

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

PREVENTION OF CORRUPTION RISKS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC
AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT



Товарова Елена Валерьевна,

кандидат юридических наук, доцент
ФГБЩУ ВО «Восточно-Сибирский государственный
университет технологий и управления»

г. Улан-Удэ

Аннотация. Коррупция имеет системный характер, и поэтому политика противодействия коррупции должна осуществляться во всех направлениях. Термин «коррупционные риски» фигурирует в нормативных и методических актах, однако, так не получил правового определения. Рассматриваются коррупционные риски в контексте их классификации и оценки, предлагаются мероприятия по противодействию коррупционному поведению.

Ключевые слова: коррупция; коррупционные риски; признаки классификации; методы оценки; противодействие коррупционным рискам.

Коррупция является одной из наиболее острых проблем в настоящее время как в Российской Федерации, так и во всем мировом сообществе. Очевидным стало то, что феномен коррупции имеет системный характер, и поэтому политика противодействия коррупции также должна осуществляться во всех направлениях. Наиболее значимым является исследование коррупции в системе публичного управления: от того, в какой мере эффективна антикоррупционная политика в сфере государственного и муниципального

управления, зависит эффективность государства и уровень жизни общества в целом¹.

Одним из приоритетных направлений изучения в области государственной антикоррупционной политики последних лет является изучение такого понятия, как «коррупционные риски» в системе государственной и муниципальной службы.

Термин «коррупционные риски» является легальным, но используется только на уровне подзаконных актов. Впервые он появился в программных документах, утвержденных распоряжениями Правительства РФ «О федеральной целевой программе «Электронная Россия» и «Об утверждении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах». Однако в этот период проблематика коррупционных рисков и их оценки не получила развития в законодательстве, не считая нескольких ведомственных правовых актов. Возобновление активного употребления данного термина связано с Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 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», которого обязанность по представлению сведений о доходах и имуществе была возложена на лиц, назначаемых на «другие должности федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками». Если ранее в Концепции административной реформы термин «коррупционные риски» использовался для характеристики государственного органа, то в названном Указе впервые было отмечено, что коррупционные риски связаны с должностью, а их наличие обусловлено участием в осуществлении конкретных государственных функций. В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2012–2013 годы Министерство труда и социальной защиты РФ утвердило методические рекомендации, посвященные оценке коррупционных рисков. Согласно данным рекомендациям под коррупционными рисками понимаются условия и

¹Гусельникова О. Ю. Идентификация коррупционных рисков на государственной и муниципальной службе как элемент системы профилактики и противодействия коррупции в Российской Федерации // ЭГО: Экономика. Государство. Общество. - 2016. - № 4. - С. 4.

обстоятельства, предоставляющие возможность для действий (бездействия) лиц, замещающих должности федеральной государственной службы и должности в государственных корпорациях (государственной компании), с целью незаконного извлечения выгоды при выполнении своих должностных полномочий.

Хотя термин «коррупционные риски» и фигурирует в нормативных и методических актах, однако, так и не получил правового определения.

В научной литературе единообразное толкование рассматриваемого термина также отсутствует, несмотря на то что он широко распространен в работах, затрагивающих вопросы противодействия коррупции в тех или иных сферах. Наиболее часто данный термин употребляется, когда речь заходит о применении мер противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе, а также о нормотворческом процессе при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов. Соответственно словосочетание «коррупционные риски» используется произвольно и о содержании, вкладываемом в него нами, можно судить лишь по контексту. Некоторые исследователи смешивают коррупцию как явление и коррупционные риски. Другие, рассматривают данный термин как оценку вероятности возникновения коррупции, упоминая о «снижении коррупционных рисков». Для части авторов «коррупционные риски» – это просто синоним проблемы коррупции или вызова, который она представляет собой для нормально функционирующего общества и государства. Как видно из приведенных определений, их авторы опирались скорее на собственное понимание данного понятия, чем на уже принятые к этому моменту нормативные и методические акты.

Более комплексный характер определения, на наш взгляд, содержится в работах Е.В. Охотского, где под коррупционными рисками предлагается понимать «заложенные в системе государственного и муниципального управления потенциальные возможности для совершения действий, направленных на неправомерное извлечение материальной или иной выгоды при выполнении публичных полномочий»¹.

¹ Противодействие коррупции: учебник и практикум для академического бакалавриата / Под ред. Е.В. Охотского. - М.: Юрайт, 2016. - 368 с.

Схожая позиция высказана также В. В. Астаниным¹, он предлагает относить к коррупционным рискам, связанным с государственной и муниципальной службой, «вероятность» возникновения коррупционного поведения, которое может быть вызвано: несоблюдением обязанностей, запретов и ограничений, установленных для государственных и муниципальных служащих в связи с прохождением государственной службы; реализацией полномочий при осуществлении профессиональной деятельности государственного или муниципального служащего». Считаем, что нет оснований сужать содержание термина «коррупционные риски», связывая его только со служебными отношениями.

Таким образом, единого понимания термина «коррупционные риски» в научном сообществе так и не сложилось. При этом его применение в нормативных и методических актах, которые устанавливают обязанности в сфере противодействия коррупции и разъясняют их содержание, переводит эту проблему в практическую плоскость.

В методических рекомендациях, посвященных оценке коррупционных рисков, последние трактуются именно как вероятность возникновения коррупционных отношений, как общая для всей сферы противодействия коррупции категория, которая не ограничивается установлением перечня должностей для нужд антикоррупционного декларирования. На наш взгляд, формулируя определение термина «коррупционные риски», следует исходить из нескольких основных моментов. Во-первых, само словосочетание состоит из двух терминов и содержание каждого из них должно быть отражено в итоговом определении. Во-вторых, необходимо помнить о наличии легальных дефиниций термина «коррупция» и терминов, обозначающих риски различной природы. В-третьих, важно учитывать то содержание, которое вкладывают в данный термин действующие нормативные и методические акты, поскольку конечной целью является обеспечение их единообразного понимания и применения.

Одним из ключевых элементов системы предупреждения коррупции как на государственной, так и на муниципальной службе, является мониторинг коррупционных рисков. Проведение мониторинга коррупционных рисков должно основываться на том положении, что причин

¹Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 2009.

проявлений коррупционных рисков на сегодняшний день насчитывается значительное множество, и они имеют различные причины.

Причины тесно связаны с факторами, и среди наиболее значимых принято выделять факторы организационного характера, факторы социального характера, факторы экономического характера, факторы политического характера.

К организационному виду факторов принято относить, прежде всего, технические особенности исполнения государственных решений – отсутствие прозрачности и гласности при осуществлении функций и полномочий, невозможность контроля; низкую степень подотчетности.

Факторы социального характера представляют собой, прежде всего, различия в размере оплаты труда служащих и работников частного сектора.

Экономический фактор проявляется в наличии низкого уровня конкурентной среды, а также в том, что отсутствуют действенные механизмы своевременного регулирования и реагирования на возникающие обстоятельства.

И к политическим факторам принято относить уровень развития гражданского общества в целом и правового государства; деятельность политических факторов и субъектов; уровень развития правосознания; деятельность общественных организаций.

В связи с разнообразием факторов, способствующих возникновению коррупционных рисков в системе государственной и муниципальной службы, в настоящее время в российской правоприменительной практике выделяют несколько подходов, используемых для идентификации зон коррупционных рисков.

1. Формирование реестра наиболее коррупционно-опасных сфер деятельности конкретных органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Определение перечня полномочий лиц, замещающих государственные должности и должности публичной (государственной и муниципальной) службы, исполнение которых может сопровождаться коррупционными действиями.

3. Антикоррупционная экспертиза и составление перечня должностей наибольшего коррупционного риска и постановка их под особый контроль.

4. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и выявление коррупциогенных норм законодательства.

Необходимо иметь в виду, что оценка коррупционных рисков должна проводиться в неразрывной связи с разработкой антикоррупционных мер, поскольку только сочетание этих действий способно обеспечить положительный эффект в работе по противодействию коррупции.

На сегодняшний день также происходит активное развитие различных способов получения информации о коррупционных рисках: проводятся социологические исследования, анкетирования, широкое применение получил и метод экспертных оценок.

В качестве способов получения информации о возможности проявления коррупционных рисков определяют также:

- осуществление проверок сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;
- осуществление контроля за выполнением государственными и муниципальными служащими требований к служебному поведению;
- соблюдению ограничений и запретов, связанных с прохождением государственной и муниципальной службы.

Считаем, что идентификацию рисков, их оценку и ранжирование должны осуществлять сами органы государственной и муниципальной власти в связи с тем, что они лучше знают свою собственную деятельность, при этом оценка коррупционных рисков органами власти должна осуществляться в неразрывной связи с разработкой четких антикоррупционных мер и общественным контролем за их реализацией.

Следует иметь в виду и то, что в качестве одного из самых важных условий реализации эффективной борьбы с коррупцией на сегодняшний день выступает именно разработка методик выявления потенциальных коррупционных рисков и факторов коррупции в системе публичного управления. Оценка рисков позволяет идентифицировать существующие пробелы и возможности для реализации коррупционных преступлений, и своевременно их устранить.

Органы государственной власти и муниципального управления должны совершенствовать свои связи с общественностью и средствами массовой информации, в том числе использовать их для того, чтобы активно

пропагандировать практические результаты своей работы, свидетельствующие об успехах в борьбе с коррупцией.

На наш взгляд, в целях совершенствования работы органов в части предупреждения коррупционных проявлений, необходимо также активизировать разработку и совершенствование законодательства, затрагивающего вопрос о сигнализировании в случае возникновения соответствующих нарушений.

В качестве еще одной меры, направленной на повышение эффективности антикоррупционной политики, можно выделить создание общественного объединения в целях осуществления своевременного и качественного противодействия коррупции, а также для профессионального представления интересов и защиты прав лиц, столкнувшихся с фактами коррупции.

Как показал анализ теоретических основ антикоррупционной политики и методической литературы по проблеме выявления коррупционных рисков в сфере публичного управления, в настоящее время существует достаточное количество источников коррупционных рисков, и одной из самых главных задач остается их своевременная идентификация и выработка соответствующих мер, направленных на решение проблемы.

Управление коррупционными рисками и факторами коррупции на государственной и муниципальной службе представляет собой систему действий, направленную на оперативное выявление рисков, их оценку, а также ликвидацию возможных негативных действий со стороны служащих. Важным структурным элементом проведения политики противодействия коррупции является осуществление мероприятий, способствующих минимизации коррупционных рисков, либо их устранению.

Мониторинг коррупционных рисков – это не просто источник данных об условиях и факторах, порождающих коррупцию в ее различных формах, но и комплексная система мер, призванная своевременно и качественно выявлять коррупционные риски в сложившейся системе управления, а также оперативно реагировать на их проявление и оказывать комплексное, прежде всего, превентивное воздействие на деятельность и поведение лиц, которые могут совершить коррупционное деяние.