

Особенности противодействия коррупции в исполнительных органах государственной и муниципальной власти Российской Федерации

В.А. Коновалов, к.ю.н., Оренбургский институт (филиал) Московского университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

Проведённые в стране исследования убедительно доказывают, что население не имеет доверия к чиновничеству, т. е. тому непосредственному лицу исполнительной власти, с которым люди сталкиваются ежедневно. Это ведёт к падению престижа государства, затрудняет социально-экономический рост, подрывает работу публичной службы страны.

Исполнительная власть является в настоящее время одной из наиболее коррумпированных ветвей власти. Алчность публичных служащих, присвоение и растраты государственных средств, немалое количество должностных и моральных нарушений оказывают разрушительное влияние на процесс построения гражданского общества, на правовую сферу государства, на правосознание и поведение избирателей, на моральный облик всей страны. Корыстность и коррумпированность государственных служащих исполнительной ветви власти создают питательную среду для проникновения коррупции на все уровни государственного аппарата. Представляется верным и для настоящего времени пессимистичный вывод экспертов о том, что «в психологии современного российского чиновничества работа в государственном аппарате представляет собой не служение обществу, а получение привилегий и удовлетворение личных интересов за счёт интересов общества» [1].

Обеспокоенность уровнем коррупции в настоящее время проявил Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Совета при Президенте по противодействию коррупции в начале 2014 г. Он указал на положительную динамику в области антикоррупционного законодательства и вместе с тем предложил ряд мер по профилактике коррупции в системе публичной власти:

1) строгий отбор кандидатов на должности: «Любой гражданин, который хотел бы стать муниципальным или госслужащим, должен чётко понимать: вступление в должность неразрывно связано с жёсткими антикоррупционными требованиями, с определёнными ограничениями, которые человек обязан строго соблюдать. Исходим из того, что он берёт на себя эти обязанности добровольно. Это добровольный выбор каждого человека. В свою очередь, руководители государственных органов всех уровней должны нести персональную ответственность за проникновение в аппараты лиц, рассматривающих службу как источник личного неправомерного обогащения» [2];

2) предупреждение откатов;

3) повышение уровня правосознания.

Вместе с тем по двум последним направлениям никаких точных мер не было сформулировано.

Н.М. Казанцев отмечает, что коррупциогенность института исполнительной власти заложена в самой его структуре в нашем государстве, связанной с «цивилистской деформацией публичного права»: «Хотя институт органа исполнительной власти как в странах Западной Европы, так и в России называется одинаково, по сути правового устройства это совершенно разные институты. В нашей стране институт органа исполнительной власти урегулирован законодательством таким образом, что он является по сути органом власти министра или иного руководителя, его возглавляющего, а также отчасти органом власти того лица, которое согласно указам Президента РФ осуществляет руководство деятельностью этого органа, — Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 20 мая 2004 г., 15 марта, 14 ноября, 23 декабря 2005 г., 27 марта 2006 г., 15 февраля 2007), Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 28 июля, 13 сентября, 11 октября, 18 ноября, 1 декабря 2004 г., 22 июля, 5 сентября, 3 октября 2005 г., 11 мая, 30 июня 2006 г., 5 февраля, 12 марта 2007 г.). Этому также способствуют нормы Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Это явление не случайно, оно есть выражение политики правящих в России партий, вначале КПСС, затем её наследников — «Выбор России» и «Единая Россия» [3].

Различные уровни публичной власти имеют различные уровни полномочий, и потому, несмотря на единство феномена коррупции на всём пространстве публичной власти, необходима разработка и поддержка различных правовых механизмов противодействия коррупции для различных уровней публичной службы. По верному замечанию А.Н. Деметьева, «компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствует нормативное правовое регулирование мер и механизмов предотвращения коррупции, которые требуют использования властных организационных, методических, координационных, финансовых и других полномочий» [4].

Наиболее коррупциогенными должностями в вертикали исполнительной власти, по мнению экспертов [1], следует назвать следующие:

- руководитель Администрации Президента Российской Федерации;
- помощник Президента Российской Федерации, обеспечивающий деятельность Президента Российской Федерации по кадровым вопросам;
- начальник Управления Президента Российской Федерации по кадровым вопросам и государственным наградам;
- первый заместитель Председателя Правительства, контролирующей работу федеральных органов исполнительной власти;
- руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации;
- директора департаментов Правительства Российской Федерации;
- заместители министров (директоров и руководителей служб и агентств), курирующие работу департаментов (управлений) кадрового обеспечения;
- директора департаментов (управлений) кадрового обеспечения федеральных министерств, служб и агентств (МВД, ФСБ, Министерства юстиции, Министерства экономического развития, Министерства здравоохранения и социального развития, Министерства образования и науки и др.);
- заместители глав администраций субъектов Российской Федерации и глав органов местного самоуправления, курирующие работу кадровых подразделений соответствующих администраций и органов;
- руководители кадровых подразделений администраций субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- государственные служащие – сотрудники аппарата соответствующих должностных лиц и органов.

Важнейшим коррупциогенным аспектом деятельности исполнительной власти является административный ресурс, злоупотребление которым составляет одну из главных статей коррупционной деятельности в этой области. Использование административного ресурса ведёт к тому, что чиновник способен использовать предоставленные ему государством и избирателями материальные и властные ресурсы не для исполнения своих прямых обязанностей, а в корыстных интересах.

Функцией государственных служащих является обеспечение интересов и функций государства. Однако в действительности для большого числа служащих исполнительной власти коррупция рассматривается не только как средство обогащения и обеспечения семьи, но и как средство выживания.

Важнейшая и серьёзная часть коррупционных проявлений относится к области контрольных и надзорных органов власти: они, призванные заниматься в том числе антикоррупционной деятельностью и обеспечением законности, напротив, нередко занимаются деятельностью, связанной с корыстным превышением полномочий. «Наиболее

распространёнными ситуациями, в которых чаще всего получают взятку недобросовестные сотрудники контрольных и надзорных органов власти, являются следующие: сбор штрафов и иных платежей, выдача разрешений на занятие различными видами деятельности, разрешение на строительство и наделение земельными участками, контроль со стороны государственных служб (пожарные, санэпидемстанции и т.п.). От этого сильно страдает малый бизнес в России» [1].

Говоря о противодействии коррупции на муниципальном уровне власти, необходимо помнить о самоуправлении как важнейшем основании муниципальной власти: здесь необходимо вовлечение граждан, общественности в антикоррупционную работу. По верному замечанию А.Н. Дементьева, «для муниципального уровня должны учитываться особенности, связанные с возможностью и доступностью вовлечения граждан в сферу антикоррупционных мероприятий, с возможностью создания механизмов, в которых население муниципальных образований выступает как важнейший субъект формирования и осуществления антикоррупционной политики и разработанных на её основе программ и планов» [4].

Наблюдение исследователей о том, что «за преступления коррупционной направленности всё чаще стали привлекаться высокопоставленные чиновники» [5], актуально для периода, когда борьба с коррупцией была одним из приоритетов государственной политики, в том числе и законодательства. В первой половине 2013 г. за бытовое взяточничество осуждено в 2,5 раза больше, чем за взяточничество в области публичной службы [6]. По ироническому комментарию журналистов, «в России наблюдается парадоксальная ситуация: граждане активно дают взятки, но чиновники их практически не берут» [6].

Федеральный закон «О противодействии коррупции» предписывает следующие полномочия исполнительной власти в области предотвращения коррупционных проявлений (ст. 7). Во-первых, это касается деятельности всех ветвей власти в области проведения единой государственной антикоррупционной политики. Во-вторых, исполнительной власти касается задача создания механизма взаимодействия правоохранительных и государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями, гражданами и гражданскими институтами. В-третьих, к компетенции исполнительной власти относятся полномочия в плане принятия мер (административных и иных), имеющих целью привлечение публичных служащих и граждан к активному участию в антикоррупционной деятельности и к формированию в обществе негативной оценки коррупционных проявлений. В-четвёртых, к области исполнительной власти относится задача обеспечения доступа граждан к информации о работе публичной власти на её

различных уровнях, независимости СМИ. Отчасти к области компетенции исполнительной ветви власти относятся и следующие определяемые в статье задачи:

- совершенствование порядка прохождения публичной службы;
- обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок, работ и услуг для обеспечения нужд публичной службы;
- устранение необоснованных запретов и ограничений, в особенности в области экономической деятельности;
- совершенствование распорядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждение;
- повышение уровня оплаты труда и социальной защищённости публичных служащих;
- укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путём и находящегося за рубежом;
- усиление контроля за решением вопросов в обращениях граждан и юридических лиц;
- передача части функций государственных органов негосударственным организациям;
- сокращение численности публичных служащих с одновременным привлечением на службу квалифицированных специалистов;
- повышение ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, а также и их должностных лиц, за непринятие мер по устранению причин коррупции;
- оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Многие из вышеуказанных задач могут равно стоять как перед органами законодательной власти, так и перед исполнительной властью: парламенты различных уровней должны способствовать решению вопросов противодействия коррупции в Российской Федерации.

Традиционным для России способом антикоррупционной работы является раскрытие и расследование правонарушений. В 2013 г. в области исполнительной власти зафиксированы следующие расследования. Главным военным следственным управлением Следственного комитета Российской

Федерации проведено следствие по уголовному делу о мошенничестве с государственным имуществом Министерства обороны Российской Федерации. Расследуются уголовные дела в отношении мэров Ярославля, Астрахани, Видного Московской области, а также проводятся либо уже завершены расследования по делам в отношении министров региональных правительств (Оренбургской, Свердловской, Нижегородской областей, Республик Саха (Якутия), Северная Осетия (Алания) и других регионов). Рассматриваются уголовные дела в отношении вице-губернатора Челябинской области по делу о мошенничестве в строительстве, первого вице-губернатора Новгородской области по делу о глобальных хищениях на строительстве дорог. Тульским областным судом вынесен приговор бывшему губернатору области В. Дудке и бывшему директору департамента имущественных и земельных отношений В. Волкову, они виновны в получении взятки в размере 40 млн руб. В Ставропольском крае рассматривается дело в отношении бывшего главы администрации Ставрополя И. Бестужего (взяточничество на сумму более 50 млн руб. и незаконный оборот оружия). Завершено дело в отношении бывшего министра транспорта и дорожного строительства Камчатского края В. Силукова (незаконное участие в предпринимательской деятельности и злоупотребление должностными полномочиями; ущерб краевому бюджету на сумму более 109 млн руб.). Вынесен приговор бывшему директору областного департамента здравоохранения Тульской области Е. Юдину (растрата при закупке томографа по завышенным ценам) [7].

Следуя принципу дифференциации механизмов противодействия коррупции на различных уровнях публичной власти, А.Н. Дементьев замечает: «Исключительной прерогативой органов государственной власти Российской Федерации является установление уголовной ответственности за коррупцию» [4].

Литература

1. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография в 2-х т. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. С. 178.
2. Заседание Совета по противодействию коррупции. URL: <http://kremlin.ru/news/19516>.
3. Казанцев Н.М. Институциональные причины российской коррупции и приоритеты политики противодействия ей // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: матер. Всерос. науч. конф. Москва, 6 июня 2007 г. М., 2007. С. 82.
4. Дементьев А.Н. Нормативное правовое обеспечение механизмов противодействия коррупции на муниципальном уровне // Противодействие коррупции на муниципальном уровне. Wolters Kluwer Russia. 2008. С. 168.
5. Чернобаева Н.В., Зварыгин В.Е. Правовые меры противодействия коррупции в органах государственной власти // Вестник Удмуртского университета. 2012. Вып. 3. С. 163.
6. Кочегаров П., Гридасов А. Борьба с коррупцией в России пошла по мелочи // Известия. 2013. 23 октября. URL: <http://izvestia.ru/news/559319>.
7. Маркин В.И. Возросло количество уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности. URL: <http://www.sledcom.ru/actual/368052/>.