
УДК 342.9
ББК 67.401.02
Г 14

И.Н. Гайдарева,

*кандидат социологических наук, доцент кафедры конституционного права
Адыгейского государственного университета, тел.: 8-918-427-52-52, e-mail:
alay@radnet.ru*

Актуальные проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы

(Рецензирована)

Аннотация. Внимание к проблеме коррупции в системе государственной службы со стороны государственной власти и институтов гражданского общества обусловлено тем, что коррумпированность государственных служащих приобрела в современный период глобальный характер.

Ключевые слова: коррупция, государственная служба, государственный служащий, противодействие коррупции.

I.N. Gaydareva,

*Candidate of Sociology, Associate Professor of Constitutional Law Department of
Adyghe State University, ph.: 8-918-427-52-52, e-mail: alay@radnet.ru*

Topical problems of counteraction to corruption in public service system

Abstract. The attention of the government and institutes of a civil society to a corruption issue in system of public service is caused by that recently the corruption of civil officers has got global character.

Keywords: corruption, public service, the civil servant, corruption counteraction.

Уровень коррупции в системе государственной службы возрос в последние годы настолько, что данная проблема приобрела политический характер и стала весьма серьезной угрозой национальной безопасности. Неслучайно Президент РФ Д.А. Медведев при вступлении в должность поставил вопрос борьбы с коррупцией на приоритетное место в своей деятельности «... для свободного демократического и справедливого общества враг номер один — это коррупция», — отметил Президент [1].

Коррупция наряду с бюрократизмом, с низким уровнем нравственности многих представителей государственного аппарата деформирует, по сути, государственную политику и законодательную базу государственной

службы. Низкое качество организации деятельности административных органов, сложившийся в них социально-психологический микроклимат, стиль функционирования, круговая порука и т.д. — все это только способствует дальнейшему развитию коррупции.

Известно, что коррупция самым негативным образом сказывается на развитии экономики и социальной инфраструктуры, разъедая, в первую очередь, органы государственной власти и управления. Вследствие коррумпированности значительной части государственных и муниципальных служащих граждане, по сути, вытесняются из сферы бесплатных обязательных услуг в области образования, здравоохранения, социального обеспечения: бесплатные публичные образовательные, социаль-

ные, а также административные услуги становятся для них платными.

Коррупция позволяет нарушителям уходить от юридической ответственности за совершенные противоправные деяния — это порождает безнаказанность и способствует падению престижа судебных и правоохранительных органов, а также в целом государственной власти в глазах населения, что в итоге порождает опаснейшее явление — правовой нигилизм.

Разрастанию коррупции в целом и в частности ее наиболее общественно-опасной формы проявления — взяточничества способствуют самые разнообразные факторы как объективного, так и субъективного характера. В настоящее время в мире нет ни одного государства, где бы совершенно отсутствовала коррупция. Однако во многих индустриально развитых зарубежных государствах создана действенная система противодействия коррупции, а также сформирована атмосфера нетерпимости общества к этому опасному социальному явлению. Как объективно показывают исследования в нашей стране, коррупция как массовое социальное явление в системе государственной власти и управления, а также в системе государственной и муниципальной службы еще не получила должного общественного осуждения. Бизнесмены, предприниматели, т.е. представители бизнес-сообщества, а зачастую и граждане, не имеющие отношение к бизнесу, вполне терпимо относятся к фактам коррупции среди служащих органов власти и управления, более того, многие из них считают, что с помощью коррупции можно добиться решения многих возникающих проблем. А отдельные служащие органов власти и управления, в свою очередь, рассматривают взятку, как почти легальную дополнительную форму оплаты своего труда.

Сложившаяся противоправная обстановка, угрожающая национальной безопасности и экономическому развитию нашей страны, не может длиться бесконечно. В настоящее время российское общество самым серьезным обра-

зом озаботилось решением проблемы борьбы с коррупцией. Совсем недавно подписан и ратифицирован целый ряд международных документов в области борьбы с коррупцией, подготовлен и реализуется Национальный план противодействия коррупции, принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» [2].

Но предпринимаемых лишь одним государством, зачастую лишь в лице его руководителей, усилий явно недостаточно — необходимо подключить к борьбе с коррупцией и использовать практически все институты гражданского общества, а также всех истинных граждан России. Именно от непосредственного участия граждан зависит очень многое. Чтобы не стать жертвой коррупции, а также взяточдателем, каждый гражданин должен четко знать правила поведения при общении со служащим органа власти и управления, ставить перед собой четкие и реальные задачи, не провоцировать коррупционноопасную ситуацию и таким образом не способствовать коррупции.

На сегодняшний день каждый четвертый россиянин лично сталкивается с коррупционными рисками, оказываясь в двусмысленном положении, когда какой-нибудь чиновник нагло и спокойно вымогает у него неофициальное вознаграждение (взятку) за исполнение своих служебных обязанностей. Признанными лидерами среди чиновников-взяточников являются инспекторы ГАИ, а также служащие органов государственной власти и управления, которые осуществляют контрольную или разрешительную деятельность. В коррупционноопасную обстановку чаще всего попадают наиболее обеспеченные и социально активные граждане. Именно они, обращаясь к чиновникам за теми или иными разрешениями или административными услугами, становятся жертвами коррупции.

Названные и ряд иных обстоятельств обуславливают необходимость разработки и реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в органах власти и управления, а также развития институ-

та административной юстиции, который может внести весьма ощутимый вклад в дело противодействия коррупции.

Эффективность реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в органах власти и управления зависит от целого комплекса причин правового, организационного, технического и политического характера. Кроме того, эффективность предупреждения и пресечения коррупции зависит от четкого определения коррупции, а также выявления ее специфических признаков, которые имеют место в сфере публичного управления [3].

Государство в настоящий момент признало наличие общественно опасной угрозы коррупции, а также признано ее широкое и системное распространение в различных органах государственной власти управления и в системе государственной и муниципальной службы.

Говоря об определении коррупции, необходимо сказать, что в настоящее время такое определение содержится в Федеральном законе «О противодействии коррупции» [2], который после многолетних и оживленных дискуссий был впервые принят в нашей стране. Не пересказывая определение коррупции, которое содержится в законе, можно сделать вывод, что законодательное определение коррупции преимущественно акцентировано на уголовно-правовой аспект данного явления. Между тем спектр коррупционных проявлений намного шире, они могут касаться различных аспектов социальной жизни, а также различных сфер публичного управления, поэтому, на наш взгляд, с помощью лишь одних уголовно-правовых средств проблему коррупции в органах власти и управления решить достаточно сложно.

Коррупция в самом широком понимании — это использование служащим органа власти и управления своих властных полномочий в личных интересах, а также в интересах третьих лиц или групп.

В современной научной литературе и в практике противодействия коррупции выделяются различные ее виды.

Преимущественно акцентируется внимание на политической, экономической, административной, бытовой и элитной коррупции, также выделяют национальную и международную коррупцию. Все перечисленные виды коррупции носят социально опасный характер, кроме того, они так или иначе взаимосвязаны. Последствия коррупции непременно сказываются на уровне развития социальной и экономической инфраструктуры государства. Наибольшую опасность несут в себе политическая, административная, а также коррупция, которая имеет место в судебных и правоохранительных органах [3].

Как уже отмечалось, коррупция в государственных институтах подрывает доверие населения к органам государственной власти, снижает престиж страны на международной арене. Административная же коррупция, которая существует в органах исполнительной власти и управления, способствует формированию рынка бюрократических услуг, кроме того, этот вид коррупции способствует развитию чиновничьего предпринимательства, а также организации заведомо привилегированного бизнеса [4].

Все это самым негативным образом сказывается на развитии предпринимательской деятельности, добросовестной конкуренции и защите прав потребителей.

Как отмечает Г.К. Мишин, особенностью современной коррупции является и то, что она последовательно расширяет зоны своего влияния за счет новых, ранее защищенных от нее сфер воздействия, что делает ее особенно опасной. Сегодня практически нет ни одного органа государственной власти, коррупционные услуги которого не были бы востребованы бизнесом [5].

Следует согласиться с тем, что одним из наиболее серьезных препятствий на пути формирования правового механизма предупреждения и пресечения коррупции в органах власти и управления является несоблюдение со стороны ряда государственных и муниципальных служащих этических стандартов

служебного поведения, что в конечном итоге приводит к различного рода должностным злоупотреблениям [6].

Коррупция, как уже неоднократно подчеркивалось, серьезнейшим образом ослабляет государство, поэтому борьба с коррупцией является одним из приоритетных направлений государственной политики. Поэтому в механизме противодействия коррупции должны быть задействованы различные социальные средства и регуляторы, центральное место среди которых должно занимать право [6].

Предупреждение и пресечение коррупции — это общеюридическая проблема. Подчеркнем, что нормы всех отраслей права должны быть задействованы в деле противодействия коррупции, однако основными правовыми средствами, которые должны использоваться в деле предупреждения и пресечения коррупции в органах власти и управления, должны быть именно административно-правовые средства. Данный тезис обусловлен тем, что именно нормами административного права определяется правовое положение органов публичного управления, а также статус их служащих. Нормами административного права определяется режим предоставления публичных услуг физическим и юридическим лицам. Закон «О противодействии коррупции» содержит в себе достаточно важные административные предписания, которые касаются противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы. В настоящее время необходимо отлаживать механизм реализации как в целом закона «О противодействии коррупции», так и отдельных его предписаний, особенно тех, которые ранее не существовали в отечественном законодательстве [6].

Обратим также внимание на необходимость использования предписаний, которые содержатся в нормах международного права. В настоящее время подписан и действует ряд документов: Конвенция ООН против коррупции, Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за корруп-

цию». Названные и некоторые другие акты, касающиеся предупреждения и пресечения коррупции, содержат в себе целый ряд административных предписаний, направленных на предупреждение и пресечение коррупции, однако их нормативный и организационный потенциал используется далеко не в полном объеме. Именно сегодня имеет место объективная необходимость отлаживать механизмы привлечения к административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Анализ КоАП РФ показывает, что только одной статьи, предусматривающей ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, явно недостаточно, необходимо введение дополнительных составов административных правонарушений, которые будут предусматривать ответственность за нарушение предписаний закона «О противодействии коррупции».

Основной массив административных дел с признаками, которые указывают на наличие коррупции, образуют жалобы на неправомерные действия должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. В год таких жалоб насчитывается до 120 тыс. Исков о признании незаконными нормативных правовых актов органов исполнительной власти в год насчитывается около 10 тыс. [6]

Нередко при рассмотрении публично-правовых споров судебные органы оказываются погруженными в коррупционные интересы их участников, произвольно используя при этом право на судебское усмотрение при назначении наказания между низшим и высшим его пределом, а также при квалификации деяний, которые могут стать предметом коррупционной сделки. Перечислены и другие обстоятельства, вызывающие объективную необходимость создания действенных административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в органах государственной власти и управления [6].

На повестке дня — создание и эффективное использование системы антикоррупционных мероприятий, которые должны включать:

— последовательное применение административных регламентов в служебной деятельности служащих органов государственной власти и управления;

— оптимальное определение прав, обязанностей, а также режима юридической ответственности органов публичной власти, а также их служащих;

— введение четких процедур принятия административных решений;

— использование методики анализа правовых актов на предмет коррупциогенности;

— глубокое и широкое разъяснение антисоциального характера коррупции и ее отрицательных последствий для общества, государства и граждан [6].

Нужно отметить, что набор средств, направленных на предупреждение и пресечение коррупционных проявлений в деятельности служащих органов государственной власти и управления, может быть достаточно разнообразен.

В этой связи необходимо, по нашему мнению:

— достигнуть усвоения всеми служащими своих прав и обязанностей и их правильного использования;

— добиться соблюдения правил служебного поведения со стороны государственных и муниципальных служащих;

— строго оценивать деятельность и поведение служащих с антикоррупционной точки зрения во время приема их на работу (назначения, конкурсов, выборов, продвижения по службе), а также при проведении периодической аттестации кадров;

— обеспечить соблюдение запрета замещать после увольнения с государственной и муниципальной службы в течение двух лет должности и выполнять работы в организациях, если ранее к функциям служащего относился контроль за ними [6].

Следует согласиться с тем, что в настоящее время для формирования честного, компетентного и дисциплинированного корпуса служащих органов государственной власти и управления необходим комплекс организационных мероприятий, которые касаются:

— порядка отбора кадров на государственную и муниципальную службу, создания четких объективных критериев для карьерного роста служащих, которые будут давать им возможность заниматься повышением своей квалификации, а также создания положительного имиджа для института публичной службы;

— обеспечение государственным и муниципальным служащим достойной оплаты их труда, а также набора социальных льгот, которые в определенной степени будут стимулировать их труд;

— формирования режима информационной открытости в деятельности государственных и муниципальных служащих;

— создание эффективных механизмов контроля и надзора за служебной деятельностью государственных и муниципальных служащих.

Названные средства предупреждения и пресечения коррупции в органах государственной власти и управления необходимо использовать комплексно — только это позволит добиться результата и минимизировать уровень коррупции в системе государственной и муниципальной службы.

Подчеркнем, что проблемы предупреждения и пресечения коррупции в органах государственной власти и управления требуют системного подхода. Уровень развития коррупции, степень ее общественной опасности, а также разнообразные формы ее проявления требуют адекватных мер реагирования всех государственных институтов и структур. Кроме того, борьба с коррупцией может дать определенные позитивные результаты только при участии в соответствующих антикоррупционных мероприятиях большинства институтов гражданского общества России.

Однако усилий только лишь публичной власти в деле противодействия коррупции может не хватить. И в этой связи государству насущно необходимо поддерживать институты гражданского общества, которые участвуют в мероприятиях по противодействию коррупции. Целесообразно нормативно

закрепить формы взаимодействия органов, призванных осуществлять противодействие коррупции с институтами гражданского общества, сформировать административно-правовой режим защиты лиц, оказывающих помощь в мероприятиях по предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, а также, возможно, стоит в ряде случаев стимулировать их деятельность посредством выплаты единовременного денежного вознаграждения.

Таким образом, в правовом механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации именно сегодня необходимо реализовать весь нормативный, организационный и информационный потенциал. Только использование всех средств противодействия коррупции в комплексе может привести к определенным положительным результатам и позволит свести коррупцию до минимального уровня.

Примечания:

1. Российская Федерация. Президент. (2008- ; Д.А. Медведев) Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2008. 6 ноября.
2. Российская Федерация. Законы. О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 г. №273-ФЗ: принят Гос. Думой 19 декабря 2008 г. // Российская газета. 2008. 30 декабря.
3. Талапина Э. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. 2006. №6. С. 3.
4. Кузьминов Я.И. Механизм коррупции и особенности его проявления в государственном аппарате // Административное право: теория и практика. М., 2002. С. 23.
5. Мишин Г.К. Элитно-властная коррупция как приоритетное направление ограничения политической коррупции // Государство и право. 2003. №4. С. 112.
6. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. №5. С. 39.

References:

1. The Russian Federation. The president. (2008; D.A. Medvedev) A Message to the Federal Assembly of the Russian Federation // Rossiiskaya gazeta. 2008. November, 6th.
2. The Russian Federation. Laws. On corruption counteraction: The Federal law of 25.12.2008 №273-FZ: adopted by the State Duma on December, 19th, 2008 // Rossiiskaya gazeta. 2008. December, 30th.
3. Talapina E. Legal ways of corruption counteraction // The law and economy. 2006. №6. P. 3.
4. Kuzminov Ya.I. The mechanism of corruption and the peculiarities of its manifestation in the state apparatus // The administrative law: theory and practice. M., 2002. P. 23.
5. Mishin G.K. The elite-authoritative corruption as a priority direction of political corruption restriction // The state and law. 2003. №4. P. 112.
6. Tikhomirov Ya.A., Trikoz E.N. The law against corruption // The journal of the Russian law. 2007. №5. P. 39.