УДК 343.35

© Богомолова А. А., 2016,
магистрант факультет права,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Нескородов Б. Н., 2016,
канд. юрид. наук, доцент кафедры административно-правовых дисциплин,
Владимирский филиал РАНХиГС

К ВОПРОСУ ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ В ОБЩЕСТВЕ НЕТЕРПИМОГО ОТНОШЕНИЯ К КОРРУПЦИИ И ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ

Аннотация: *в статье рассматриваются актуальные вопросы, касающиеся приоритетного направления внутренней политики Российской Федерации в сфере государственного управления - противодействия коррупции. В частности, рассматриваются правовые основы декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера, а также размещения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» государственными и муниципальными служащими.*

Ключевые слова: *противодействие коррупции, государственные и муниципальные служащие, общедоступная информация, сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.*

Annotation: *The article considers topical questions concerning the priority directions of domestic policy of the Russian Federation - anti-corruption. In particular, we consider the legal framework for Declaration of incomes, property and obligations of property character, and also placement of information in information-telecommunication network "Internet" state and municipal officials.*

Keywords: *anti-corruption, state and municipal officials, public information, data on incomes, about property and obligations of property character.*

В современном мире коррупция представляет собой негативную систему в сфере деятельности органов государственного и муниципального управления и является особо значимым препятствием в обеспечении устойчивого экономического роста, социально-экономического и общественного развития государства.

В настоящее время содержание термина «коррупция» официально закреплено в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а именно: «1) коррупция: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное представление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершений деяний, указанных в подпункте «а» пункта 1 статьи 1 названного Федерального закона от имени или в интересах юридического лица»[1].

[1] Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146206.

Фактически закон, не давая научного определения понятию «коррупция», приводит перечень противоправных действий субъектов права, которые представляют собой коррупционные правонарушения. Однако такой подход отображает лишь одну составляющую (объективную сторону) данного общественно опасного явления, которое ввиду своего системного характера включает значительно больший круг общественных связей и отношений, объективных и субъективных факторов, и является, по существу, своеобразным индикатором морально-нравственного состояния государственной и муниципальной власти и российского общества в целом.

Правительство Российской Федерации называет борьбу с коррупцией приоритетным направлением во внутренней политике государства. Но, как представляется, не меньшее внимание должно уделяться и профилактике коррупции, то есть предупреждению коррупционного поведения лиц, занимающих как выборные должности, так и должности государственной и муниципальной службы. Это крайне важное направление внутренней политики государства на ближайшие два года определено Национальным планом противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы, утвержденным Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 года № 147[2].

Данный программный документ предусмотрел комплекс организационно-правовых, идеологических и нравственно-воспитательных мер, направленных на формирование в системе государственной власти и в обществе в целом стойкого нетерпимого отношения к коррупции, на совершенствование государственных механизмов и процедур управления во всех сферах государственной деятельности в направлении минимизации коррупционных рисков. С одной стороны, реализация поставленных Национальным планом противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы задач предполагает формирование среди субъектов публичных отношений такую доминирующую систему нравственных ценностей, внутренних регуляторов поведения, которая бы исключала их коррупционное поведение, а с другой - система регулярной отчетности, взаимного контроля, прозрачности процедур принятия решений, имеющих высокие коррупционные риски, все это, безусловно, будет способствовать снижению коррупции в Российской Федерации, созданию правового, эффективного государства с развитой национальной экономикой, с высоким уровнем доверия со стороны общества и положительным имиджем России на международной арене. Решение задач по предупреждению коррупции немыслимо без укрепления дисциплины, законности и правопорядка, формирования высокого уровня правовой культуры общества и личности, что является основными целями применения правовых средств в вопросах противодействия коррупции. К правовым средствам противодействия коррупции следует относить, прежде всего, нормативные правовые предписания, регламентирующие приемы и способы противодействия коррупционным проявлениям, и юридические технологии, сопряженные с эффективным правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующие снижению коррупции и порождающих ее причин[3].

Решение задач в вопросе противодействия коррупции в сфере государственного и муниципального управления неизбежно сопровождается необходимостью совершенствования кадровой политики государства. Это касается не только повышения результативности и качества работы государственных органов и органов местного

---

[2] Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 года № 147 «О национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=196138&fld=134&dst=100037,0&rnd=0.2158347972187 0824#0.

[3] Власенко Н. А. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции / Н. А. Власенко, С. А. Грачева, Е. Е. Рафалюк / /Журнал Российского права. – 2012. - № 11. – С. 70.

самоуправления, но и тщательного подбора кадров, отвечающих высоким профессиональным и этическим требованиям государственной гражданской службы. Одним из приоритетных инструментов регулирования работы государственной гражданской и муниципальной службы в настоящее время является осуществление кадрового контроля, позволяющего обеспечить профессионализм, эффективность, открытость и соответствие общественно значимым целям.

В статье 8 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» нормативно закреплено декларирование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Данная обязанность распространяется на граждан, претендующих на замещение должностей государственной и муниципальной службы, а также на лиц, замещающих такие должности. Требования о декларировании таких сведений распространяются на супругов и несовершеннолетних детей должностных лиц, что помогает выявить передачу должностными лицами дорогостоящего имущества в собственность родственников в целях сокрытия его от общественности и контролирующих органов.

Законодатели неоднократно пытались изменить действующую норму путем расширения перечня родственников, о доходах которых должны уведомлять государственные и муниципальные служащие. Так, в 2013 году депутаты Государственной Думы России подготовили поправки к принятому в 2008 году Закону "О противодействии коррупции", в которых предлагали обязать государственных и муниципальных служащих декларировать имущество всех близких родственников, включая родителей, родных братьев и сестер, а также совершеннолетних детей, проживающих вместе с родителями. Предложения данного законопроекта были признаны неэффективными и трудно реализуемыми. Во-первых, публичное раскрытие информации обо всех членах семьи, а также об источниках и размерах их доходов, расходах и имущественных обязательствах может быть использовано в противоправных целях. Во-вторых, расширение круга лиц, обязанных подавать декларации, приводит к значительному увеличению нагрузки на госорганы, ответственные за сбор, публикацию, хранение и проверку представленных сведений. В-третьих, возможны ситуации, когда должностное лицо вопреки его желанию будет неспособно предоставить сведения о доходах и имуществе некоторых родственников и членов их семьи[4]. Тем более что уже были зафиксированы случаи, когда супруги должностных лиц отказывались представлять отчёты о доходах ввиду плохих отношений или просто нежелания членов семей раскрывать информацию о своей частной жизни.

При невозможности предоставить сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги (супруга), своих несовершеннолетних детей для государственных и муниципальных служащих Минтруд РФ дает разъяснение действий в «Методических рекомендациях по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2016 году (за отчетный 2015 год)[5]». Данные методические рекомендации, выпущенные Минтрудом РФ, являются обязательными к применению всеми ведомствами, в целях обеспечения единого подхода к назначению дисциплинарных взысканий за недостоверную или непредставленную информацию. В письме Минтруда России от

[4] Конов А. А., Яковлев А. А. Антикоррупционное декларирование в России: существующие проблемы и возможные подходы к решению / Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. - № 1. – С. 13.

[5] Методические рекомендации по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2016 году (за отчетный 2015 год) [Электронный ресурс]. URL: http://www.rosmintrud.ru.

21.03.2016 г. № 8-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» определена процедура привлечения к ответственности государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений на основе анализа правоприменительной практики. В соответствии с критериями все коррупционные правонарушения подразделяются на три группы: несущественные, малозначительные и значительные. Указано также, что увольнение с занимаемой должности государственного или муниципального служащего в связи с утратой доверия должно последовать:

- за непредставление декларации на себя, супруга (супруги) и несовершеннолетних детей;

- за сокрытие банковских счетов и фактов приобретения земельных участков, объектов недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг, стоимость которых служащий не может объяснить исходя из своего официального дохода;

- за непредставление недостоверных сведений, способствующих сокрытию информации о наличии конфликта интересов, информации о нарушении запретов, а также за неуведомление представителя нанимателя (работодателя) о попытке представителя юридического или физического лица, обратившегося в государственный орган (орган местного самоуправления) либо к соответствующему должностному лицу, склонить служащего к совершению коррупционного правонарушения;

- за сокрытие сведений о находящемся в собственности недвижимом имуществе, расположенном за пределами Российской Федерации;

- за значительное завышение общей суммы полученных доходов либо указание реально не полученных служащим доходов, а также общей суммы вкладов в банках и иных кредитных организациях или общей суммы полученных кредитов и займов с целью обоснования факта приобретения недвижимого имущества на законные доходы.

Как малозначительные проступки, влекущие взыскание в виде замечания или выговора, определены следующие коррупционные правонарушения:

- непредставление сведений о доходах от преподавательской, научной и иной творческой деятельности в организациях, в отношении которых служащий не осуществляет функции государственного (муниципального) управления, а также о доходах от вклада в банке, сумма которых не превышает 10000 рублей;

- непредставление сведений об участии в коммерческой организации, при условиях, что у соответствующей организации отсутствует хозяйственная деятельность в течение 3 и более лет, предшествующих подаче Справки, и отсутствует коррупционная составляющая в действиях (бездействии) служащего;

- непредставление сведений о ветхом частном доме, расположенном в среднестатистическом дачном некоммерческом товариществе, при общем доходе семьи служащего из трех человек менее 1,5 млн. рублей в год.

При отсутствии отягчающих обстоятельств взыскания могут не применяться:

- за непредставление сведений об имуществе, находящемся в долевой собственности служащего и члена его семьи, при этом сведения о наличии такого имущества в собственности члена семьи указаны в справке члена семьи;

- за непредставление сведений о доходах, о банковских счетах и вкладах суммой менее 10 тыс. рублей;

- за непредставление сведений о транспортных средствах стоимостью менее 100 тыс. рублей или возрастом эксплуатации более 10 лет;

- за непредставление сведений о банковских счетах, вкладах, остаток денежных средств на которых не превышает 1 тыс. рублей в год;

- за некорректное указание площади объекта недвижимого имущества, при этом величина ошибки не превышает 5 % от реальной площади данного объекта;

- за сокрытие специального банковского счета, открытого только для совершения сделки по приобретению объекта недвижимого имущества и (или) транспортного средства, при этом остаток средств на данном счете по состоянию на 31 декабря отчетного периода составляет менее 10 тыс. рублей.

Таким образом, данные методические рекомендации допускают возможность государственным и муниципальным служащим допускать незначительные ошибки и неточности в декларировании, которые не будут считаться коррупционным правонарушением.

Однако в методических рекомендациях полностью отсутствуют упоминания о декларировании полученных подарков, тогда как в Национальном плане по противодействию коррупции на 2016-2017 годы, утвержденном Указом Президента РФ от 01.04.2016 г. № 147, они указаны в нескольких пунктах.

Немалый резонанс среди государственных и муниципальных служащих вызвал Федеральный закон от 30.06.2016 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», который обязывает государственных и муниципальных служащих, а также претендентов на замещение таких должностей предоставлять сведения о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»[6]. Граждане, претендующие на должности государственной или муниципальной службы, должны сообщать все данные об адресах сайтов и страниц сайтов в сети «Интернет» за три календарных года, предшествующих году поступления на службу, а действующие государственные и муниципальные служащие – ежегодно до 1 апреля. Непредставление таких сведений влечет увольнение, а претенденты на такие должности не будут приняты на службу.

Данные изменения в законодательстве направлены на повышение прозрачности государственного и муниципального управления, минимизацию коррупционных рисков, обеспечение соблюдения профессиональной этики. Причиной принятия такого закона послужили часто обсуждаемые в последнее время в средствах массовой информации публичные скандалы, в которых поведение некоторых высокопоставленных лиц привело к громким отставкам. Такие неприятные последствия часто возникают из-за того, что законодательно не регламентировано поведение государственных и муниципальных служащих в социальных сетях, в которых их некорректное поведение и приводит к конфликтам, потере доверия, снижению авторитета власти. С одной стороны, государственные и муниципальные служащие имеют право проводить свободное от работы время на свое личное усмотрение, каждый гражданин имеет право на личную жизнь. Что же касается посещения социальных сетей в рабочее время, то непонятно, каким образом будет это контролироваться и отслеживаться, тем более что государственные и муниципальные служащие могут зарегистрировать свои аккаунты под вымышленными именами. Законодательно не прописано, как будет проводиться грань между информацией о служебном поведении и информацией о личной жизни государственных и муниципальных служащих. Внесение данной поправки могло бы расширить возможности получения информации о

[6] Федеральный закон от 30.06.2016 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации"» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200401&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.47317425528006773#0.

нарушениях при исполнении государственными или муниципальными служащими должностных обязанностей, но это также может создать достаточно много трудностей в вопросе защиты конституционного права граждан на тайну личной жизни, о чем указано в статье 23 Конституции РФ: «Каждый гражданин имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений».

Остается также открытым вопрос, когда государственный или муниципальный служащий при декларировании «забывает» о том, что был когда-то зарегистрирован на какой-либо странице в социальных сетях, при этом неясно, как будет рассматриваться принадлежность той или иной записи именно ему и какие последствия будут для него за неполное представление таких сведений.

Необходимо отметить, что с принятием данного закона на кадровые службы ложится дополнительный объем работы и дополнительный круг ответственности. Возможно, что для реального и качественного отслеживания виртуальной жизни государственных и муниципальных служащих было бы правильнее создать отдельную структуру или ввести дополнительную штатную единицу, но на это необходимо предусмотреть дополнительные бюджетные расходы.

Таким образом, предоставление деклараций о доходах, расходах, имуществе и иных имущественных обязательствах государственными и муниципальными служащими является важной профилактической мерой в вопросах предупреждения коррупции. В то же время следует признать, что действующая нормативная база, система антикоррупционных мер, с учетом приобретаемого опыта, требует дальнейшего совершенствования и нуждается в более детальной доработке и поиске новых подходов.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 31, ст. 4398.

2. Федеральный закон от 25.12. 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146206.

3. Федеральный закон от 30.06.2016 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации"» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200401&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.47317425528006773#0..

4. Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 года № 147 «О национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=196138&fld=134&dst=100037,0&rnd=0.21583479721870824#0.

5. Письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» [Электронный ресурс]. URL: http://base.consultant.ru/law197140_0_20160927_143215_54597.

6. Власенко Н. А. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции / Н. А. Власенко, С. А. Грачева, Е. Е. Рафалюк // Журнал Российского права. – 2012. - № 11.

7. Конов А. А., Яковлев А. А. Антикоррупционное декларирование в России: существующие проблемы и возможные подходы к решению / Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. -- № 1.