

Антикоррупционные механизмы в системе государственного регулирования

Быков В. Н.

pro1@gunipt.spb.ru

*Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики.
Институт холода и биотехнологий.*

Рассмотрены вопросы, связанные с формированием и внедрением государством механизмов, направленных на борьбу с коррупцией. Выявлены проблемы правоустанавливающего и правоприменительного характера, предложены направления их решения.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционные механизмы, государственное регулирование.

В условиях современного развития российской экономики все сильнее и значимее становится влияние коррупции на режим законности в государстве, что приводит к ущемлению прав и законных интересов физических и юридических лиц, снижению эффективности системы публичного управления, развитию монополизации в экономике, и, как следствие, серьезный урон наносится моральным устоям общества. При этом закономерности, характеризующие сущность коррупции, ее возникновение и развитие, обуславливают необходимость применения специализированных механизмов ее предотвращения. В первую очередь они должны быть связаны с разработкой эффективных антикоррупционных механизмов, включающих в себя единые административно-правовые меры, направленные на пресечение и предупреждение коррупции в системе государственной службы, так как коррупция в подавляющем большинстве случаев связана именно с обменом власти, должностных полномочий и служебного положения на собственность и другие выгоды имущественного и неимущественного характера.

Создание эффективных антикоррупционных механизмов основывается на формировании действенной законодательной и организационно-правовой базы. В целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации разработан и внедрен целый комплекс законодательных мер: принят пакет федеральных законов антикоррупционной направленности, в том числе, закон «О противодействии коррупции» [1], в котором установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. На основе принятия данного закона были внесены изменения в федеральные законы «О

защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [2], «О лицензировании отдельных видов деятельности» [3], также, внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях [4], предусматривающие поэтапную отмену лицензирования 40% установленных видов деятельности. Помимо федеральных законов, к профилактическим мерам противодействия коррупции можно отнести принятие указов Президента РФ «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» [5] и «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» [6].

Наряду с нормативно-правовым закреплением механизмов противодействия коррупции в России принят ряд планово-программных документов, регламентирующих порядок деятельности органов государственного управления и иных субъектов хозяйствования по реализации антикоррупционной политики. Основой для этого стал «Национальный план противодействия коррупции» [7], который закрепил основы государственной антикоррупционной политики, в том числе необходимость принятия закона о противодействии коррупции, и задачи по ее совершенствованию. В плане предусмотрены основные механизмы, обеспечивающие антикоррупционную политику государства, такие как: конфискацию имущества, нажитого незаконным путем; обязательное декларирование государственными служащими и их близкими родственниками своих доходов и имущества; возврат из-за границы имущества, скрытого от государственного контроля; строгое нормирование порядка поступления на работу в коммерческие структуры после увольнения из государственных органов; усиление ответственности за взятки сотрудникам коммерческих фирм и «коммерческий подкуп»; штрафы за передачу акций и иного имущества лицам, выполняющим государственно-управленческие функции; усиление социальных и правовых гарантий для ответственных работников государственных структур.

В развитие программного направления был принят Указ Президента РФ «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» [8], которым утверждены сразу два основополагающих документа антикоррупционного регулирования. При этом в Национальной стратегии противодействия коррупции (далее – Стратегия), определено, что она представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, с учетом федеративного устройства России, и охватывает федеральный, региональный и муниципальный уровни. Стратегия направлена на устранение коренных причин коррупции в обществе и реализуется последовательно всеми органами государственной власти и местного самоуправления, а также институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами. Национальный

план 2010-2011 развил положения Стратегии применительно к периоду планирования.

В 2012 был утвержден «Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы» [9], главной задачей которого является внедрение эффективных антикоррупционных механизмов по выявлению и предотвращению случаев возникновения конфликта интересов, одной из сторон которого являются государственные служащие или лица, замещающие должности, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или правительством, и принятие законодательно предусмотренных мер по урегулированию конфликта интересов. Также план предусматривает продолжение работы по снижению экономической заинтересованности в совершении коррупционных правонарушений и обеспечение в централизованном порядке повышения квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции.

Механизмы противодействия коррупции в сфере государственной службы реализуются также в Федеральной программе реформирования и развития государственной службы РФ на 2009-2013 годы [10], где предусмотрены меры по: профилактике коррупции и разработке процедур служебных расследований коррупционных проявлений, созданию механизмов своевременного выявления и разрешения конфликтов интересов, совершенствованию практики отбора кандидатов на вакантные должности и системы профессиональной подготовки кадров, оперативному исключению из органов государственной власти неэффективных служащих, а также оптимизации оплаты труда и материального стимулирования высокоэффективной служебной деятельности.

С целью обеспечения реализации антикоррупционной политики на высшем уровне в 2008 году при Президенте РФ был создан Совет по противодействию коррупции [11], который функционирует на регулярной основе. В субъектах РФ созданы собственные комитеты и целевые программы по борьбе с коррупцией, при этом в ряде регионов такие программы являются составной частью административной реформы, что способствует реализации административно-организационных механизмов противодействия коррупции. Помимо государственных, в России действует более 20 независимых отечественных и международных институтов, общественных центров и советов, занимающихся изучением проблем коррупции, теневой экономики и административной реформы, проведением социологических исследований и тренингов, подготовкой экспертных заключений, разработкой образовательных программ и реализацией пилотных проектов. В результате их деятельности в государстве создаются дополнительные антикоррупционные механизмы, способствующие развитию программных и результативных методов управления, повышению эффективности разработки административных регламентов ведомств, совершенствованию законодательства о государственной и муниципальной службе.

Реализуемые государством антикоррупционные механизмы должны включать эффективные инструменты противодействия коррупции. В то же время специфика и сложность действенного противодействия коррупции обосновывают соответствующую антикоррупционную стратегию, которая должна представлять собой единый комплекс мер, а не быть набором «точечных ударов». При этом целесообразна ориентация на формирование такой модели, которая будет включать параллельное осуществление мер профилактического, превентивно-воспитательного и карательно-принудительного воздействия, основанных на принципах законности и прозрачности. В целях разработки эффективных механизмов реализации такой модели необходимо постоянно отслеживать динамические изменения в коррупционной сфере на основе централизованной системы государственного мониторинга, направленной на регулярный сбор и обработку информации о коррупционных проявлениях с учетом внешних и внутренних факторов.

К внешним, в первую очередь, относятся факторы, которые связаны с необходимостью соблюдения международных стандартов при формировании механизмов противодействия коррупции, так как Россия является членом нескольких мировых организаций, специализирующихся на борьбе с коррупцией. Так, участие Российской Федерации в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и статус полноправного члена ГРЕКО обязывает нашу страну к имплементации конвенционных положений и внедрению разрабатываемых ими антикоррупционных рекомендаций, что является основным предметом контрольного механизма ГРЕКО. Такая работа носит межведомственный характер, однако в организационном плане она должна быть централизована и подвергаться координации со стороны одного органа государственного управления.

В зарубежных странах исполнение антикоррупционных функций чаще всего связывается с деятельностью специализированного органа, который является головным штабом в тактических и стратегических вопросах противодействия коррупции. В России в настоящее время ситуация обратная – различные органы государственной власти одновременно решают задачи по предупреждению, профилактике, пресечению коррупции, минимизации ее последствий в пределах своей компетенции. При этом, организационно, обеспечение единства деятельности всех субъектов, занимающихся противодействием коррупции, осуществляет Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, который обладает в основном представительскими функциями, связанными с реализацией полномочий и компетенций основных субъектов противодействия коррупции. В связи с этим в России целесообразно создание на уровне государства единого специализированного органа государственного управления, осуществляющего антикоррупционный мониторинг, и обладающего не представительскими, а регулятивными и контрольными функциями и полномочиями по вопросам профилактики, борьбы с коррупцией, ликвидацией последствий коррупционных правонарушений. В то же время так как деятельность этого органа потребует наделения его расширенным спектром полномочий и соответствующим бюджетом, что, в

свою очередь, может способствовать его коррумпированности, то первостепенной задачей при его создании является разработка жесткой системы регламентации деятельности и установление достойного материального и социального обеспечения служащих этого органа, что минимизирует риск возникновения в нем коррупции.

Внутренние факторы, которые необходимо учитывать при разработке и внедрении антикоррупционных механизмов, связаны с анализом действующей государственной политики и выявлением уровня восприятия коррупции населением и хозяйствующими субъектами, а также с оценкой результативности деятельности различных субъектов противодействия коррупции. Основой для этого является использование общественного мнения для выявления коррупционных технологий в правоприменительной практике, которое необходимо исследовать в двух направлениях, обусловленных использованием общих и специальных механизмов. Общие механизмы включают в себя анализ и оценку мнения населения, институтов гражданского общества и средств массовой информации. Специальные механизмы дополняют общие и основаны на целенаправленной деятельности органов государственного управления, связанной с проведением мероприятий по: анализу действующего законодательства на предмет выявления пробелов и недостатков, способствующих развитию коррупционных отношений; сбору и анализу поступающих в указанные органы обращений граждан и юридических лиц; анализу и оценке информации о выявленных коррупционных технологиях в рамках уголовных дел или дел об административных правонарушениях.

С точки зрения методологического подхода, результативность деятельности субъектов противодействия коррупции также можно оценивать на основе использования криминологических механизмов антикоррупционного мониторинга, которые включают в себя анализ судебной, уголовной и иной правоприменительной практики, оценку квалификации сотрудников правоохранительных органов и должностных лиц, обладающих полномочиями по применению мер воздействия к нарушителям законодательства в этой сфере. При этом к основным показателям оценки можно отнести: абсолютное и относительное количество преступлений, раскрытых по оперативным данным, а также уголовных дел, направленных в суд и рассмотренных судом; количество случаев назначения уголовного наказания виновным; количество лиц, совершивших коррупционные преступления, в динамике; суммы возмещенного ущерба, причиненного в результате совершенного преступления. Использование данных показателей при реализации антикоррупционных механизмов будет способствовать формированию концептуальной модели имеющей современное научно-методологическое и практическое обоснование. В то же время необходимо учесть, что эффективность таких механизмов зависит от качества их юридического обоснования, психологической и нравственной убедительности, а также от политической и экономической продуманности.

Таким образом, формирование и развитие антикоррупционных механизмов является приоритетным направлением деятельности высших

органов государственного управления и должно обеспечивать решение задач, связанных с выявлением всех видов коррупционных отношений в правоприменительной практике органов государственной власти и с поиском эффективных способов их пресечения и предупреждения на основе разработки и внедрения эффективных методов регулирования и контроля, способствующих предотвращению коррупционных проявлений и укреплению организационных основ проводимой в Российской Федерации государственной политики противодействия коррупции.

Список литературы :

1. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
2. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
3. Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
4. Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях (КоАП РФ)» от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ.
5. Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности».
6. Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2007 г. № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и Урегулированию конфликта интересов».
7. Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31.07.2008 г. № Пр-1568).
8. Указ Президента Российской Федерации от 13.04.2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы».
9. Указ Президента Российской Федерации от 13.03.2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».
10. Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».
11. Указ Президента Российской Федерации от 19.05.2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

Anti-corruption mechanisms in system of state regulation

Bykov V. N.
pro1@gunipt.spb.ru

*St. Petersburg National Research University of Information Technologies, Mechanics and Optics
Institute of Refrigeration and biotechnology*

In article the questions connected with formation and introduction by the state of mechanisms, directed on fight against corruption are considered. Problems of title and law-enforcement character are revealed, the directions their solutions are proposed.

Keywords: corruption, anti-corruption mechanisms, corruption counteraction, state regulation.