

## Антикоррупционная оценка деятельности государственных служащих в Российской Федерации

**Динара МИННИГУЛОВА,**  
доктор юридических наук, доцент,  
г. Уфа, Российская Федерация

### SUMMARY

*Corruption, as a complex phenomenon, is inherent to modern governance in most countries and is one of the factors adversely affecting the efficiency of the government. In the author's opinion, in order to prevent acts of corruption and to minimize their consequences in the public service, it is required to introduce a special system of assessing the effectiveness of the professional work of civil servants and to link it with the general system for evaluating their performance, the size of the monetary co-holding etc. The paper presents a detailed analysis of modern Russia-sky legislation on anti-corruption assessment of civil servants and the ways of further sovershenstvova-legislative base of Russia in the management cluster.*

**Keywords:** corruption, civil servant, anikorrupcionl evaluation of civil servants, corrupt dangerous functions, risks of corruption in the public service, anti-corruption competence of civil servants.

### АННОТАЦИЯ

Коррупция, как комплексное явление, присущее современному государственному управлению большинства стран мира, является одним из факторов, негативно влияющих на эффективность государственной власти. По мнению автора, для предотвращения актов коррупции и минимизации их последствий на государственной службе требуется внедрить особую систему оценки эффективности профессиональной деятельности государственных служащих и увязать ее с общей системой оценки их деятельности, с размером денежного содержания и т. п. В статье представлен подробный анализ современного российского законодательства относительно антикоррупционной оценки деятельности государственных служащих и предложены пути дальнейшего совершенствования законодательной базы России в данном управленческом кластере.

**Ключевые слова:** коррупция, государственный служащий, антикоррупционная оценка деятельности государственных служащих, коррупционно опасные функции, коррупционные риски на государственной службе, антикоррупционная компетентность государственных служащих

## РЕЗУМАТ

*Corupția, în calitatea sa de fenomen complex, este specifică pentru administrarea publică actuală din majoritatea țărilor lumii, constituie un factor care se răsfrânge în mod negativ asupra eficienței puterii de stat. În opinia autorului, în scopul contracarării actelor de corupție și al minimalizării consecințelor acestora asupra serviciului public, este necesar să se aplice un sistem special de evaluare a eficienței activității profesionale a funcționarilor publici și să fie ajustat la sistemul general de evaluare a activității lor, cu modalitatea de salarizare a acestora etc. În articol este prezentată o analiză minuțioasă a legislației contemporane din Rusia în ceea ce privește evaluarea anticorupție a activității funcționarilor publici și sunt propuse căile de perfecționare continuă a cadrului legislativ al Rusiei în acest domeniu de administrare.*

**Cuvinte-cheie:** *corupție, funcționar public, evaluare anticorupție a activității funcționarilor publici, funcții cu pericol de corupție, risc de corupție în serviciul public, competență anticorupție a funcționarilor publici.*

Противодействие коррупции как энтропия общественного развития приобретает особую актуальность в контексте государственного управления и реализации полномочий государственными органами, вот почему требуется четкая законодательная регламентация, связанная с возможностью выявить и пресечь коррупцию на этапе возникновения ее предпосылок.

Характеризуя законодательную базу современной России, следует отметить, что отсутствует федеральный закон, специально разработанный для оценки деятельности служащих в контексте противодействия коррупции на государственной службе (отсутствует специальное законодательство).

Вместе с тем указанная сфера законодательства (по состоянию на 30 марта 2016 года) представлена в Российской Федерации общими нормативными правовыми актами, которые тем или иным образом касаются антикоррупционной оценки деятельности государственных служащих и эти акты возможно разделить на три основные группы:

1. Нормативные правовые акты, регулирующие противодействие коррупции (в том числе нормативные правовые акты *об основах противодействия коррупции, программные акты о проти-*

*водействии коррупции, о коррупционных правонарушениях, об органах занимающихся расследованием таких правонарушений, об органах, в том числе общественных, занимающихся контролем и надзором в сфере противодействия коррупции*), например, Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ; Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»); Указ Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 годы»; Указ Президента

РФ от 03.12.2013 № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»); Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и другие.

2. Нормативные правовые акты, регулирующие организацию и систему государственной службы (в том числе нормативные правовые акты *о системе, об отдельных видах государственной службы, об особых антикоррупционных мерах в сфере государственной службы*), например, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»; Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Указ Президента РФ от 02.04.2013 № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; Приказ Минтруда России от 07.10.2013 № 530н «О требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера» и другие.

3. Подзаконные и локальные нормативные правовые акты, регулирующие практику реализации положений нормативных правовых актов, представленных в первых двух группах, которые в основном регламентируют такие вопросы как:

3.1. Проверка достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации.

3.2. Проверка достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной службы, и государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению.

3.3. Порядок сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации.

3.4. Порядок уведомления государственными служащими министерств и ведомств России представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и проверки содержащихся в них сведений.

3.5. Утверждение положения о «телефоне доверия» по вопросам противодействия коррупции министерств и ведомств Российской Федерации (или Порядок работы телефона «горячей линии» для приема сообщений граждан и юридических лиц по фактам коррупции; Порядок организации работы «телефона

доверия» по вопросам профилактики и противодействия коррупции).

3.6. Порядок уведомления представителя нанимателя государственными служащими министерств и ведомств Российской Федерации о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов и принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

3.7. Утверждение Перечня коррупционно опасных функций, выполняемых министерствами и ведомствами России (или Перечня функций, при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупции или Порядок оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций министерств и ведомств РФ).

3.8. Порядок поступления в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационную комиссию) государственного органа Российской Федерации обращения гражданина, замещавшего в государственном органе Российской Федерации должность государственной службы, включенную в перечень должностей, утвержденный нормативным правовым актом Российской Федерации, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации.

3.9. Утверждение этического кодекса государственных служащих министерства, ведомства, федеральной службы РФ или Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих.

3.10. Утверждение порядка проведения и состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной службе.

Вместе с тем, стоит отметить, что не только законодательно, но и организационно сопровождается процесс противодействия

коррупции. Так, в отдельных министерствах и ведомствах созданы специальные антикоррупционные подразделения на основании Типового положения о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа (утв. Аппаратом Правительства РФ 18.02.2010 № 647п-П16), к примеру, подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Росстате (Приказ Росстата от 08.07.2013 № 270), комиссия по противодействию коррупции в Министерстве спорта Российской Федерации (Приказ Минспорта России от 07.09.2012 № 191) и др., которые в том числе занимаются оценкой профессиональной деятельности государственных служащих в контексте противодействия коррупции, в частности это проявляется в проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций, на основании Письма Минтруда России от 22.07.2013 № 18-0/10/2-4077 «О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций»).

Именно указанный локальный акт наиболее всех остальных конгруэнтен теме исследования, именно поэтому следует обратить внимание на его основные положения касательно оценки деятельности госслужащих в контексте противодействия коррупции, так как именно реализация коррупциогенно опасных государственных функций связана с коррупционными рисками в профессиональной деятельности государственных служащих, и необходимо сначала оценивать не служащих, а функции, которые они реализуют, а только затем процесс реализации субъектами госслужащими своих полномочий.

Также следует отметить, что пп. «б», п. 2 Указа Президента РФ от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане про-

тивоедействия коррупции на 2014 - 2015 годы» дополняет указанные методы мониторинга коррупционных проявлений путем обязания Правительства Российской Федерации организовать внедрение в деятельность подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений компьютерных программ, разработанных на базе специального программного обеспечения «Справки БК» и «Справки ГС».

На основании изложенного возможно сформулировать следующие **выводы**.

В настоящее время в России имеются определенные механизмы по оценке деятельности госслужащих в контексте противодействия коррупции:

1. Проводится оценка коррупционно опасных функций, при реализации которых могут возникать (существуют предпосылки для возникновения) коррупционные риски (коррупционно-опасные функции).

2. Определяются перечни должностей государственной службы и должностей в государственных корпорациях, замещение которых связано с коррупционными рисками.

3. Внедряются системы мониторинга исполнения должностных обязанностей государственными служащими и работниками государственных корпораций, деятельность которых связана с коррупционными рисками.

Вместе с тем возможно отметить, что действующая система формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих наряду с позитивными опытом, традициями, научным, образовательным, человеческим потенциалом не лишена определенных противоречий, которые не в полной мере обеспечивают ее соответствие растущим запросам общества и потребностям государственной службы в современных кадрах.

В существующей теории и практике подготовки государственных служащих можно выделить следующие недостатки,

относящиеся к антикоррупционной компетентности государственных служащих:

- отсутствие теоретически обоснованной целостной оптимизационной модели формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих;

- отсутствие научно обоснованных критериев, показателей и уровней оценки антикоррупционной компетентности государственных служащих и их деятельности в контексте противодействия коррупции;

- дефицит практико-ориентированных, научно обоснованных образовательных программ, направленных на формирование конкретных аспектов антикоррупционной компетентности государственных служащих в соответствии с современными требованиями и задачами их профессиональной деятельности.

На основании мнений экспертов и анализа законодательной базы к наиболее эффективным методам выявления, предотвращения и противодействия коррупции необходимо отнести повышение «транспарентности» всех проводимых государственных операций (оказание государственных услуг), сокращение дискреционных полномочий государственного служащего (единоличное распоряжение административным ресурсом); выявление и предотвращение ситуации наличия у государственного служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов; заключение антикоррупционных соглашений между субъектами деловых отношений (антикоррупционные оговорки); формирование определенного психологического климата в коллективе государственного органа, обеспечивающего нетерпимость к коррупционным проявлениям; разработку программ внутриведомственных тотальных проверок; действующих этических кодексов поведения, за нарушение норм из которых наступает юридическая ответственность.



Анализ направлений повышения антикоррупционного статуса государства позволяет выделить основные векторы стратегий:

- совершенствование антикоррупционного законодательства и ужесточение контроля за его исполнением, повышение риска наказания для лиц, допустивших коррупционные правонарушения;

- усиление экономических мер, направленных на повышение роли конкуренции и качества предоставляемых государственных услуг, минимизация потенциальной прибыли от коррупции, формирование дублирующих государственных структур, позволяющих оптимизировать конкретные административные процедуры;

- расширение и уточнение сферы внутреннего и внешнего контроля и надзора, использование внутренних механизмов и стимулов, существующих в самом аппарате управления государственного органа;

- создание специализированных органов, предназначенных для расследования нарушений законности в сфере государственной службы;

- создание реестров лиц, организаций, участвовавших в коррупционных событиях;

- исследование зон коррупционных рисков, оптимизация административного ресурса;

- формирование экспертного пула на корпоративном и государственном уровне («советы старейшин», социальные комитеты и т. п.), позволяющего компетентно оценивать прецеденты коррупционных рисков и профессионального соответствия должностных лиц;

- идейно-нравственное возрождение общества, формирование позитивного

репутационного ресурса государственной службы и ее сотрудников, совершенствование корпоративных принципов, этики делового поведения, обеспечение социальных гарантий государственным служащим;

- перманентно совершенствующаяся кадровая политика и система подготовки государственных служащих;

- создание дееспособного органа управления государственной службой;

- формирование системы материального поощрения антикоррупционного поведения государственных служащих;

- разработка и внедрение механизмов дифференциации ответственности за коррупционное поведение государственных служащих, в зависимости от степени коррупционности функций, которые они выполняют;

- проведение антикоррупционной экспертизы всех должностей, с целью снижения количества коррупционных рисков;

- систематизация и кодификация имеющейся нормативной правовой базы, сосредоточение усилий на подготовке комплексных мер предупреждения коррупции, отраженных в нормативных правовых актах;

- внедрение методики оценки коррупционных рисков.

В целом же общая логика модернизации и совершенствования процесса формирования антикоррупционной компетентности государственных служащих, по нашему мнению, должна представлять собой увеличение социальных гарантий и льгот для государственных служащих при одновременном ужесточении наказаний для них, но разработанных на современной научной и рациональной основе.

## ЛИТЕРАТУРА

1. О противодействии коррупции: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ. // Рос. газета, 2008, 30 дек.

2. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: федер. закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ. // Рос. газета, 2001, 09 авг.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ.// Рос. газета, 2001, 31 дек.

4. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1.// Собр. законодательства Рос. Федерации, 1995, № 47, ст. 4472.

5. О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ.// Собр. законодательства Рос. Федерации, 2011, № 1, ст. 15.

6. О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции»: Указ Президента Рос. Федерации от 08 марта 2015 г. № 120.// Рос. газета, 2013, 04 апр.

7. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 11 апр. 2014 г. № 226.// Собр. законодательства Рос. Федерации, 2014, № 15, ст. 1729.

8. Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»: Указ Президента Рос. Федерации от 03 дек. 2013 № 878.// Собрание законодательства Рос. Федерации, 2013, № 49 (часть VII), ст. 6399.

9. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ// Рос. газета, 2009, 22 июля.

10. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации, 2015, № 14, ст. 2008.

11. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ// Рос. газета, 2011, 08 февр.

12. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федер. закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ// Рос. газета, 2012, 05 дек.

**Prezentat:** 29 martie 2016.

**E-mail:** minnidinara@mail.ru