информационных механизмов противодействия коррупции. В субъектах Российской Федерации разработано и принято региональное антикоррупционное законодательство в целом соответствующее международным стандартам и федеральным нормам и принципам, приняты и реализуются программы и планы противодействия коррупции, внедряются унифицированные стандарты антикоррупционного поведения в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы, проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных нормативных правовых актов, мониторинг антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации.

9.В настоящее время, например, в Орловской области и ряде иных субъектов Центрального федерального округа внедрена практика разработки и реализации государственных региональных

(муниципальных целевых) программ противодействия коррупции, активно протекает процесс административного нормотворчества в данной сфере.

Так, в Орловской области, приняты:

– Закон Орловской области от 10 апреля 2009 года № 893-ОЗ «О противодействии коррупции в Орловской области», которым регулируются отношения в сфере противодействия коррупции в органах государственной власти Орловской области;

– Постановление Правительства Орловской области от 28 сентября 2010 года № 339 «Об утверждении долгосрочной областной целевой Программы «О противодействии коррупции в Орловской области на 2011-2015 годы». Основной целью программы является снижение уровня коррупции при исполнении органами государственной власти и органами местного самоуправления Орловской области государственных и муниципальных функций и предоставлении государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям;

- Указ Губернатора Орловской области от 25 февраля 2011 года № 51 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Орловской области», основная цель которого обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными гражданскими служащими Орловской области своих должностных обязанностей, исключения злоупотребления на государственной гражданской службе Орловской области; Указ Губернатора Орловской области от 6 декабря 2011 года № 425 «Об антикоррупционной экспертизе проектов законов Орловской области, вносимых Губернатором Орловской области в Орловский областной Совет народных депутатов в качестве законодательной инициативы, нормативных правовых актов Губернатора Орловской области и их проектов» и другие акты.

В качестве распространённой ошибки регионального законодателя является дублирование федеральных норм. Воспроизведение федеральных норм без учёта региональной специфики, а также объёма и содержания компетенции региональных органов не является эффективным. Необходимо также отметить избыточность декларативных норм. Программы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации должны носить в основном административно-правоприменительный характер, что уже исключает необходимость присутствия декларативных положений. Оперирование излишне общими, абстрактными положениями, когда требуется детальное правовое регулирование, снижает действенность их применения.

В целом, анализируя принятые за последние годы нормативные правовые акты, направленные на противодействие коррупционных правонарушений и преступлений среди государственных гражданских служащих, можно сделать вывод об ужесточении контроля со стороны государства за имущественным положением и профессиональной деятельностью государственных гражданских служащих. При чём, ужесточение данного контроля осуществляется не только путём расширения круга лиц, на которых распространяются определённые имущественные ограничения и запреты, но и путём увеличения объёма такого контроля.

Помимо федерального и регионального законодательства, направленного на профилактику коррупционного поведения государственных гражданских служащих, во многих государственных органах утверждены планы противодействия коррупции, кодексы этики и служебного поведения, руководствоваться которыми необходимо государственным гражданским служащим не только исполняя непосредственно свои профессиональные обязанности, но и в повседневной жизни. Поскольку государственный гражданский служащий является представителем государства и олицетворяет государственную власть. В связи с чем, нарушение им любых социальных норм и общепризнанных правил поведения способно нанести ущерб самому авторитету государственной службы и подорвать доверие населения к институтам государственной власти. Так, по данным исследования международной некоммерческой организации Transparency International Россия в

рейтинге 2014 года «Индекс восприятия коррупции» (Corruption Perceptions Index) заняла 136-е место поделив его с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном. В рейтинге 2013 года РФ располагалась на 127-м месте, а в 2012 г. – на 133 месте. При этом и в 2012, и в 2013 году Россия набрала одинаковое число положительных баллов – 28 из 100 возможных. Указанные данные свидетельствуют о том, что в настоящее время ощущается потребность в обобщении практики исполнения антикоррупционных правовых норм для государственных гражданских служащих и усиление этической составляющей в правилах их служебного и антикоррупционного поведения. Модель такого поведения предполагает как активность действий самого государственного гражданского служащего, формами которого могут быть уведомление, исполнение, предписание и т.д., направленных на предотвращение коррупционного поведения, так и строгое соблюдение установленных предписаний в виде отказа от совершения каких-либо действий. К последним можно отнести подготовку и принятие управленческих решений по роду своей антикоррупционной деятельности; активное взаимодействие по месту работы в связи с исполнением должностных обязанностей с другими государственными служащими (гражданами, организациями); оказание антикоррупционных услуг в соответствии с регламентом государственного органа.

Одним из механизмом противодействия коррупции здесь может также выступать и ротация. В настоящее время в Российской Федерации происходит повышение значимости ротации государственных служащих. Ротация государственных гражданских служащих проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путём назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе. Механизм ротации, как административно-правовой элемент модели предупреждения коррупции в системе государственной гражданской службы, способствует оптимизации и стабилизации системы и структуры государственных органов и их аппаратов в целом. Нормативное правовое регулирование проблем повышения эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих исходит из того, что низкая коррупциогенность госслужбы является основным критерием её эффективности. В связи с необходимостью внедрения механизма ротации в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» была введена ст. 60.1, в соответствии с которой проводится ротация и утверждается перечень должностей по которым предусматривается ротация государственных гражданских служащих.

При разработке механизма ротации государственных служащих с учётом положений законодательства Российской Федерации следует выделить две основные цели ротации государственных гражданских служащих:

1.Противодействие коррупции, стимулирование антикоррупционного поведения государственных гражданских служащих. В основе ротации, как антикоррупционного механизма, лежит представление о том, что коррупционные сети разрушаются при горизонтальном перемещении их участников, и новые служащие будут способствовать оздоровлению морального климата в организации.

2. Развитие профессионального уровня государственных гражданских служащих.

Во многих странах механизм ротации государственных служащих широко используется в целях повышения профессионального уровня и качества работы государственного аппарата в целом (например, в Германии, Китайской Народной Республике, Сингапуре, Тайване, Индии, Японии и других).

В современных условиях, проводимых в системе государственного управления реформ (административной, бюджетной и других), повышается роль и независимых экспертов, участвующих в комиссиях органов государственной власти, в том числе в процедурах назначения

на государственную гражданскую службу, продвижения чиновников по служебной лестнице, а также в урегулировании конфликтов интересов на государственной гражданской службе. Участие независимых экспертов в комиссиях государственных органов может способствовать: снижению уровня коррупционных рисков в системе государственного управления; повышению открытости и прозрачности системы государственной службы; повышению объективности управленческого решения; реализации конституционного принципа о равенстве доступа на государственную службу; защите прав и свобод граждан, участвующих в конкурсных, аттестационных и других процедурах государственных органов.

Таким образом, перед Российской Федерацией стоит задача создать эффективную, продвигающую сотрудников по их заслугам и ориентированную на обслуживание населения государственную службу, стойкую к коррупции, основанную на принципах прозрачности, открытости и обеспечивающую четкую внешнюю подотчетность институтам гражданского общества.

Для осуществления эффективного общественного контроля необходима, прежде всего, достоверная и полная информация о деятельности органов государственной власти и должностных лиц, полная прозрачность и открытость для граждан их решений и действий. Так, в России с 1 января 2010 года вступил в действие Федеральный закон от 9 февраля 2009 года №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который устанавливает, что органы власти должны обеспечить доступ граждан к информации об их деятельности через обнародование в СМИ, Интернете, по запросу, в помещениях, занимаемых этими органами; через библиотечные и архивные фонды. Также определена форма предоставления информации, порядок её предоставления, права пользователей, ответственность за нарушения права на доступ.

Однако нормы Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», устанавливающие ответственность должностных лиц за непредставление информации, имеют декларативный характер, так как не предусматривают адекватных санкций. На практике нередки случаи, когда в целях формального выполнения требований законодательства, обязывающих должностные лица предоставлять информацию и отвечать на обращения граждан, чиновники направляют «отписки», не содержащие ответа по существу.

Существенные ожидания с решением данной проблемы связаны с внедрением системы «электронного правительства». Созданный в ходе реализации Административной реформы портал госуслуг (www.gosuslugi.ru) позволяет отчасти решать антикоррупционные задачи при получении гражданами и предпринимателями государственных услуг, которые относятся к сферам госуправления с высокими коррупционными рисками.

Таким образом, необходимо отметить, что как федеральная, так и региональная власть проделали большую работу по разработке административно-правовых мер в сфере противодействия коррупции государственных гражданских служащих. Однако данную работу по реализации действенного механизма по борьбе с коррупцией необходимо планомерно продолжать, тем самым обеспечивая конституционный принцип равенства всех перед законом и судом.

Библиография / References:

1. Абашина Л.А., Гончарук Н.С. Механизмы профилактики формирования коррупционного поведения государственных гражданских служащих: административно-правовая модель // Учёные записки Орловского государственного университета. Серия: «Гуманитарные и социальные науки». – 2014. – № 5. – С. 294-298.

2. Лаврентьева О.О. Административно-правовые меры минимизации коррупционных рисков в системе государственной гражданской службы и принципы их реализации // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 5. – С. 469-477.

3. Побережный В.В. Проблемы применения организационных направлений предотвращения и противодействия коррупции в органах государственной власти // Вестник государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 213-218.

1. Abashina, L.A. Goncharuk, N.S., P.A. (2014) Mekhanizmy profilaktiki formirovaniia korruptsionnogo povedeniia gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh: administrativno-pravovaia model' [The mechanisms of prevention of the formation of corrupt behavior of civil servants: administrative and legal model] // Uchenye zapiski Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriia: «Gumanitarnye i sotsial'nye nauki» [Scientific notes of Orel state University. Series: «Humanities and social Sciences»]. – №. 5. – P.294–298. (In Russ.)

2. Lavrent'eva, O.O. (2014) Administrativno-pravovye mery minimizatsii korruptsionnykh riskov v sisteme gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby i printsipy ikh realizatsii [Administrative and legal measures to minimize corruption risks in the public service system and the principles of their implementation] // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo [Administrative and municipal law]. – №5. – P.469–477. (In Russ.)

3. Poberezhniy, V.V. (2013) Problemi primenenija organizasionnih napravleniy pradotvrazhenija I protivodeystvija korrupzii v organah gosudarstvennoy vlasti [The problem of applying organizational areas of preventing and combating corruption in public authorities] // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Journal of Public and Municipal Administration]. –№ 3.–P.213–218. (In Russ.)