

© К.В. СЕВРЮГИН
sevrugin-kv@yandex.ru

УДК 342.951

**ЗНАЧЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

АННОТАЦИЯ. В статье анализируется антикоррупционный потенциал законодательства субъектов Российской Федерации по противодействию коррупции в системе государственной гражданской службы.

SUMMARY. The article offers the analysis of anticorruption potential of the legislation of the Russian Federation subjects in corruption counteraction in the system of state civil service.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Антикоррупционный потенциал, административно-правовые меры, государственная гражданская служба.

KEY WORDS. Anticorruption potential, administrative-legal measures, state civil service.

Противодействие коррупции во всех структурах власти, в том числе в системе государственной гражданской службы, является одной из приоритетных задач современной политики России.

В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации в основном сформировалась правовая и организационная основа противодействия коррупции. Значительный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы Российской Федерации и Плате мероприятий по ее проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р [1], а также законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной гражданской службы. Но, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция по-прежнему представляет угрозу национальной безопасности и, в основном, является следствием избыточного администрирования со стороны государства. Так, по данным заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А. Буксмана, государственные чиновники в 2008 г. в два раза чаще, чем в 2007 г. нарушали антикоррупционное законодательство (209 тыс. раз), а наказанию за коррупционные правонарушения подверглись лишь около 36 тыс. человек [2].

По мнению президента Российской Федерации Д.А. Медведева коррупция в настоящее время превратилась в «способ существования для огромного количества людей». Сразу же после вступления в должность президента Российской Федерации Д.А. Медведев сделал ряд программных заявлений о борьбе с коррупцией. В частности, в мае 2008 г. им был подписан Указ «О мерах по противодействию коррупции» [3], а также принят Национальный план по борьбе с

коррупцией [4]. 25 декабря 2008 года Государственная Дума приняла Федеральный закон «О противодействии коррупции» [5].

На международной арене Россией предприняты первые принципиально важные решения по борьбе с коррупцией. Значимым событием по созданию собственной правовой базы по борьбе с коррупцией стало подписание Россией Конвенции Организации Объединенных Наций «Против коррупции», ратифицированной Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., которая вступила в силу 7 июля 2002 года.

В этих и других правовых документах содержатся меры, в том числе административно-правового характера, направленные на пресечение коррупционной деятельности, в частности, рекомендации государства-участникам не только по установлению процедур выявления, расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц, но и по разработке административно-правовых механизмов и механизмов регулирования, направленных на предупреждение коррупции и злоупотребления властью.

Во исполнение взятых на себя международных обязательств по противодействию коррупции Россия внесла ряд существенных изменений в свое национальное законодательство. В целом поправки, внесенные в 26 законов, касаются не только административного права, но и гражданского, уголовного, трудового права.

Изменения и дополнения, внесенные в федеральное законодательство по противодействию коррупции в административно-правовой области, прежде всего направлены на совершенствование системы и структуры органов государственной власти и управления, конкретизацию и оптимизацию их полномочий. По-прежнему, как отмечается в юридической, социологической, экономической литературе, основной смысл и содержание продолжающейся в стране административной реформы состоит в ликвидации избыточных управленческих функций государства и передаче их хозяйствующим и иным субъектам. В Федеральном законе «О противодействии коррупции» определены принципы противодействия коррупции не только в сфере государственного управления, но и в других сферах: строительстве, жилищно-коммунальном секторе, здравоохранении и образовании, то есть в тех сферах, где наиболее часто происходят коррупционные проявления. Однако должностные лица частных структур названных сфер деятельности не только не являются государственными гражданскими служащими, но и не относятся к бюджетным работникам. В связи с этим предлагается принятие единых государственных стандартов антикоррупционного поведения для всех категорий служащих, то есть введение в данных областях социально-полезной деятельности единой системы обязанностей и дозволений, запретов и ограничений, соответствующих международным стандартам должностного поведения.

Как показывает региональная практика, исключительно важное значение в области государственного управления имеют административные процедуры. Они позволяют значительно сократить контакт граждан с чиновником и, как следствие, снизить должностную коррупцию в органах власти.

В качестве эффективной меры по противодействию коррупции в системе государственной гражданской службы может стать специализированный орган

государственной власти по борьбе с коррупцией (например, Федеральная служба или Государственный комитет Российской Федерации по борьбе с коррупцией) с четко определенной компетенцией и местом в системе органов государственной власти. Такая федеральная служба или комитет должны иметь широкие полномочия по обращению за содействием во все органы государственной власти и управления, иметь право истребовать любые документы, проверять банковские счета, собирать свидетельские показания, проводить с санкции суда задержание и обыски и т.п.

В настоящее время большая часть коррумпированных должностных лиц по-прежнему остается безнаказанной (например, станица Кушевская, Краснодарский край), в силу не только пробелов в федеральном антикоррупционном законодательстве, законодательстве о государственной гражданской службе, но и по причине паралича государственной воли в отношении коррумпированных представителей высших эшелонов власти, что оказывает серьезное деморализующее воздействие на нижестоящие властные структуры и является прямым примером и стимулом для подражания. Вопреки прямым требованиям Федерального закона «О противодействии коррупции» и Национальному плану противодействия коррупции во многих республиках, краях, областях руководящие работники государственного аппарата продолжают активно внедряться в предпринимательские структуры. Используя свое должностное положение, они создают неоправданные привилегии для отдельных субъектов хозяйствования, способствуют подавлению конкуренции и предприимчивости, образуют «коридоры безопасности» для своих коррумпированных коллег.

В связи с этим необходимо ускорить принятие запланированного Государственной Думой Российской Федерации Федерального закона «О предупреждении злоупотребления властью или служебными полномочиями на верхнем уровне управления государством» с целью предупреждения злоупотребления властью или служебными полномочиями из корыстной или иной личной заинтересованности, в том числе сопряженного со взяточничеством и хищениями со стороны лиц, занимающих государственные должности в высших эшелонах власти Российской Федерации и ее субъектах.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции показывает, что принятые меры по противодействию коррупции в полной мере реализуют положения и соответствуют принципам, заложенным в Федеральном законе «О противодействии коррупции» и в Национальном плане противодействия коррупции.

Прежде всего это касается таких направлений антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации, как: законодательное и правовое обеспечение; развитие институтов парламентского и общественного контроля; совершенствование системы государственного и муниципального управления; корректировка кадровой политики; моральное и материальное стимулирование государственных и муниципальных служащих, исполняющих наиболее важные государственные и муниципальные функции; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; антикоррупционный мониторинг; обеспечение информационной открытости, внедрение механизмов отчетности органов государственной власти и местного самоуправления перед гражданским обществом; реализация систем «обратной связи»; повышение правовой культу-

ры населения, формирование в общественном сознании устойчивых моделей законопослушного поведения при контактах с представителями органов государственной власти и местного самоуправления; привлечение граждан к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; развитие института независимых экспертов; антикоррупционная пропаганда; оказание государственной поддержки деятельности СМИ, институтов гражданского общества, занимающихся противодействием коррупции; антикоррупционное образование.

К административно-правовым мерам противодействия коррупции на современном этапе «строительства» регионального антикоррупционного законодательства по степени значимости следует отнести нормотворчество, антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов.

В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации идет активная нормотворческая работа, связанная с внесением изменений в законодательные акты субъектов Российской Федерации с целью приведения их в соответствие с федеральным законодательством. В основном указанные изменения касаются законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе, об устранении административных барьеров в предпринимательской деятельности, доступе граждан к информации и услугам органов государственной власти и местного самоуправления.

Изменениям подвергаются базовые нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в части установления обязательности проведения правовой и антикоррупционной экспертизы принимаемых нормативных правовых и правовых актов регионального уровня [6]. Подобного рода изменения вносятся в регламенты государственных органов регионального уровня.

К числу наиболее важных нововведений на региональном уровне в Уральском федеральном округе следует отнести:

- нормативное закрепление понятия «антикоррупционная политика»;
- установление процедуры парламентского и общественного контроля за принятием важных для региона решений исполнительными органами государственной власти;
- закрепление порядка проведения открытого обсуждения социально значимых региональных проектов.

В числе административно-правовых мер по противодействию коррупции во всех субъектах Российской Федерации можно выделить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых и правовых актов. В настоящее время методологическая, организационная основа только формируется, однако уже сейчас четко просматриваются особенности ее проведения.

Следует отметить существенные отличия в субъектах Российской Федерации в толковании и раскрытии понятий, связанные с коррупционными факторами. Существующие разночтения в них зависят от нескольких факторов. Во-первых, существенно различаются субъекты проведения антикоррупционной экспертизы (прокуратура, минобщ, структурная единица в составе законодательного органа или органа исполнительной власти, контрольно-надзорный орган). Во-вторых, это связано с уровнем принимаемых актов (закон, приказ, указ, постановление и т.п.). В-третьих, это зависит от поставленных перед уполномоченным на проведение антикоррупционной экспертизы органом задач.

Во всех субъектах Российской Федерации, например, в Уральском, Приволжском федеральных округах, приняты и действуют базовые региональные законы о государственной гражданской службе, а также подзаконные нормативные правовые акты, направленные на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [7]. Однако не весь опыт развития регионального законодательства о государственной гражданской службе можно считать успешным. Сдерживающим фактором развития регионального законодательства по вопросам государственной гражданской службы является наличие пробелов правового регулирования на федеральном уровне. Так, например, на федеральном уровне отсутствуют необходимые нормативные правовые акты по обеспечению реализации норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» по таким вопросам как: управление государственной гражданской службой; утверждение показателей эффективности и результативности деятельности государственных органов и государственных гражданских служащих; соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Об эффективности мер административно-правового характера в сфере противодействия коррупции говорить еще рано, но необходимо отметить, что путь, выбранный как федеральной, так и региональной властью в борьбе с этим общественно опасным явлением является верным.

Говоря об эффективности тех или иных мер по противодействию коррупции необходимо указать, что они должны применяться комплексно.

На наш взгляд представляется верным высказывание Сергея Устьянцева, помощника полномочного представителя президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе, что коррупцию нельзя искоренить только силами органов власти, не менее важна роль институтов гражданского общества. Надо формировать нетерпимость по отношению к чиновникам-коррупционерам как в профессиональной среде, так и у граждан [8].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720
2. Овчинников А. Рейтинг мздоимцев возглавили милиционеры и медики // Комсомольская правда. 2009. 30 января.
3. Собрание законодательства РФ. 26.05.2008. № 21. Ст. 2429
4. Российская газета. № 164. 2008. 5 августа.
5. Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228
6. Закон Тюменской области от 07.03.2003 № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия нормативных правовых и правовых актов Тюменской области». Тюменские известия. № 47-48. 2003. 14 марта; Закон ЯНАО от 06.04. 2006 № 13-ЗАО «О правотворчестве». Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, № 3. Март. 2006
7. Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215
8. Швабауэр Н. Кого напугаешь бойкотом // Российская газета. Экономика УРФО № 5323. 2010. 28 октября.