компенсацию и возмещение причиненного ущерба в полном объеме; конституционную обязанность государства возместить пострадавшим вред.

Основанием возмещения вреда являются незаконные действия (или бездействие) государственных органов и их должностных лиц, а источником возмещения ущерба выступает государственная казна соответствующего уровня.

Ответственность государства в форме компенсации ущерба лицу делится на два вида: материальную и нематериальную [3].

Конституцией РФ установлено различие субъекта, причинившей ущерб, и субъекта, на которого возложена обязанность по возмещению вреда. В первом случае, данным субъектом является соответствующий государственный орган или должностное лицо, а во-втором, соответствующее публично-правовое образование [4].

Стоит отметить, что нормы статей 52 и 53 Конституции РФ также находят свое отражение в федеральном законодательстве, поскольку компенсация государством причиненного ущерба является разносторонним способом защиты нарушенных прав человека и гражданина.

1. Андреева И. А. Возмещение вреда государством как конституционно-правовой институт // Журнал российского права – 2010. – 17 с.
2. Валетова В.М. Возмещение вреда государством как конституционно-правовой институт // Ученые записки Орловского государственного университета. – 2015г. – №1 (64). 241 с.
3. Кривенкова М.В. Проблема ответственности государства по национальному законодательству// Наука, технологии и коммуникации в современном обществе: Материалы республиканской научно-практической конференции с международным участием, в 2 томах. Том 1. – 2010. – 185-186 с.
4. Бондарь Н.С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества. // Журнал российского права. – 2013. – №11. – 64 с.

Новоселов В.И.

Оценка коррупционных рисков как источник формирования мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе

*Дальневосточный институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»
(Россия, Хабаровск)*

doi:10.18411/lj-05-2018-12

idsp: 000001:lj-05-2018-12

Аннотация

В статье на основании анализа действующего законодательства и мнения ученых, занимающихся разработкой проблем в этой области, рассматривается вопрос необходимости изменения подхода к формированию юридических мер и механизмов противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе.

Ключевые слова: коррупция, государственная служба, ограничения и запреты, борьба с коррупцией, антикоррупционные меры.

Abstract

The article examines the necessity of changing the approach to the formation of legal measures and mechanisms for countering corruption in the state and municipal service based on an analysis of the current legislation and the opinions of scientists engaged in the development of problems in this area.

Keywords: corruption, public service, restrictions and bans, fight against corruption, anti-corruption measures.

Коррупция представлена многими формами и видами, но наибольшую опасность и распространение получила коррупция на государственной и муниципальной службе. Высокий уровень коррупции во властных структурах требует целостного реформирования системы по борьбе с ней, но прежде всего — в государственных и муниципальных структурах.

При этом борьба с коррупцией должна заключаться не во введении отдельных мер, а в формировании и создании служебного законодательства таким образом, чтобы в его основе уже были заложены антикоррупционные механизмы. Подобного мнения придерживается профессор А.И. Землин: «важнейшим элементом всего комплекса мер антикоррупционной политики должна быть общая антикоррупционная направленность законодательства». [6. с. 2]

Однако несмотря на то, что реформы законодательства о государственной и муниципальной службе за последние несколько лет достигли существенных результатов в деле борьбы с коррупцией, по-прежнему отсутствует единый подход к пониманию целей, методов и способов по противодействию этому разрушительному социальному явлению.

Так, механизм декларирования имущества и доходов государственным служащим, введенный статьями 8 и 8.1, введенные федеральным законом №273-ФЗ от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции», хоть и положительно влияет на борьбу с коррупцией, однако ограниченный в них круг лиц имеет недостаточный характер. Круг декларируемых родственников (супруги и несовершеннолетние дети) основывается на принципе ведения совместного хозяйства, однако зачастую можно наблюдать ситуацию с высоким уровнем материального благополучия совершеннолетних детей государственных служащих при отсутствии у них высокооплачиваемой работы.

Кроме того, в реализации многих механизмов отсутствует необходимая дифференциация. Под контроль ставятся все или значительные группы государственных и муниципальных служащих без особого различия, в то время как у многих служащих отсутствуют должные возможности коррупционного поведения. Из этого следует необходимость проведения большого объема проверок поступающих данных, что создает опасность формального подхода к ним.

Подобная ситуация не менее опасна, чем сама коррупция. Поэтому крайне актуальным видится реализация системного подхода к формированию мер, включающая в себя дифференциацию накладываемых на служащего обязанностей в зависимости от степени коррупционной опасности его должности. Коррупционная опасность в данном случае понимается как возможность коррупционных поступков и действий т.е. поведения.

Однако прежде чем рассматривать вопрос формирования, необходимо изучить, что же включается в понятие антикоррупционных мер. Общее определение заложено в ч. 2 ст. 1 закона «О противодействии коррупции» и представляет собой деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- а) по предупреждению коррупции, то есть по выявлению и ликвидации причин коррупции (профилактика коррупции);
- б) по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- в) по минимизации, а также ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Подобное деление позволяет утверждать, что все правовые нормы, действующие в сфере борьбы с коррупцией можно условно разделить на две группы:

- 1) Меры по обеспечению надлежащего режима службы. К этим нормам можно отнести антикоррупционные ограничения, запреты, требования к служебному поведению.
- 2) Меры по борьбе с действующим проявлением коррупции. В данную группу можно отнести нормы уголовного права, а также иные процедурные нормы,

представляющие собой механизм реагирования на обнаружение коррупционных правонарушений. В эту же группу стоит включить нормы ликвидации последствий коррупционных правонарушений из п. «в» ч. 2 ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции», чаще всего принимающие форму статьи 104.1 УК РФ о конфискации имущества, полученного преступным путем.

Существующая система ограничений, запретов и требований устанавливается законом «О противодействии коррупции», а также иными нормативно-правовыми актами. Одним из самых распространенных случаев являются ограничения, накладываемые на государственных гражданских служащих федеральным законом «О государственной гражданской службе». Так, в нем можно выделить следующие антикоррупционные ограничения, установленные ст. 16:

1) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости; (п. 2 ч. 1 ст. 16);

2) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; (п. 5 ч. 1 ст. 16);

3) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; (п. 8 ч. 1 ст. 16);

4) непредставления установленных настоящим Федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу; (п. 9 ч. 1 ст. 16);

5) утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим федеральными законами (п. 10 ч. 1 ст. 16).

Несмотря на то, что действующее законодательство достигло существенных успехов в деле установления антикоррупционных ограничений и запретов, стоит отметить их недостаточную гибкость. Подход «высокая должность – больше запретов» в современном мире не может дать полноценный результат. Необходим комплексный подход к оценке коррупционных рисков отдельных должностей государственной службы.

Первые шаги в совершенствовании законодательства в данном направлении начали происходить в 2009 году. Так, в Указе Президента РФ № 557 "Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей" был введен термин «должности федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками».

Однако деление должностей на две группы само по себе является недостаточным. Видится необходимым комплексная экспертиза (оценка) степени коррупционной опасности государственной и муниципальной должности и разработка соответствующей методики.

Например, должность инспектора территориального отдела по вопросам миграции УВМ МВД России сама по себе не выглядит достаточно коррупционной, однако вследствие недостаточной проработанности Административных регламентов МВД России по оказанию государственных услуг обладает серьезными коррупционными рисками.

Так, в соответствии с п. 44.6 Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без

гражданства разрешения на временное проживание в РФ, утвержденного приказом МВД РФ от 27 ноября 2017 года № 891, заявлений о разрешении на временное проживание не принимается в случае исчерпания квоты.

При этом Административный регламент не содержит в себе норм о том, что заявителю будет выдан какой-либо документ об отказе в принятии заявления или проставлена иная отметка на заявлении. Учитывая, что установленную распоряжением Правительства РФ квоту по субъектам Управление по вопросам миграции МВД России распределяет на весь год дозированно по месяцам, вышеуказанная должность инспектора становится крайне опасной в плане возможностей коррупционного поведения.

Кроме того, ввиду отсутствия каких-либо документальных подтверждений отказа, у заявителей отсутствует должные возможности доказывания при оспаривании действий государственного служащего. При этом данная должность, как и многие другие, обладающие властными функциями в отношении граждан, не включена в Указ Президента №557. Все это говорит о том, что прилагаемые усилия по борьбе с коррупцией и совершенствование законодательства в нашей стране являются недостаточными и требуют иного подхода.

Необходимо создание комплексной Методики оценки коррупционных рисков государственных и муниципальных должностей, включающей в себя оценку по следующим факторам:

- Необходимость прямого контакта с гражданами и наличие властных полномочий в отношении них;
- Воздействие на кадровую и бюджетную политику органа власти;
- Возможности по распоряжению имуществом;
- Принятие решений по предоставлению льгот, лицензий и разрешений.

В дальнейшем, на основании оценки можно производить распространение механизмов по борьбе с коррупцией. Это позволит избежать не только необоснованного ограничения в правах тех служащих, которые не обладают достаточными коррупционными возможностями, но и снизить нагрузку на должностных лиц, занятых проверкой соблюдения антикоррупционного законодательства, что в свою очередь, может привести к повышению ее эффективности.

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25.
2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 – ст. 6228.
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31 – ст. 3215.
4. Указ Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 557 «О представлении гражданами, претендующими на замещение руководящих должностей в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, лицами, замещающими руководящие должности в государственных корпорациях, фондах и иных организациях, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 21. – ст. 2542.
5. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 27.11.2017 № 891 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации» // Зарегистрировано в Минюсте России 21 декабря 2017 года № 49338. Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru от 21 декабря 2017 года. – № 0001201712210071.
6. Землин, А.И. Актуальные правовые аспекты противодействия коррупции при осуществлении закупок для государственных нужд // А. И. Землин. Актуальные проблемы экономики и права. 2015. №1 (33). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-pravovye-aspekty-protivodeystviya-korrupsii-pri-osuschestvlenii-zakupok-dlya-gosudarstvennyh-nuzhd> (дата обращения: 13.04.2018).