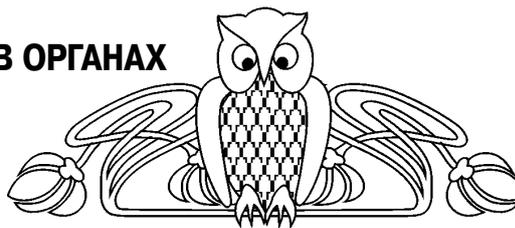




УДК 323.212

МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере Пермского края)



Ю.В. Коннова

Саратовский государственный университет
E-mail: optimis.ya@mail.ru

В статье рассматривается роль органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе противодействия коррупции. В ходе работы раскрывается система мер противодействия коррупции, реализуемая в органах исполнительной власти Пермского края.

Ключевые слова: коррупция, органы исполнительной власти, меры борьбы с коррупцией, противодействие коррупции.

The Measures Against Corruption in the Executive Authorities of Subjects of the Russian Federation (the Example of the Perm Region)

Yu.V. Konnova

The article considers the role of executive authorities of subjects of the Russian Federation in their process of resistance to the corruption. This work reveals a system of measures against corruption that is realized in the executive power of the Perm Region.

Key words: corruption, executive power, anti-corruption measures, resistance to the corruption.

Проблема коррупции и противодействия ей в последнее время как в целом в мире, так и в России резко актуализировалась. Россия приобрела стойкий имидж глубоко коррумпированного государства не только внутри страны, но и за рубежом, а коррупция достигла таких масштабов, что самым привычным стало рассматривать ее как преграду к социально-экономическому развитию страны, оказывающую отрицательное воздействие практически на все сферы жизни общества. Уровень и масштабы существующей в стране коррупции сдерживают экономическое развитие России, негативно отражаются на инвестиционном климате, снижают международную заинтересованность в сотрудничестве с нашей страной. Поражение коррупцией властных структур неизбежно приводит к снижению роли государства в регулировании социально-экономических процессов.

Противодействие коррупции на различных уровнях органов власти и управления признано одним из приоритетных направлений государственной политики. Показателен тот факт, что Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ № 1300 от 17 декабря 1997 г., относит коррупцию к угрозам национальной безопасности¹.

Несмотря на все вышесказанное, официальное определение коррупции на законодательном уровне было впервые дано Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»². Согласно ему под коррупцией понимается злоупотребление служебными полномочиями, коммерческий 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, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица. По мнению А.М. Цирина, «определение коррупции может выглядеть следующим образом: коррупция есть использование должностным лицом своего служебного положения в целях получения выгоды либо предоставление выгоды должностному лицу, сопровождаемые нарушением законности»³.

Как показывает анализ практики борьбы с коррупцией, деятельность органов исполнительной власти больше других органов власти подвержена коррупции, так как она «осуществляет оперативное управление материально-техническими, экономическими, финансовыми, информационными, кадровыми и иными ресурсами»⁴. Помимо этого, повышенную подверженность коррупции органов исполнительной власти детерминируют «высокая интенсивность контактов с физическими и юридическими лицами, относительно невысокий уровень вознаграждения служащих, отсутствие реальной ответственности за коррупционные проступки»⁵.

Рассмотрим деятельность субъектов РФ в вопросе противодействия коррупции на примере Пермского края. «В соответствии с «Национальной стратегией противодействия коррупции и национальным планом противодействия коррупции на 2010–2011 годы», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, разработана «Программа мероприятий по противодействию коррупции в Пермском крае на 2010–2011 годы» (утверждена указом губернатора от 20.05.2010 г. № 28)»⁶. Программа охватывает весь комплекс антикоррупционных мер, предусмотренных федеральным законодательством в данной сфере. Определен государ-



ственный орган, уполномоченный по реализации антикоррупционной политики – Администрация губернатора Пермского края, а именно Контрольный департамент.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р⁷ (далее Концепция), в качестве неотъемлемого условия достижения своих целей предусматривает разработку действенных механизмов противодействия коррупции. Среди мер антикоррупционного характера Концепцией предусмотрены подготовка и реализация антикоррупционных программ для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов, механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти.

Одной из ключевых задач реформы обозначены разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти.

В первом квартале 2010 г. административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг разработали 13 исполнительных органов государственной власти Пермского края. Большая часть регламентов носит узкоспециализированный характер⁸. Проанализировав данные регламенты, можно выделить несколько имеющих антикоррупционную составляющую. Например, Региональная энергетическая комиссия разработала Административный регламент по исполнению государственной функции по установлению цен (тарифов) на регулируемые виды деятельности. Министерством общественной безопасности разрабатывается проект административного регламента исполнения министерством государственной функции использования государственного информационного ресурса персональных сведений населения Пермского края «Эталонный регистр населения Пермского края». «Регламент устанавливает процедуры сверки, подтверждения достоверности, обезличивания и актуализации персональных данных, содержащихся в базах данных информационных систем исполнительных органов государственной власти, государственных органов, территориальных органов федеральных органов власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края»⁹. Инспекцией государственного строительного надзора Пермского края разработаны и размещены на ее сайте для публичного обсуждения административные регламенты: «по исполнению государственной функции по контролю (надзору) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости при анализе ежеквартальной отчетности застройщика

об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства; по исполнению государственной функции по контролю (надзору) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости при анализе проектной документации»¹⁰. В соответствии с пунктом 21 статьи 7 Федерального закона № 273 «О противодействии коррупции»¹¹ одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах. В должностные регламенты государственных гражданских служащих, отвечающих в структурных подразделениях исполнительных органов государственной власти Пермского края за противодействие коррупции, должны быть внесены соответствующие изменения. Новые регламенты в I квартале 2010 г. утвердили 16 исполнительных органов государственной власти¹².

Важным направлением антикоррупционной деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края является контроль за соблюдением законодательства при осуществлении государственных и муниципальных закупок (далее – госзакупок). В I квартале 2010 г. закупки осуществляли 15 исполнительных органов государственной власти края. Из представленных отчетов следует, что фактов нарушения законодательства при размещении государственного заказа не выявлено¹³.

Однако по данным отдела контроля Министерства общественной безопасности, в I квартале 2010 г. в указанной сфере был выявлен ряд фактов нарушения законодательства в области госзакупок. Обнаружены они в результате внеплановых проверок. «Коррупционные факты были выявлены в действиях государственных учреждений, руководство которыми осуществляет Агентство по управлению государственными учреждениями. В результате мероприятий по профилактике и пресечению коррупции, проведенных совместно с правоохранительными и контролирующими органами в I квартале 2010 г., Прокуратура Пермского края выявила нарушения законодательства, допущенные Министерством социального развития»¹⁴.

Большое значение в противодействии коррупции в области госслужбы имеет внедрение антикоррупционных механизмов в государственное управление. Один из них определен в ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции»¹⁵. Статья устанавливает, что государственные и муниципальные служащие обязаны уведомлять нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Согласно пункту 5



данной статьи, «порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений определяются представителем нанимателя (работодателем)»¹⁶. В связи с этим в каждом исполнительном органе государственной власти Пермского края должен быть утвержден соответствующий порядок уведомления. На данный момент он принят почти во всех исполнительных органах государственной власти края¹⁷.

В деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края по противодействию коррупции можно условно выделить несколько направлений – это организационные, информационные и профилактические меры. И если все вышеописанные меры можно отнести к организационным, то сейчас мы рассмотрим меры информационного характера.

Согласно статье 7 федерального закона о противодействии коррупции¹⁸ к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относится обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Помимо этого, информацию о своей деятельности исполнительные органы государственной власти (ИОГВ) обязаны публиковать в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹⁹. Согласно представленным в контрольный департамент отчетам²⁰, в I квартале 2010 г. в СМИ информацию о своей деятельности опубликовали 19 исполнительных органов государственной власти. Перечень предоставляемых исполнительным органом государственных услуг и формы документов, запросов, уведомлений размещены на интернет-сайтах 29 исполнительных органов государственной власти.

Согласно пункту 17 статьи 7 ФЗ о противодействии коррупции²¹, исполнительные органы государственной власти должны усилить контроль за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц. На данный момент во всех исполнительных органах государственной власти края утвержден порядок учета и рассмотрения обращений граждан. По данным, представленным в отчетах, в I квартале 2010 г. сообщений от жителей края о фактах коррупции в ИОГВ не поступало²². В соответствии с представленными Контрольным департаментом отчетами, должностные лица всех исполнительных органов государственной власти участвуют в совещании по вопросам антикоррупционной

деятельности, проводимом председателем правительства Пермского края.

Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является одним из ключевых направлений в противодействии коррупции. Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы устанавливает Федеральный закон № 172-ФЗ от 17.07.2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²³.

Важность проведения указанной экспертизы подтверждается активной позицией федеральных органов власти в этой сфере. Например, Управление Министерства юстиции Российской Федерации провело обзор законодательства субъектов Приволжского федерального округа за I квартал 2010 г.²⁷. Анализ нормативных правовых актов был проведен с целью выявления в них положений, способствующих проявлению коррупции.

Стоит отметить, что самостоятельно исполнительные органы государственной власти Пермского края антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов не проводят. Однако в текущем году в двух ИОГВ проводился анализ проектов правовых актов на предмет присутствия коррупциогенных фактов²⁵. Это агентство по занятости населения и Государственная инспекция вневедомственного контроля. Определено подобной меры можно рассматривать как положительный момент. В первом случае проводилась экспертиза Административного регламента исполнения агентством по занятости населения Пермского края государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в области содействия занятости населения. Факторов коррупциогенного характера выявлено не было. Во втором случае инициатива проверки исходила от Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Приволжскому округу. Специалисты министерства провели юридическую экспертизу Административного регламента отдела гостехнадзора Государственной инспекции вневедомственного контроля предоставления государственной услуги по приему квалификационных экзаменов на право управления самоходными машинами и выдаче удостоверений тракториста-машиниста (тракториста). В ходе экспертизы были выявлены положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции. В настоящий момент юридическим отделом инспекции ведется работа по изучению заключения экспертизы.

Отчеты, размещенные исполнительными органами государственной власти Пермского края в интегрированной системе электронного документооборота (далее – ИСЭД), показали, что сегодня министерства не разрабатывают собственных регламентов для проведения антикоррупционной экспертизы. Тем не менее самостоятельная работа исполнительными органами государственной власти в этом направлении все же ведется. Согласно



дополнительной информации, представленной министерством сельского хозяйства²⁶, при разработке проектов нормативных правовых актов (далее – проекты НПА) министерством привлекаются независимые эксперты – представители общественных объединений. Все проекты НПА направляются для рассмотрения в Агропромышленный союз Пермского края, обсуждаются на ежемесячных совещаниях с руководителями управлений сельского хозяйства муниципальных образований и размещаются на официальном сайте министерства в сети Интернет. Кроме того, финансово-правовое управление министерства осуществляет экспертизу правовых актов, издаваемых министерством, на предмет соответствия действующему законодательству и отсутствия положений коррупционного характера, в том числе распорядительных документов и административных регламентов.

Отдельным блоком хотелось бы рассмотреть повышение уровня информированности государственных гражданских служащих о данной проблеме как одну из мер противодействия коррупции, действующих в Пермском крае. Департаментом государственного управления Пермского края в тестовые задания для сдачи государственными гражданскими служащими квалификационных экзаменов включены вопросы по знанию ими законодательства в сфере противодействия коррупции. В нескольких учебных заведениях Пермского края, таких как Пермский филиал ГУ, Высшая школа экономики, Академия безопасности и специальных программ, Пермский филиал Уральской академии государственной службы, прошли дополнительное обучение по антикоррупционному образованию сотрудники исполнительных органов государственной власти и аппарата правительства Пермского края. Аппаратом правительства Пермского края со служащими юридических подразделений исполнительных органов государственной власти Пермского края проведен семинар-совещание по теме «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов». Согласно протоколу данного мероприятия, размещенному в ИСЭД Пермского края, в рамках совещания участникам даны рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, а также участники были ознакомлены с перечнем правовых актов, регламентирующих отношения в сфере противодействия коррупции. Администрацией губернатора Пермского края²⁷ в Институте повышения квалификации проведен семинар с представителями органов местного самоуправления по теме построения системы противодействия коррупции в Пермском крае, в ходе которого даны рекомендации по разработке необходимых муниципальных нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции.

Подводя итог, можно констатировать, что, несмотря на все предпринимаемые меры, сегодня основной упор делается на борьбу с последствия-

ми коррупции, в то время как причины коррупции остаются практически без внимания. Несомненно, реализация вышеуказанных мер будет способствовать предупреждению коррупции, но для комплексного решения проблемы необходимы целенаправленные усилия со стороны не только государства, но и общества в целом. Вместе с тем хочется надеяться, что борьба с коррупцией продолжит свое развитие; совершенствование законодательства будет идти по пути минимизации возможностей проявления коррупции, включать в себя комплекс мер, направленных не только на решение проблемы несовершенства законодательства, но и на формирование нетерпимости к коррупционному поведению, выработку устойчивого антикоррупционного стандарта поведения в обществе, повышение правового сознания граждан и правовой культуры общества в целом.

Примечания

- 1 Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Рос. газ. 1997. № 247.
- 2 Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Рос. газ. 2008. № 4823.
- 3 *Цирин А.М.* Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журн. рос. права. 2009. № 3. С. 28–34.
- 4 *Четвериков В.В.* Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти // Право и политика. 2008. № 2. С. 304.
- 5 Там же.
- 6 Официальный сайт Администрации губернатора Пермского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.permkrai.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- 7 Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.base.consultant.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- 8 Официальный сайт Администрации губернатора Пермского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.permkrai.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- 9 Официальный сайт Министерства общественной безопасности Пермского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://mbkrai.perm.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- 10 Официальный сайт Инспекции государственного строительного надзора. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igsn-permkrai.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- 11 Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Рос. газ. 2008. № 4823.
- 12 Официальный сайт Администрации губернатора Пермского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.permkrai.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- 13 Там же.
- 14 Официальный сайт Министерства общественной безопасности Пермского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://mbkrai.perm.ru/> (дата обращения: 15.10.10).



- ¹⁵ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Рос. газ. 2008. № 4823.
- ¹⁶ Там же.
- ¹⁷ По данным Контрольного департамента Администрации губернатора Пермского края, размещенным в интегрированной системе электронного документооборота Пермского края.
- ¹⁸ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
- ¹⁹ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Рос. газ. 2009. № 4849.
- ²⁰ Официальный сайт Администрации Губернатора Пермского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.permkrai.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- ²¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
- ²² По данным Контрольного департамента Администрации губернатора Пермского края, размещенным в интегрированной системе электронного документооборота Пермского края.
- ²³ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.base.consultant.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- ²⁴ Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minjust.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- ²⁵ Официальный сайт Администрации губернатора Пермского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.permkrai.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- ²⁶ Официальный сайт Министерства сельского хозяйства Пермского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.agro.perm.ru/> (дата обращения: 15.10.10).
- ²⁷ Официальный сайт Администрации Губернатора Пермского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admin.permkrai.ru/> (дата обращения: 15.10.10).

УДК 32+004.9:659.4

ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ В РОССИИ

В.Н. Выводцев

Саратовский государственный университет
E-mail: m838om@mail.ru

В статье речь идет об особенностях политической модернизации в России и роли информационно-коммуникационных технологий в этом процессе. Особое внимание уделено развитию информационно-коммуникационных технологий в политике, становлению информационного общества.

Ключевые слова: модернизация, информационно-коммуникационные технологии, информационное общество.

Info-Communication Technologies and Political Modernization in Russia

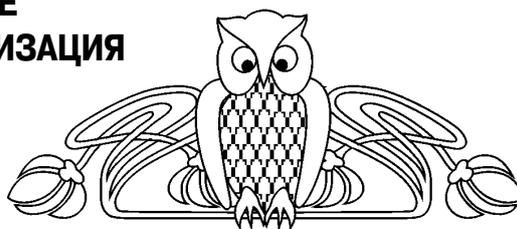
V.N. Vyvodtcev

The article deals with some peculiarities of political modernization in Russia. Besides, the article analyzes the role of info-communication technologies in the given process. Special attention is given to the background of info-telecommunication technologies in politics and the formation of information society.

Key words: modernization, info-communication technologies, information society.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию 2009 г. определил в качестве одной из приоритетных сфер модернизации информационные технологии¹.

Новые информационно-коммуникационные технологии, активно внедряясь в сферу политики,



не только качественно видоизменили прежние установки и стереотипы, но и повлияли на трансформацию моделей взаимоотношений политических институтов и индивидов. Весьма активно развивается процесс формирования нового канала политической коммуникации, динамика развития которого меняет представление о политической власти и государственном управлении, об оценке эффективности их деятельности. Изменение коммуникативных традиций сигнализирует и об определенных изменениях в политических стратегиях.

Общество, в котором мы сейчас живем, получило название информационного, для него характерны увеличение роли информационных технологий, создание глобального информационного пространства, удовлетворение потребностей населения в информационных продуктах и услугах.

В информационном обществе отчетливо прослеживается тенденция изменения приоритетов традиционно важных для развития государств и обществ ресурсов, в рамках которой на первый план выходит ресурс информационный. Информация является наиболее важным фактором, влияющим на формирование политического пространства в XXI веке. В связи с ускорением изменений,