

Меры по профилактике коррупции

Борьба с коррупцией требует целого комплекса мер, позволяющих обеспечить недопущение коррупционного поведения. Такие меры регламентируются ст. 6 ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г.

Необходимо отметить, что данный ФЗ в значительной мере не только нормативно-правовой акт, но и программный документ. Поэтому меры по профилактике коррупции сформулированы в нем в качестве основных направлений деятельности и напрямую применяться не могут. Соответственно для их реализации необходимо принятие ряда законодательных и подзаконных актов, внесение изменений в существующие.

Первое направлением антикоррупционной профилактики определено как формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Реализация его связана прежде всего с повышением уровня правовой культуры, что достигается осуществлением правового воспитания.

Под правовым воспитанием понимается целенаправленная деятельность государства, а также общественных структур, средств массовой информации, трудовых коллективов по формированию высокого правосознания и правовой культуры граждан. Данное понятие включает также получение и распространение знаний о праве и других правовых явлениях, усвоение правовых ценностей, идеалов.

Антикоррупционная направленность правового воспитания основана на повышении в обществе в целом позитивного отношения к праву, его соблюдению; повышении уровня правовых знаний, в том числе о коррупционных формах поведения и мерах по их предотвращению; формировании представления как у государственных и муниципальных служащих, так и у граждан о мерах юридической ответственности, которые могут применяться в случае совершения коррупционных правонарушений.

Основными формами реализации правового антикоррупционного воспитания могут являться:

антикоррупционное образование, т.е. формирование нетерпимости к коррупционному поведению в рамках обучающих программ, школьного, высшего, послевузовского и дополнительного образования;

антикоррупционная пропаганда, прежде всего через средства массовой информации, в том числе с использованием социальной рекламы;

проведение органами государственной власти и местного самоуправления различных мероприятий (слушаний, совещаний, семинаров, конференций и др.) антикоррупционной направленности.

Реализация указанных направлений требует разработки соответствующих программ и обеспечения их необходимым финансированием. На федеральном уровне в Национальном плане противодействия коррупции в качестве одного из направлений противодействия названо усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования.

Следующей мерой профилактики коррупции является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

До недавнего времени вопросы проведения антикоррупционной экспертизы на федеральном уровне не регулировались. В развитие положений комментируемого Закона Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 195 были утверждены Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

В соответствии с Правилами экспертиза проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, проводится в отношении проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, концепций и проектов технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов федеральных законов, поступивших для подготовки проектов официальных отзывов и заключений Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов, а также проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов.

В соответствии с Правилами выделяются два вида экспертизы на коррупциогенность:

1) государственная, проводимая Министерством юстиции Российской Федерации;

2) независимая, проводимая аккредитованными в установленном порядке Министерством юстиции Российской Федерации юридическими и физическими лицами.

Независимая экспертиза на коррупциогенность проводится аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации юридическими лицами и физическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств.

В отношении проектов документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, независимая экспертиза на коррупциогенность не проводится.

Независимыми экспертами не могут являться юридические лица и физические лица, принимавшие участие в подготовке проекта документа, а также организации и учреждения, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти - разработчика проекта документа.

Положение об аккредитации независимых экспертов утверждается Министерством юстиции Российской Федерации. В настоящее время такое положение не утверждено. До его утверждения проведение независимой антикоррупционной экспертизы пока невозможно.

Основными требованиями и условиями для проведения аккредитации независимых экспертов являются:

а) для юридических лиц - наличие в штате не менее трех сотрудников, удовлетворяющих требованиям к аккредитации физического лица;

б) для физических лиц - наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет.

Свидетельство об аккредитации выдается на 5 лет. Аккредитация аннулируется Министерством юстиции Российской Федерации в случаях:

а) добровольного отказа независимого эксперта от аккредитации;

б) непроведения независимой экспертизы на коррупциогенность более 2 лет.

Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196 утверждена также Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Коррупционными факторами признаются положения проектов документов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности

коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их. Коррупциогенными нормами признаются положения проектов документов, содержащие коррупционные факторы.

Для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы на коррупциогенность необходимо проводить экспертизу каждой нормы проекта документа на коррупциогенность.

По результатам экспертизы на коррупциогенность составляется экспертное заключение, в котором отражаются все выявленные положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта документа (разделы, главы, статьи, части, пункты, подпункты, абзацы) и соответствующих коррупционных факторов.

В экспертном заключении могут быть отражены возможные негативные последствия сохранения в проекте документа выявленных коррупционных факторов.

Выявленные при проведении экспертизы на коррупциогенность положения, не относящиеся в соответствии с данной Методикой к коррупционным факторам, но которые могут способствовать созданию условий для проявления коррупции, указываются в экспертном заключении.

Коррупционными факторами в соответствии с Методикой являются факторы:

- а) связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления;
- б) связанные с наличием правовых пробелов;
- в) системного характера.

Факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, выражаются:

а) в широте дискреционных полномочий - отсутствии или неопределенности сроков, условий или оснований принятия решения, наличии дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) в определении компетенции по формуле "вправе" - диспозитивном установлении возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) в наличии завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установлении неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

г) в злоупотреблении правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций;

д) в выборочном изменении объема прав - возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

е) в чрезмерной свободе подзаконного нормотворчества - наличии бланкетных и отсылочных норм, приводящем к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

ж) в принятии нормативного правового акта сверх компетенции - нарушении компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

з) в заполнении законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установлении общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

и) в юридико-лингвистической неопределенности - употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Факторы, связанные с правовыми пробелами, свидетельствуют об отсутствии правового регулирования некоторых вопросов в проекте документа и выражаются:

а) в существовании собственно пробела в правовом регулировании - отсутствии в проекте документа нормы, регулирующей определенные правоотношения, виды деятельности и т.д.;

б) в отсутствии административных процедур - отсутствии порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

в) в отказе от конкурсных (аукционных) процедур - закреплении административного порядка предоставления права (блага);

г) в отсутствии запретов и ограничений для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) - отсутствии превентивных антикоррупционных норм, определяющих статус государственных (муниципальных) служащих в коррупциогенных отраслях;

д) в отсутствии мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) - отсутствии норм о юридической ответственности служащих, а также норм об обжаловании их действий (бездействия) и решений;

е) в отсутствии указания на формы, виды контроля за органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствии норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за действиями органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих);

ж) в нарушении режима прозрачности информации - отсутствии норм, предусматривающих раскрытие информации о деятельности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), и порядка получения информации по запросам граждан и организаций.

Факторами системного характера являются факторы, обнаружить которые можно при комплексном анализе проекта документа, - нормативные коллизии, т.е. противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. На наличие такого коррупционного фактора указывает любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Таким образом, основные вопросы проведения экспертизы проектов документов нормативного характера, принимаемых на федеральном уровне, решены. Однако, указанные Правила закрепляют только процедуру антикоррупционной экспертизы проектов нормативных документов. Представляется необходимым также разработать федеральную программу, предусматривающую поэтапную антикоррупционную экспертизу уже принятых законодательных и подзаконных актов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 195 была также дана рекомендация высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять нормативные правовые акты о проведении экспертизы (включая независимую экспертизу) проектов нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Третье направление профилактики коррупции обозначено как: предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами. В настоящее время это направление реализовано в различных нормативных актах о государственной и муниципальной службе, а также в актах, регламентирующих статус лиц, замещающих государственные должности и выборные муниципальные должности.

Так, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) и ФЗ «О муниципальной службе в РФ» от 2 марта 2007 г. устанавливают три вида квалификационных требований: к уровню образования, к стажу и к профессиональным знаниям и навыкам.

Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", то он закрепляет требование соответствия образования направлению профессиональной служебной деятельности только в отношении гражданских служащих, замещающих должности категории "обеспечивающие специалисты", и только старшей и младшей групп. Для всех иных категорий и групп должностей Закон устанавливает требование высшего профессионального образования, не конкретизируя специализацию такого образования. Не устанавливают требований к специализации высшего образования и законы субъектов Российской Федерации.

Квалификационные требования к стажу службы или опыту работы по специальности устанавливаются указом Президента Российской Федерации, а для гражданских служащих субъекта Российской Федерации - законом субъекта Российской Федерации.

В настоящее время принят Указ Президента РФ от 27 сентября 2005 г. N 1131 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих".

В отличие от требований к образованию и стажу государственного гражданского служащего, которые закрепляются в законодательных актах или указах Президента Российской Федерации, требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, должны устанавливаться нормативным актом

государственного органа, в котором учреждена данная должность, и включаться в должностной регламент гражданского служащего. Это объясняется тем, что работа в различных сферах государственного управления требует специфических знаний и навыков, поэтому установление единых требований по ним для всех должностей гражданской службы, в отличие от требований к образованию и стажу, невозможно.

Проверка сведений, представляемых гражданами, поступающими на государственную или муниципальную службу, обычно осуществляется кадровыми службами соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления. В соответствии с п. 16 ч. 1 ст. 44 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" они проверяют достоверность представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу, а также оформлении допуска установленной формы к сведениям, составляющим государственную тайну.

В необходимых случаях достоверность сведений, представляемых гражданами при поступлении на государственную или муниципальную службу либо на государственную должность, может проверяться органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

В качестве еще одной из мер профилактики коррупции Закон предусматривает установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Как рекомендацию следует рассматривать такую меру профилактики коррупции как внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или

специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении.

Действующее законодательство о государственной и муниципальной службе содержит отдельные положения, связанные с реализацией рассматриваемой рекомендации. В частности, часть 1 ст. 55 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в качестве основания поощрений и наградений гражданского служащего предусматривает безупречность и эффективность гражданской службы.

Эксперты высказывают точку зрения, что реализация комментируемой меры профилактики коррупции будет затруднительна.

Во-первых, это связано с оценочным характером категорий "длительность", "безупречность" и "эффективность". Проще всего с безупречностью.

Во-вторых, встает вопрос об обязательности исполнения рассматриваемых требований. Отсюда, например, может возникнуть следующая проблема: служащий, проработавший длительное время на определенной должности, имея высокие показатели эффективности и никогда не привлекавшийся к ответственности, обращается к вышестоящему руководителю с требованием назначить его на вакантную вышестоящую должность (или, например, применить к нему меру поощрения). Обязан ли руководитель выполнить данное требование? И может ли служащий в случае отказа обжаловать его в комиссию по служебным спорам или в суд, руководствуясь комментируемой статьей?

Последним направлением профилактики коррупции названо развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Общественный и государственный (в том числе парламентский) контроль являются двумя разновидностями социального контроля. Общественный контроль в Российской Федерации пока еще находится в стадии становления. В сфере профилактики коррупции общественный контроль может выражаться:

- в формировании механизмов мониторинга антикоррупционной деятельности;

- в запросах общественными объединениями информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц;

- в привлечении общественных объединений к анализу коррупционных ситуаций;

в предоставлении широкого доступа СМИ к информации о решениях, принимаемых государственными и муниципальными структурами, и т.д.

Наиболее значимым и стабильно действующим органом общественного контроля на федеральном уровне является Общественная палата Российской Федерации.

Что касается парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, то механизм его реализации в настоящее время остается неясным. Можно отметить, что на этапе разработки комментируемого Закона в него предлагалось внести поправку, устанавливающую, что Государственная Дума по общественно значимым и крупным коррупционным правонарушениям создает комиссию по парламентскому расследованию, положение и состав комиссии утверждаются постановлением Государственной Думы. Однако данная поправка была отклонена. Как отметил в связи с этим депутат В.Н. Плигин, "частично полномочия, развивающие вашу идею, установлены в Законе "О парламентском расследовании...", поэтому вводить в данный Закон это положение нецелесообразно. Это решено в другом законодательстве, а также в указании общих направлений борьбы с коррупцией".

В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" парламентскому расследованию подлежат:

- 1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;
- 2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- 3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Как видно из данного перечня, далеко не все коррупционные правонарушения могут стать предметом парламентского расследования. Помимо этого в соответствии с тем же Законом парламентскому расследованию не подлежит деятельность:

- 1) Президента Российской Федерации;
- 2) суда по осуществлению правосудия;
- 3) органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

Таким образом, парламентский контроль за фактами нарушения законодательства о противодействии коррупции в форме парламентского расследования может осуществляться в очень ограниченном количестве случаев.