

§9 ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Василенко Г.Н.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СУБИНСТИТУТ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ

Аннотация: данная статья посвящена юридическому анализу одного из средств обеспечения противодействия коррупции – представления государственным служащим сведений о своих доходах (расходах), об имуществе и обязательствах имущественного характера. Вопросы противодействия коррупции в России являются остро актуальными, им уделяется достаточно много внимания, как со стороны научного сообщества, так и со стороны правоприменителей. В сложившихся условиях государство разрабатывает и внедряет новые антикоррупционные механизмы правового регулирования широкого круга общественных отношений. В основу исследования положены общие методы научного познания, среди которых – теоретические методы анализа и синтеза, дедуктивный метод и другие. Участниками антикоррупционных процедур зачастую являются должностные лица органов исполнительной власти, исходя из этого, существенная часть антикоррупционных мер относится к предмету регулирования отрасли административного права. Научная новизна исследования заключается в обосновании антикоррупционного декларирования с позиций институционального построения системы отрасли административного права.

Ключевые слова: декларирование, коррупция, субинститут, доходы, расходы, государственный служащий, декларация, противодействие, меры, административное право.

Review: The article is devoted to the legal analysis of one of the means of combating corruption – reporting by a public servant his revenue (expenses), property and property commitment. The issues of combating corruption in Russia are urgent; they are considered by the scientific community as well as by law enforcers. In the present conditions the state works out and implements new anticorruption mechanisms of legal regulation of a wide range of public relations. The research is based on the general methods of scientific cognition, including the theoretical methods of analysis and synthesis, the method of deduction and others. Taking into account that the executives are often the participants of anticorruption procedures, the essential part of anticorruption measures relates to the subject of responsibility of administrative law. The scientific novelty of the research lies in explanation of anticorruption avowal from the position of institutional building of a system of administrative law.

Keywords: counteraction, a declaration, public servant, expenses, revenue, sub-institution, corruption, avowal, measures, administrative law.

Проблема противодействия коррупции в России является остро актуальной, ей уделяется достаточно много внимания, как со стороны научного сообщества, так и со стороны правоприменителей.

Начиная с 70-х годов прошлого столетия, коррупция приобрела масштабы международной проблемы. Подкуп зарубежными корпорациями

высших должностных лиц приобрел массовый характер. Глобализация привела к тому, что коррупция в одной стране стала негативно сказываться на развитии многих государств. При этом страны с наиболее высоким уровнем коррупции более не ограничивались третьим миром: либерализация в бывших социалистических странах в 1990-е гг. сопровождалась вопиющими должностными злоупо-

треблениями. В своём выпуске от 31 декабря 1995 г. газета «Financial Times» объявила 1995 год «годом коррупции».

В начале 1999 года заместитель генерального прокурора России Ю. Я. Чайка заявил, что Россия входит в десятку наиболее коррумпированных стран мира, и что коррупция является одной из самых деструктивных сил в российском государстве.

В 2006 году первый заместитель Генпрокурора РФ Александр Буксман заявил, что по некоторым экспертным оценкам объём рынка коррупции в России оценивается в 240 с лишним млрд. долларов США. Согласно оценкам фонда ИНДЕМ, эта величина ещё выше: только в деловой сфере России объём коррупции вырос между 2001 и 2005 гг. примерно с 33 до 316 млрд. долл. США в год (не включая коррупцию на уровне политиков федерального уровня и бизнес-элиты). По оценке того же фонда, средний уровень взятки, которую российские бизнесмены дают чиновникам, вырос в тот период с 10 до 136 тыс. долл.

В рейтинге восприятия коррупции в странах мира, ежегодно составляемом организацией Transparency International, Россия в 2010 году заняла 154-е место из 180 с индексом 2,1 балла (индекс 0 означает максимальный уровень коррупции, 10 – отсутствие коррупции).

В сложившихся условиях государство разрабатывает и внедряет новые антикоррупционные механизмы правового регулирования широкого круга общественных отношений.

В целях борьбы с коррупцией в России в июле 2008 г. Президентом РФ был утверждён Национальный план противодействия коррупции. В интересах более эффективного применения антикоррупционных мер, такие указы стали традиционными и, в настоящее время действует Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 годы, утвержденный Указом Президента РФ № 226 от 11 апреля 2014 года.

Участниками антикоррупционных процедур зачастую являются должностные лица органов исполнительной власти, исходя из этого, существенная часть антикоррупционных мер относится к предмету регулирования отрасли административного права.

Одним из средств противодействия коррупции является представление государственным служащим (либо кандидатом на замещение определенной должности) сведений о своих доходах (расходах), об имуществе и обязательствах имуще-

ственного характера, а также сведений о доходах (расходах), об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Действующая процедура декларирования создавалась не «с чистого листа». Начиная с 1992 года обязанность российских должностных лиц представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера последовательно закреплялась в ряде нормативных правовых актов. На момент принятия ФЗ «О противодействии коррупции» обязанность декларировать доходы и имущество была прописана, в частности, в Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Более того, в подзаконных нормативных правовых актах были закреплены процедуры представления, публикации и проверки декларируемых сведений. Как и в действующем законодательстве, соответствующие нормы устанавливались президентскими указами.

К сожалению, к 2008 году можно было с уверенностью констатировать, что эти указы исполнялись плохо и не приносили существенных результатов. Одной из основных причин неудачи была непроработанность предложенных в них процедур.

Учитывая, что рассматриваемая мера получила широкое распространение во всех федеральных органах исполнительной власти, появилась потребность в детальном исследовании и научном осмыслении особенностей административно-правового регулирования возникающих в связи с реализацией этой меры совокупности общественных отношений.

Считаем, что научное обоснование затрагиваемой в статье проблематики может быть основано на позициях теории административно-правового декларирования.

Административно-правовой институт декларирования представляет собой совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с уведомлением в нормативно установленном порядке физическими и юридическими лицами, их представителями, уполномоченных органов государственной власти о своих доходах (расходах), доходах (расходах) третьих лиц, о соответствии принадлежащих им денежных средств, вещей,

иных материальных объектов или производимых ими товаров, работ или оказываемых услуг, нормативно допустимым качественным и (или) количественным показателям, в целях осуществления внутривладельческого и государственного контроля (надзора) в определенных административным законодательством сферах деятельности.

В нашем случае, речь идет об административно-правовом субинституте антикоррупционного декларирования.

Ключевой категорией данного субинститута являются, в широком понимании, сведения о доходах (расходах), об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего и отдельных членов его семьи.

Исходя из приведенного выше определения административно-правового института декларирования, формы, структуры, содержания и порядка предоставления подаваемых сведений, считаем уместным применить к ним термин «антикоррупционная декларация».

Такой подход к пониманию рассматриваемой антикоррупционной меры научно обоснован с точки зрения институционального представления о системе отрасли административного права.

Антикоррупционное декларирование содержит все признаки административно-правового декларирования и является его неотъемлемой частью.

Антикоррупционные административно-декларационные отношения могут быть определены как урегулированные нормами административного права общественные отношения, возникающие в связи с уведомлением в нормативно установленном порядке должностными лицами органов исполнительной власти уполномоченных органов государственной власти о своих доходах (расходах), доходах (расходах) членов своей семьи, в целях осуществления государственного антикоррупционного контроля.

Юридическим фактом, влекущим возникновение декларационных регулятивных отношений, является уведомление в форме сведений о доходах (расходах) – «антикоррупционная декларация». Тогда как юридическим фактом возникновения декларационных охранительных отношений является противоправное деяние, нарушающее нормативно установленный режим антикоррупционного декларирования.

Специфика антикоррупционных административно-декларационных отношений подтверждается также особенностями метода их правового

регулирования, который, являясь по своей сути императивным, обладает «уведомительной окраской» – государство в лице уполномоченных органов исполнительной власти (декларационных органов) «передает» ответственность за антикоррупционное поведение декларанту (государственному служащему), оставляя за собой право осуществлять проверку сведений изложенных в декларации и в целом контроль за соблюдением нормативно определенных антикоррупционных мер. При этом режим контроля в рамках антикоррупционного декларирования должен быть строго нормативно определен.

Административно-правовой субинститут антикоррупционного декларирования и присущие ему правовые категории, обладают ключевыми признаками, позволяющими рассматривать его как часть административно-правового института декларирования, однако, для рассматриваемого субинститута характерны особенности, придающие ему уникальность и, в определенной степени, самостоятельность.

Указанные особенности объясняются во многом неопределенной правовой природой самой коррупции. В конечном итоге, антикоррупционная декларация содержит сведения, необходимые государству для выявления несоответствия доходов и расходов государственного служащего – установление так называемых «индикаторов коррупции».

Вместе с тем, «антикоррупционная декларация» позволяет при достаточном наборе технических ресурсов быстро обнаружить дисбаланс доходной и расходной частей. В рамках остальных административно-правовых субинститутов декларирования (налогового, таможенного, лесного, проектного, пожарной безопасности, декларирования соответствия качества и других) подобная оперативность в обнаружении несоответствия нормативно определенным параметрам не доступна. Проверка сведений, содержащихся в декларации, зачастую требует довольно продолжительного времени и весьма сложной процедуры.

Учитывая актуальность затрагиваемой в настоящей статье тематики, вопросы развития административно-правового субинститута антикоррупционного декларирования заслуживают самого пристального внимания и требуют тщательной научной проработки в рамках комплексного институционального научного исследования, результаты которого безусловно позволят уточнить предмет отрасли административного права.

Библиография:

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"
2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции"
3. Шурухнова Д.Н. Контроль имущественного положения как мера по противодействию коррупции // Административное и муниципальное право. – 2013. – 5. – С. 451 – 455. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.05.10.
4. Куракин А.В. Международное и административное право и противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы // NB: Административное право и практика администрирования. – 2014. – 1. – С. 53 – 81. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11051. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11051.html

References (transliterated):

1. Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ "O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federatsii"
2. Federal'nyi zakon ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ "O protivodeistvii korruptsii"
3. Shurukhnova D.N. Kontrol' imushchestvennogo polozheniya kak mera po protivodeistviyu korruptsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – 5. – S. 451 – 455. DOI: 10.7256/1999-2807.2013.05.10.
4. Kurakin A.V. Mezhdunapodnoe i administrativnoe pravo i protivodeistvie korruptsii v sisteme gocudapctvennoi grazhdanskoj sluzhby // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2014. – 1. – S. 53 – 81. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.1.11051. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_11051.html