

УДК 316

ПРОФИЛАКТИКА КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Ю. В. Агибалов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 февраля 2013 г.

Аннотация: статья посвящена практике организации работы по профилактике коррупции в органах государственной власти Воронежской области, анализу антикоррупционного законодательства и законодательства о государственной гражданской службе.

Ключевые слова: государственные должности, государственная гражданская служба, аттестация, кадровый резерв, повышение квалификации, профилактика коррупции.

Abstract: the paper illuminates the practice of organizing prophylactics of corruption at State Authorities of the Voronezh region. The author analyses an anti-corruption legislation, as well as a legislation relating to state civil servicing.

Key words: state positions, state civil service, attestation, personnel reserve, qualification upgrade, prophylactics of corruption.

В России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции как на федеральном, так и региональном уровнях. Важное место в системе законодательства о противодействии коррупции занимают «Национальная стратегия противодействия коррупции» [1], федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) [2] и от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (далее – Закон № 329-ФЗ) [3], Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» [4]. В Воронежской области принят Закон «О профилактике коррупции в Воронежской области» [5].

В ходе реализации национальной стратегии в Воронежской области образованы Совет по противодействию коррупции под председательством губернатора и Президиум Совета, который возглавляет заместитель губернатора – руководитель аппарата губернатора и правительства области. Разработан и принят План мероприятий по противодействию коррупции в Воронежской области на

2012–2013 гг. [6]. В правительстве области, во всех исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления созданы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликтов интересов.

Важным направлением Национальной стратегии противодействия коррупции является обеспечение открытости деятельности правительства и исполнительных органов государственной власти. В практику работы правительства Воронежской области вошло проведение выездных заседаний правительства в муниципальных районах, отчетов правительства области о проделанной работе перед депутатами и общественностью районов, «Дней правительства области в муниципальном районе» и «Дней глав муниципальных образований в правительстве области». В заседаниях правительства и созываемых им совещаниях принимают участие председатели общественной и торгово-промышленной палат области, облсовпрофа, руководители профильных комитетов областной Думы. В состав правительства с правом совещательного голоса входят 5 глав администраций муниципальных районов и городских округов, которые назначаются губернатором на 6 месяцев с последующей ротацией. В составе правительства работали представители практически всех муниципальных районов и городских округов. С 2010 г. в online-режиме проходят заседания комиссии по административной реформе, призывной комиссии, комиссии по фор-

мированию и подготовке резерва управленческих кадров, областной межведомственной комиссии по профилактике правонарушений, Совета по кадровой политике при губернаторе, регионального Совета по информатизации, общественного Совета по наградам при губернаторе области.

С 2009 г. по инициативе губернатора А. В. Гордеева во всех муниципальных районах области, а с мая 2012 г. и в управах города Воронеж работают общественные приемные губернатора. Они призваны стать не только местом приема граждан, но и центрами информирования населения о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, планах и перспективах развития муниципальных образований. Общественные приемные включены в единую информационно-коммуникационную сеть органов государственной власти области, оборудованы техническими средствами, позволяющими вести прием граждан в режиме видео-конференции. В общественных приемных ежемесячно ведут прием губернатор, его заместители, руководители исполнительных органов государственной власти области. За период работы приемных в них было принято 43 095 человек, поступило 43 235 обращений, из них 17 757 (41 %) рассмотрено заместителями губернатора и председателя правительства, руководителями исполнительных органов государственной власти области (табл. 1). Абсолютное большинство обращений рассматривается на месте.

Особое внимание уделяется открытости деятельности органов государственной власти при принятии нормативно-правовых актов, затрагивающих права и интересы граждан, физических и юридических лиц, общественных организаций и объединений. В практику работы правительства области вошли направление проектов нормативных правовых актов в общественную палату, тор-

гово-промышленную палату, обкомы профсоюзов, профильные комитеты областной Думы, размещение их на портале органов государственной власти Воронежской области. В качестве примера такого взаимодействия можно привести подготовку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. За 2011–2012 гг. на заседаниях комиссии по проведению административной реформы в Воронежской области в online-режиме с учетом мнения представителей гражданского общества рассмотрено 180 административных регламентов.

Правительство области последовательно координирует деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по реализации законодательства по профилактике и противодействию коррупции. Положительно зарекомендовали себя семинары в режиме видеоконференции с руководителями и специалистами исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. В 2009–2012 гг. на них обсуждались вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при оказании государственных и муниципальных услуг населению, обеспечения открытости деятельности органов власти (с использованием современных информационных технологий), снижения административных барьеров, повышения качества и доступности муниципальных услуг; совершенствования работы с обращениями граждан. Ежегодно рассматриваются и вопросы противодействия коррупции в органах власти. Так, в 2010 г. проведен семинар-совещание «Организация работы комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»; в 2011 г. – семинары «О реализации антикоррупционной политики в орга-

Т а б л и ц а 1

Информация о работе общественных приемных губернатора Воронежской области А. В. Гордеева в муниципальных образованиях Воронежской области [7]

№ п/п	Действие	2009 г.	2010 г.	2011 г.	за 10 мес. 2012 г.	Всего
1	Принято граждан в общественных приемных	6357	11 877	13 443	11 418	43 095
2	Поступило обращений	6178	12 118	13 501	11 438	43 235
3	Рассмотрено обращений на личных приемах заместителями губернатора, первыми заместителями председателя правительства, заместителями председателя правительства, руководителями ИОГВ, структурных подразделений правительства области	2865	5005	5199	4588	17 757
4	Принято решений на месте в ходе личного приема	5815	11 318	12 755	10 910	40 798
6	Поступило обращений в адрес губернатора области	492	800	746	528	2566

нах государственной власти и местного самоуправления Воронежской области» и «О задачах органов государственной власти и местного самоуправления по реализации Закона № 329-ФЗ», в 2012 г. – «Совершенствование работы с кадрами органов государственной власти и местного самоуправления».

В 2010 – 2012 гг. прошло повышение квалификации по вопросам профилактики и предупреждения коррупции 69 государственных гражданских и 40 муниципальных служащих, в должностные обязанности которых входят проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, профилактика и предупреждение коррупции. Проведен также целевой обучающий семинар с резервом управленческих кадров по теме: «Профилактика и предупреждение коррупции в органах государственной власти» (35 чел.) Во все программы повышения квалификации кадров органов государственной власти и местного самоуправления (см. информацию о них в табл. 2) включены темы: «Нормативно-правовое регулирование антикоррупционной политики в органах власти», «Нормативно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы и методики ее проведения», «О меха-

низмах противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления».

В 2010 г., без отрыва от основной деятельности, в рамках «воскресного университета» 20 руководителей исполнительных органов государственной власти и структурных подразделений аппарата губернатора и правительства области повысили квалификацию по программе «Эффективный менеджмент в органах государственной власти в условиях экономического кризиса», а с 2011 г. проводятся курсы повышения квалификации глав администраций муниципальных районов и городских округов по программе «Эффективный менеджмент в муниципальных образованиях». В 2012 г. в рамках «воскресного университета» прошло повышение квалификации 30 заместителей руководителей исполнительных органов государственной власти и аппарата губернатора и правительства области.

Работа Правительства области находит поддержку населения. В 2011 г. удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти составила 68,3 % (3-е место в РФ), а информационной открытостью – 36,1 % (10-е место в РФ) (табл. 3).

Т а б л и ц а 2

Повышение квалификации кадров органов государственной власти и местного самоуправления Воронежской области в 2009–2012 гг. [8]

№ п/п	Основание	2009	2010	2011	2012
1	Количество программ	8	17	27	14
2	Количество обученных (всего)	637	661	624	680
	в том числе:				
	государственные гражданские служащие	536	349	327	265
	лица, замещающие государственные должности Воронежской области и должности государственной гражданской службы Воронежской области высшей группы должностей категории «руководители»	–	20	–	33
	мировые судьи Воронежской области	8	20	20	12
	муниципальные служащие	93	152	231	100
	главы администраций муниципальных районов и городских округов Воронежской области	–	–	30	30
	главы городских и сельских поселений Воронежской области	–	120	16	240
3	Объем финансирования (млн руб.)	4,15	4,35	4,98	7,79

Т а б л и ц а 3

Показатели удовлетворенности населения Воронежской области [9]

Наименование показателя	% от числа опрошенных				Место Воронежской области в РФ			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ	18,6	69,8	72,0	68,3	79	4	2	3
Удовлетворенность населения информационной открытостью органов исполнительной власти субъекта РФ	28,7	49	52,6	36,1	32	2	3	10

Несмотря на положительные результаты, в работе правительства и исполнительных органов государственной власти существуют проблемы организационного, кадрового и правового характера. Актуальными являются вопросы подбора кадров для работы в органах государственной власти и местного самоуправления, формирования действенного резерва кадров. С 2009 г. возобновилась практика аттестации государственных гражданских служащих, которая не проводилась с 2000 г. За этот период прошли аттестацию 1543 человека, 182 из их числа рекомендованы для включения в кадровый резерв (табл. 4).

809 человек по результатам конкурсов включены в кадровый резерв на государственную гражданскую службу (табл. 5).

Последовательно осуществляется принцип открытости при приеме на государственную гражданскую службу. Заседания конкурсных комиссий правительства ведутся с трансляцией в online-режиме в сети Интернет. В качестве независимых экспертов в работе комиссий принимают участие не менее трех специалистов из числа ведущих ученых высших учебных заведений г. Воронежа. С 2009 г. проведен 271 конкурс на 536 должностей государственной гражданской службы, в которых приняло участие 2641 человек (в среднем ~ 5 человек на одну должность). По итогам конкурсов замещены 310 должностей, из них 211 человек (68 %) приняты на государственную службу впервые.

Наряду с организационной и кадровой работой правительство области контролирует представление сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственных гражданских служащих.

При всей значимости выполнений в последние годы работ практика реализации федерального законодательства о противодействии коррупции показывает, что оно несовершенно, зачастую содержит противоречия не только между различными федеральными законами, но и даже внутри одного отдельно взятого. На необходимость совершенствования законодательства указывается и в утвержденном Указом Президента РФ «Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы» [4]. Остановимся на некоторых из проблем.

1. Законом № 329-ФЗ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ) дополнен ст. 59.1, 59.2 и 59.3. В ст. 59.2 «Увольнение в связи с утратой доверия» определены случаи увольнения по этой статье. Одновременно в ст. 59.1 установлено, что «за несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение (!) обязанностей, установленных в целях про-

Т а б л и ц а 4
Итоги аттестации государственных служащих Воронежской области за 2009–2012 гг. [8]

Год	Прошли аттестацию, всего	Аттестовано	Из них рекомендованы для включения в кадровый резерв
2009	266	266	25
2010	916	916	90
2011	232	232	41
2012	129	129	26
Итого	1543	1543	182

Т а б л и ц а 5
Итоги конкурсов на замещение вакантных должностей и формирование кадрового резерва в исполнительных органах государственной власти и структурных подразделениях правительства Воронежской области за 2009–2012 гг. [8]

Год	Всего вакансий (резерв)	Проведено конкурсов	Проведено заседаний комиссий	Участвовало в конкурсах		Замещено должностей		Зачислено в кадровый резерв	
				всего	из них гос. служащих	всего	из них гос. служащих	всего	из них гос. служащих
2009	147	42	42	701	174	129	31	249	159
2010	118	82	49	723	169	91	37	92	40
2011	71	89	63	718	174	56	17	223	98
На 01.12.12	200	58	42	499	148	34	14	245	99
Итого	536	271	196	2641	665	310	99	809	396

тиводействия коррупции ... налагаются следующие взыскания:

- замечания,
- выговор,
- предупреждение о неполном должностном соответствии».

В то же время в п. 1 ст. 16 Закона № 79-ФЗ закреплено положение о том, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случаях несоблюдения ограничений, связанных с гражданской службой. В соответствии с ч. 1 ст. 33 указанного Закона общим основанием освобождения от занимаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы является несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных федеральными законами (п. 13).

В п. 5 ст. 17 Закона № 79-ФЗ государственному гражданскому служащему запрещается быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной гражданской службы. В соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 33 Закона № 79-ФЗ нарушение этого запрета является основанием для увольнения государственного служащего. При этом ст. 59.1 Закона № 79-ФЗ за это деяние предусмотрены замечание, выговор либо предупреждение о неполном должностном соответствии.

Возникает вопрос: как должен поступать представитель нанимателя в подобных ситуациях? Может ли он сам избрать вариант наказания гражданского служащего (по ст. 59.1 или по п. 14 ч. 1 ст. 33 Закона № 79-ФЗ)? По каким критериям?

2. В ст. 28 Закона № 79-ФЗ определен порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания, а в ст. 59.3 – порядок *применения взысканий за коррупционные правонарушения*. Хотя в Законе № 273-ФЗ неоднократно используется термин «коррупционное правонарушение», определение его отсутствует. Кто и каким образом должен определять, в каком порядке следует рассматривать совершенное государственным гражданским служащим правонарушение? Является ли оно коррупционным? Как справедливо отмечается в некоторых исследованиях, дать квалификацию правонарушений не всегда могут и такие профессионалы, как следователи и судьи.

3. В ст. 12 Закона № 273-ФЗ закреплена норма, в соответствии с которой гражданин, замещавший должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный

нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более 100 тыс. рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организации входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов. Комиссия обязана рассмотреть письменное обращение гражданина о согласии на замещение на условиях трудового договора должности в организации и (или) на выполнение в данной организации работ (оказание данной организации услуг) на условиях гражданско-правового договора в течение семи дней со дня поступления указанного обращения в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации, направить гражданину письменное уведомление о принятом решении в течение одного рабочего дня и уведомить его устно в течение трех рабочих дней. При этом гражданин обязан сообщить работодателю сведения о последнем месте своей службы. Несоблюдение этого требования влечет прекращение трудового или гражданско-правового договора, заключенного с указанным гражданином.

Проверка соблюдения гражданином требований, закрепленных этой статьей, и соблюдения работодателями действующего законодательства осуществляется в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации. Пока такой порядок не принят. В Законе нет ответа на вопрос о том, как быть с гражданином, который был принят на работу без согласия комиссии? Не показана ответственность за неисполнение решения комиссии.

В ст. 64.1 Трудового кодекса РФ закреплены лишь условия заключения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими, аналогичные нормам ст. 12 Закона № 273-ФЗ. Трудовой кодекс не предусматривает возможности прекращения трудового договора по инициативе бывшего работодателя (представителя

нанимателя) государственного и муниципального служащего.

Эти и другие противоречия и пробелы в действующем законодательстве требуют решения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Национальная стратегия противодействия коррупции : утв. Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 16. – Ст. 1875.

2. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6730.

4. О Национальном плане противодействия корруп-

ции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции : указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 12. – Ст. 1391.

5. О профилактике коррупции в Воронежской области : закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 43-ОЗ // Собр. законодательства Воронежской обл. – 2009. – № 5. – Ст. 172.

6. Указ Губернатора Воронежской области от 27 апреля 2012 г. № 126-у «Об утверждении плана противодействия коррупции в Воронежской области на 2012–2013 годы» // Собр. законодательства Воронежской обл. – 2012. – № 12. – Ст. 404.

7. По данным управления по работе с обращениями граждан правительства Воронежской области.

8. По данным управления государственной службы и кадров правительства Воронежской области.

9. По данным департамента экономического развития Воронежской области.

Воронежский государственный университет

*Агibalов Ю. В., кандидат экономических наук,
доцент кафедры региональной экономики и тер-
риториального управления*

E-mail: szg.agibalov@govvrn.ru

Тел.: 8(473) 255-53-32

Voronezh State University

*Agibalov Yu.V., Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Regional Economy and
Territorial Management Department*

E-mail: szg.agibalov@govvrn.ru

Тел.: 8(473) 255-53-32