

УДК 34.07

Вяткина Г.О., магистрант 1 курса, Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского (Россия)

ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ВАЖНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В статье актуализируется проблема высокого уровня коррупции в контрольно-надзорных органах, анализируется основное антикоррупционное законодательство, раскрываются особенности внедрения системы предупреждения и профилактики коррупции в контрольно-надзорной деятельности как основного элемента противодействия коррупции в данной сфере государственного управления. Автор раскрывает причины неэффективности контрольно-надзорной деятельности в целом, выделяет ряд проблем, связанных с внедрением системы предупреждения и профилактики коррупции в контрольно-надзорных органах и описывает правовые, организационные и социально-психологические механизмы как основу эффективного внедрения данной системы.

Ключевые слова: система предупреждения и профилактики коррупции, контрольно-надзорная деятельность, контрольно-надзорные органы, коррупциогенные факторы, карта коррупционных рисков, механизмы внедрения системы предупреждения коррупции

В настоящее время в государственном управлении по-прежнему важное место занимают меры, направленные на противодействие коррупции в органах государственной власти. Особо значима и опасна для государства не просто коррупция, а коррупция в такой сфере государственного управления как контрольная и надзорная. По данным доклада Председателя Счётной Палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой на Гайдаровском форуме в 2018 году, по состоянию на 1 января 2018 года функции по контролю и надзору наряду с 19 федеральными службами осуществляют 8 (из 16) федеральных министерств и 5 (из 18) федеральных агентств, то есть всего 32 федеральных органа исполнительной власти. К сожалению, сегодня мы наблюдаем высокий уровень коррупционной составляющей в данных контрольно-надзорных органах, [10].

По данным Минтруда России, за 2017 год к ответственности за совершение коррупционных правонарушений привлечено 1362 федеральных государственных служащих контрольно-надзорных органов, из которых 1319 замещают должности федеральной государственной службы в территориальных органах и 43 - в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти, [5]. При этом в территориальных органах к дисциплинарной ответственности привлечено 1274 человека, к административной – 41 человек, к уголовной – 4 человека. Стоит заметить, что данная статистика не может в полной мере отразить всю глубину данной про-

блемы, ведь такое явление как коррупция носит весьма латентный характер. Но, например, трагедия, произошедшая в Кемерово 25 марта 2018 года, в результате которой в пожаре торгово-развлекательного центра «Зимняя вишня» погибло 64 человека, наглядно демонстрирует нарушения всех требований пожарной безопасности ввиду коррумпированности контрольно-надзорных органов. Именно поэтому проблема высокого уровня коррупции в контрольно-надзорных органах требует поиска новых способов решения, [6].

В статье используются следующие методы исследования: 1) теоретический анализ приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»; 2) анализ нормативной правовой базы Российской Федерации по противодействию коррупции; 3) анализ структуры карты коррупционных рисков; 4) сравнительный анализ внедрения системы предупреждения коррупции в различных контрольно-надзорных органах; 5) системный подход при исследовании и обобщении механизмов внедрения системы предупреждения и профилактики коррупции в контрольно-надзорной деятельности; 6) обобщение полученных результатов исследования.

Основой антикоррупционного законодательства является Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Согласно нему, коррупция понимается как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерче-

ский 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 предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, [2].

Отметим, что согласно статье 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ гражданский служащий может быть уволен в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, [1]. Кроме того, с 2018 года сведения о таком госслужащем подлежат включению в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, сроком на пять лет с момента принятия акта, явившегося основанием для включения в реестр, [2]. По состоянию на 04.04.2018 года в реестр было включено всего 5 лиц, 11.05.2018 года – 47 лиц, 13.08.2018 – уже 325 лиц, и, очевидно, количество таких лиц будет расти, [13].

На мой взгляд, современная контрольно-надзорная деятельность, в первую очередь, ориентирована на поиск нарушений и применение штрафных санкций. Она направлена на наказание за уже совершённые преступления. Высокий уровень коррупции в контрольно-надзорных органах свидетельствует о её неэффективности.

Именно поэтому предлагается обратиться к приоритетной программе «Реформа контрольной и надзорной деятельности», разработанной Министерством экономического развития в конце 2016 года, [7]. Программа реализуется по восьми направлениям, одним из которых является создание системы предупреждения и профилактики коррупции в контрольно-надзорной деятельности, призванной выявлять и устранять потенциально коррупциогенные нормы административных регламентов, регулирующих порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности.

На сегодняшний день внедрением системы профилактики и предупреждения коррупции занимаются 16 федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции, среди них: МЧС

России, ФАС России, ФНС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС России и другие, [12].

В качестве примеров коррупциогенных факторов в данных органах власти можно назвать: 1) наличие «слепых зон», то есть отсутствие контроля за отдельными административными процедурами; 2) отсутствие условий открытости и прозрачности административных процедур; 3) объективные трудности осуществления контроля, например, необходимость обработки в рамках контроля больших объемов быстро меняющейся информации; 4) осуществление контроля за юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем), в котором работают родственники служащего; 5) непрофессионализм служащих и другое.

В соответствии с паспортом проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности» его участники должны утвердить карту коррупционных рисков, являющуюся основой правового внедрения системы профилактики коррупции, [4]. Идейно эта карта является воплощением алгоритмического подхода к управлению. Карта – это визуализированный алгоритм действий, не оставляющий простора для административного произвола и собственного усмотрения служащего.

В ходе анализа структуры данной карты, было выявлено, что она включает в себя 4 элемента: 1) административная процедура (например, формирование проекта ежегодного плана проведения плановых проверок); 2) коррупционный риск и краткое описание возможной коррупционной схемы (например, исключение из ежегодного плана проверки организации, выплачивающей служащим контрольно-надзорного органа незаконное вознаграждение за непроведение проверок); 3) наименование подразделения и должности, замещение которых связано с коррупционными рисками (например, руководитель контрольно-надзорного управления); 4) предлагаемые меры по минимизации рисков (например, проверка уполномоченным подразделением контрольно-надзорного органа наличия возможной аффилированности между подконтрольным субъектом и служащими).

При анализе активности органов власти при реализации данного проекта было обнаружено, что далеко не все представили карту коррупционных рисков, являющуюся начальным этапом и базой внедрения системы профилактики коррупции (ФМБА России, Росавиация, Росрыболовство, [11], [8], [9]).

На мой взгляд, минимизация коррупционных рисков либо их устранение должна осуществляться через комплексное использование различных механизмов, например: 1) правовые (например, корректировку нормативных правовых актов, в том числе порядков и административных регламентов осуществления контрольно-надзорных функций в целях упорядочивания административных процедур, исключения противоречий и пробелов в правовом регулировании, создающих коррупционные риски; 2) организационные (например, минимизация степени усмотрения при принятии решений должностными лицами посредством установления четких оснований и критериев принятия решений; обеспечение прозрачности, понятности и выполнимости административных процедур; 3) социально-психологические (например, информирование подконтрольных субъектов о последствиях совершения коррупционных правонарушений и преступлений коррупционной направленности; обучение по антикоррупционной тематике для не менее 30 тысяч сотрудников подразделений (должностных лиц), ответственных за профилактику коррупционных правонарушений, а также для лиц, замещающих должности федеральной государственной службы, связанные с высоким коррупционным риском, формирование у таких лиц нетерпимого отношения к проявлениям коррупции), [4].

Анализируя реализацию реформы, был обнаружен ряд проблем, связанных с внедрением системы предупреждения и профилактики коррупции.

Во-первых, мало внимания уделяется организации и проведению ротации гражданских служащих. Отметим, что ротация представляет собой предусмотренное служебным контрактом назначение госслужащего на иную должность в том же или другом органе, [3]. Она проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения граж-

данских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе, [1]. Именно поэтому контрольно-надзорным органам необходимо регулярно обновлять план эффективного проведения ротации государственных служащих.

Во-вторых, в некоторых органах власти план противодействия коррупции на 2018-2019 годы носит весьма размытый характер. Например, анализируя содержание данного документа в Федеральном медико-биологическом агентстве, который является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный санитарно-эпидемиологический надзор и надзор в сфере донорства крови и её компонентов, можно заметить, что все мероприятия по противодействию коррупции содержат общие формулировки. Таким образом, план не учитывает специфику деятельности ФМБА России, [11]. Именно поэтому для успешной реализации плана противодействия коррупции в каждом органе власти необходимо учитывать специфику деятельности органа и максимально конкретизировать мероприятия антикоррупционного характера.

Наконец, практика повседневной управленческой деятельности показывает, что зачастую использование норм права осложняется бюрократизацией и формализацией при разработке различных правовых актов в области предупреждения и профилактики коррупции. Именно поэтому необходимо регулярно привлекать к обсуждению таких документов Общественный Совет при контрольно-надзорных органах, используя при этом различные формы взаимодействия (заседания, публичные слушания, круглые столы, семинары и другие формы). Взаимодействие госслужащих с общественностью при разработке правовых актов является одним из важных принципов внедрения системы предупреждения и профилактики коррупции и является элементом организационного механизма системы.

В ходе проведения исследования были получены следующие результаты: 1) внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности предполагает создание системы, ориентированной на предупреждение и профилактику коррупционных проявлений, а не на наказание за уже

совершенные правонарушения; 2) контрольно-надзорным органам необходимо регулярно обновлять план эффективного проведения ротации государственных служащих; 3) для успешной реализации плана противодействия коррупции в каждом органе власти, необходимо учитывать специфику деятельности органа и максимально конкретизировать мероприятия антикоррупционного характера; 4) для снижения вероятности бюрократизации и формализации при разработке различных правовых актов в области предупреждения и профилактики коррупции необходимо регулярно привлекать к обсуждению таких документов Общественный Совет при контрольно-надзорных органах, используя при этом различные формы взаимодействия (заседания, публичные слушания, круглые столы, семинары и другие формы). 5) для успешного внедрения системы предупреждения коррупции все участники реформы, являющиеся значимыми субъектами контроля и надзора, должны в комплексе использовать правовые, организационные и социально-психологические механизмы.

Таким образом, автор исследования выделил ряд проблем, связанных с внедрением системы предупреждения и профилактики

коррупции и предложил различные способы их решения. Предложения автора помогут расширить и углубить методологическую базу мероприятий по минимизации коррупционных рисков и проектирования «дорожной карты» различных контрольно-надзорных органов по внедрению системы предупреждения коррупции.

Проблема высокого уровня коррупции по-прежнему не теряет своей актуальности. Особо значима и опасна для государства не просто коррупция, а коррупция в такой сфере государственного управления как контрольная и надзорная. Именно поэтому необходимо использовать различные механизмы внедрения системы предупреждения и профилактики коррупции в контрольно-надзорной деятельности как основного элемента противодействия коррупции.

Для успешного внедрения системы предупреждения коррупции все участники реформы, являющиеся значимыми субъектами контроля и надзора, должны в комплексе использовать правовые, организационные и социально-психологические механизмы, ведь именно в контрольно-надзорной деятельности коррупция является самой опасной для общества и государства.

Список литературы

1. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 03.08.2018)
2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 14.08.2018)
3. «Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия - 3.0)» (утв. Минтрудом России) [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.08.2018)
4. Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 24 апреля 2018 года №3 [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 04.08.2018)
5. Официальный сайт Минтруда России [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rosmintrud.ru/labour/public-service/234> (дата обращения: 02.08.2018)
6. Официальный сайт Первого канала [Электронный ресурс]– Режим доступа: <https://www.1tv.ru/news/2018-04-01/343307> (дата обращения: 02.08.2018)
7. Официальный сайт реформы контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://контроль-надзор.рф> (дата обращения: 04.08.2018)
8. Официальный сайт Росавиации [Электронный ресурс]– Режим доступа: <https://www.favt.ru/> (дата обращения: 04.08.2018)
9. Официальный сайт Росрыболовства [Электронный ресурс]– Режим доступа: <http://fish.gov.ru/> (дата обращения: 01.08.2018)

10. Официальный сайт Счётной Палаты Российской Федерации [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/32272 (дата обращения: 06.08.2018)
11. Официальный сайт ФМБА России [Электронный ресурс]– Режим доступа: <http://fmbaros.ru> (дата обращения: 06.08.2018)
12. Сайт «Открытое Правительство» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://open.gov.ru/events/5516506/> (дата обращения: 12.08.2018)
13. Федеральный портал госслужбы [Электронный ресурс]– Режим доступа: <https://gossluzhba.gov.ru> (дата обращения: 04.08.2018)

INTRODUCTION OF SYSTEM OF THE PREVENTION AND CORRUPTION PREVENTION IN COMPLIANCE AND ENFORCEMENT ACTIVITIES AS AN IMPORTANT CO-TAVLAYA CORRUPTION

The article highlights the problem of high level of corruption in control and supervisory activities, analyzes the main anti-corruption legislation, reveals the specifics of introducing a system of corruption's prevention in control and supervisory activities as the main element of countering corruption in this sphere of public administration. The author reveals the reasons for the ineffectiveness of control and supervisory activities in general, identifies a number of problems of the introduction of a system of corruption's prevention in control and supervisory activities and describes legal, organizational and socio-psychological mechanisms as the basis for the effective introduction of this system.

Keywords: system of prevention of corruption, control and supervisory activities, control and supervisory bodies, corruption factors, map of corruption risks, mechanisms for introduction of a system of corruption's prevention.

References

1. Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federatsii» ot 27.07.2004 N 79-FZ (red. ot 28.12.2017). Retrieved 3 August, 2018 from <http://www.consultant.ru/>
2. Federal'nyj zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ (red. ot 28.12.2017) «O protivodejstvii korruptsiii». Retrieved 5 August, 2018 from <http://www.consultant.ru/>
3. «Metodicheskie rekomendatsii po organizatsii rotatsii federal'nyh gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhaschih (versija - 3.0)» (utv. Mintrudom Rossii). Retrieved 2 August, 2018 from <http://www.consultant.ru/>
4. Pasport prioritetnogo proekta «Vnedrenie sistemy preduprezhdenija i profilaktiki korruptsionnyh pojavlenij v kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti» (utv. protokolom zasedanija proektnogo komiteta ot 24 aprelja 2018 goda №3. Retrieved 6 August, 2018 from <http://www.consultant.ru/>
5. Ofitsial'nyj sajt Mintruda Rossii. Retrieved 2 August, 2018 from <https://rosmintrud.ru/labour/public-service/234>
6. Ofitsial'nyj sajt Pervogo kanala. Retrieved 2 August, 2018 from <https://www.1tv.ru/news/2018-04-01/343307>
7. Ofitsial'nyj sajt reformy kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti. Retrieved 4 August, 2018 from <http://kontrol'-nadzor.rf>
8. Ofitsial'nyj sajt Rosaviatsii. Retrieved 4 August, 2018 from <https://www.favt.ru/>
9. Ofitsial'nyj sajt Rosryvbolovstva. Retrieved 4 August, 2018 from <http://fish.gov.ru/>
10. Ofitsial'nyj sajt Chjotnoj Palaty Rossijskoj Federatsii. Retrieved 1 August, 2018 from http://www.ach.gov.ru/press_center/news/32272
11. Ofitsial'nyj sajt FMBA Rossii. Retrieved 2 August, 2018 from <http://fmbaros.ru>
12. Sajt «Otkrytoe Pravitel'stvo». Retrieved 12 August, 2018 from <http://open.gov.ru/events/5516506/>
13. Federal'nyj portal gossluzhby. Retrieved 4 August, 2018 from <https://gossluzhba.gov.ru>

Об авторе

Вяткина Галина Олеговна – студент 1 курса магистратуры Брянского государственного университета имени академика И.Г. Петровского, стипендиат Президента Российской Федерации. E-mail: galya.vyatkina00@mail.ru

Vyatkina Galina Olegovna – 1st year student of master's degree Bryansk State University named after Academician I.G. Petrovsky, the scholarship of the President of the Russian Federation. E-mail: galya.vyatkina00@mail.ru