

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 343.9:328.185:351

А. В. БУТКОВ,

кандидат юридических наук, доцент,

И. В. ИЛЬИН,

доктор юридических наук, доцент

*Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации, г. Москва, Россия*

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ СЛУЖАЩИМИ, А ТАКЖЕ ИНЫМИ ЛИЦАМИ, ОПРЕДЕЛЕННЫМИ ЗАКОНОМ, АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Цель: повышение эффективности административного контроля исполнения антикоррупционного законодательства.

Методы: диалектический метод познания.

Результаты: на основе оценки мнений разных ученых в изучаемой сфере деятельности, зарубежного и отечественного опыта предложены меры по улучшению административно-правового обеспечения соблюдения антикоррупционного законодательства.

Научная новизна: выявлены актуальные проблемы применения нового антикоррупционного законодательства. Проанализирован успешный опыт зарубежных стран в организации административно-правового обеспечения исполнения служащими обязанности предоставления сведений об имуществе, доходах и расходах. Намечены пути совершенствования административного обеспечения в части соблюдения антикоррупционного законодательства.

Практическая значимость: проявляется в возможности совершенствования системы борьбы с коррупционными правонарушениями.

Ключевые слова: административно-правовые меры обеспечения соблюдения государственными, муниципальными служащими и иными лицами законодательства о противодействии коррупции; проверка сведений об имуществе, доходах и расходах; система контроля соблюдения законодательства о противодействии коррупции.

Введение

В связи с ратификацией Россией Конвенции Организации Объединенных Наций (далее – ООН) против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., был принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹, который установил в отношении государственных, муниципальных служащих и иных лиц ограничения, запреты и обязанности. Кроме этого, Президентом РФ для развития и исполнения вышеу-

казанного нормативного акта был утвержден ряд положений, касающихся порядка его реализации, в том числе и контроля над его исполнением. Также, в соответствии с Федеральным законом № 329-ФЗ от 21 ноября 2011 г.², изменениям подверглись и другие нормативные акты. Необходимо заметить, что принятие данных нормативных актов вывело систему административно-правового обеспечения противодействия коррупции на другой качественный уровень.

Несмотря на то, что в совершенствовании законодательства о противодействии коррупции еще

¹ Российская газета. 2008. № 266. 30 декабря.

² Российская газета. 2011. № 266. 25 ноября.

есть пробелы, в частности полная ратификация 20-й статьи Конвенции ООН против коррупции (Нью-Йорк, 31 октября 2003 г., Резолюция 58/4)³, правовое обеспечение антикоррупционного материального права в настоящее время соответствует уровню развитых стран.

В то же время существует множество вопросов по обеспечению соблюдения данного законодательства государственными, муниципальными служащими и иными обозначенными законом лицами ограничений и запретов данного законодательства, требований к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных вышеуказанными нормативными актами [1, с. 262–267].

Результаты исследования

Прокуратурой РФ ежегодно осуществляется проверка сведений об имуществе, доходах и расходах, предоставленных государственными служащими различного уровня. При этом в результате проводимых исследований выявляются десятки тысяч нарушений закона в этой области [2]. Причем немалая доля таких правонарушений совершается служащими органов местного самоуправления [3; 4, с. 44–53].

Указанное состояние нарушений законодательства о противодействии коррупции нельзя назвать позитивным.

Для эффективной деятельности норм, имеющих цель – пресечь совершение каких-либо негативных действий, необходимы обстоятельства, обеспечивающие их исполнение. При этом важную роль имеет создание государственного механизма, включающего в себя совокупность органов и служб, выявляющих такие нарушения, а также механизма репрессивного характера, способного применять эффективные меры принуждения за нарушение установленных обязанностей. Государственное принуждение обеспечивает функционирование правовой системы, реальность правовых установлений, их общеобязательность. Правовые нормы действительны только тогда, когда они обеспечены эффективными мерами государственно-принудительного воздействия – санк-

циями, форма реализации которых и есть форма реализации ответственности [5, с. 74].

Развитие административно-правовой системы противодействия коррупции идет весьма быстрыми темпами. При этом, достигнув определенных целей, законодатель продолжает дальше развивать систему правового регулирования и охраны анализируемых отношений. Так, спустя полгода после установления обязанности для государственных служащих предоставлять сведения о расходах (Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231⁴): определенным категориям лиц стало запрещено открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 102⁵). Также расширен перечень лиц, обязанных представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 280-ФЗ указанный перечень был дополнен гражданами, претендующими на замещение или замещающими должности руководителей государственных (муниципальных) учреждений)⁶. Можно сделать вывод о том, что в законодательстве относительно современного состояния административно-правового обеспечения в настоящее время подробно изложены обязанности государственных, муниципальных служащих и иных лиц, определены ограничения и запреты. Однако в то же время в некоторых случаях не обеспечены условия соблюдения указанных запретов, не отработан механизм выявления, контроля за соблюдением указанного законодательства и ответственности за его нарушения.

Полагаем, необходимо рассмотреть указанные проблемы и наметить пути их решения.

Одним из важнейших антикоррупционных механизмов Федерального закона от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» стала установленная ст. 8 обязанность государственных, муниципальных служащих и других обозна-

³ Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

⁴ Российская газета. 2012. № 283. 7 декабря.

⁵ Российская газета. 2013. № 100. 14 мая.

⁶ Российская газета. 2012. № 303. 31 декабря.

ченных законом лиц представлять сведения о доходах и расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Следует заметить, что раннее законодательство также закрепляло за служащими государственных и муниципальных органов обязанность предоставления сведений об имуществе. В то же время эта обязанность касалась только самих служащих и не распространялась на их несовершеннолетних детей и супругов. При этом обязанность предоставлять вышеуказанные сведения отсутствует у служащих, которые не входят в специальный перечень, являющийся закрытым и не подлежащий расширению по инициативе третьих лиц.

Данное положение в целом отвечает сложившейся международной практике. Так, Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (ООН, 12 декабря 1996 г.) содержит следующее правило: государственные должностные лица в соответствии с занимаемым ими служебным положением и с тем, как это разрешено или требуется законом и административными положениями, выполняют требования об объявлении или сообщении сведений о личных активах и обязательствах, а также по возможности сведения об активах и обязательствах супруга (супруги) и/или иждивенцев. Законодательства зарубежных стран закрепляют это правило в более императивной форме. В США супруги служащих подают декларации наравне с самим чиновником, а запреты касаются получения подарков и близкими родственниками служащих [6].

Нуждается в совершенствовании сама система контроля и проверки за соблюдением государственных, муниципальных служащими и иными лицами ограничений и запретов, требований к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Необходимо проанализировать систему проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение указанных в законе должностей и соблюдения ими требований к служебному поведению.

Данный порядок определен различными документами, имеющими подзаконный характер.

Так, например, проверка сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, осуществляется в соответствии с Положением о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденных Указом Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»⁷. Аналогичный контроль за лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, осуществляется также в соответствии с положением, утвержденным Указом Президента 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке 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»⁸.

Правовое обеспечение организации проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей государственных учреждений субъектов РФ, и руководителями государственных учреждений субъектов РФ, достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы субъектов РФ, и государственными гражданскими служащими субъектов РФ, и соблюдения государственными

⁷ Собрание законодательства РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

⁸ Российская газета. 2009. № 177. 22 сентября.

гражданскими служащими требований к служебному поведению осуществляется на правотворческом уровне глав регионов. Так, деятельность по проверке вышеуказанных сведений, предоставляемых руководителями государственных учреждений города Москвы осуществляется на основании Указа Мэра Москвы от 20 марта 2013 г. № 20-УМ⁹. Аналогичные мероприятия в отношении государственных гражданских служащих Нижегородской области реализуются на основании Указа Губернатора Нижегородской области от 22 апреля 2010 г. № 14¹⁰.

В соответствии с вышеуказанными, а также аналогичными документами в других субъектах Российской Федерации сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера представляются в кадровую службу работодателя и там хранятся. Контроль за соблюдением обязанности предоставления достоверных сведений об имуществе возложена на кадровые службы тех органов и организаций, с которыми государственные, муниципальные служащие и иные лица состоят в трудовых отношениях.

В целом, проверка может быть осуществлена только в случае предоставления достоверной информации из правоохранительных и иных органов, постоянно действующими руководящими органами политических партий, СМИ, Общественной палатой Российской Федерации. Информация анонимного характера не может служить основанием для проверки.

Кадровые службы вышеуказанных органов и организаций могут проводить проверки самостоятельно либо с привлечением иных органов, наделенных полномочиями проводить оперативные мероприятия.

В ходе кадровой проверки соответствующие службы также ограничены определенным комплексом мероприятий, которые четко обозначены в нормативно-правовых актах и должны быть проведены в строго определенные сроки. Кроме того, государственные, муниципальные служащие и иные определенные нормативно-правовыми ак-

тами лица в обязательном порядке должны быть уведомлены о начале в отношении них проверки.

Следует заметить, если указанные лица в течение трех месяцев обнаружат неточности или иную недостоверную информацию в поданной справке о доходах, в этом случае они вправе внести в нее соответствующие изменения.

При этом если смоделировать ситуацию, в которой проверка сведений о доходах и имуществе государственных, муниципальных служащих или иных обозначенных законом лиц будет инициирована в течение трех месяцев с момента окончания срока предоставления таких сведений, то эти лица в случае изначально предоставленных искаженных данных, на законных основаниях могут внести в качестве изменения в справку достоверные сведения о доходах, расходах и имуществе. В этом случае оснований для привлечения к ответственности государственных или муниципальных служащих или иных лиц нет.

Иными словами, для того чтобы начать мероприятия по проведению проверки, нужно обладать полными сведениями о том, что государственный, муниципальный служащий или иное определенное законом лицо нарушает возложенные на него антикоррупционные обязанности.

Возникает вопрос, каким образом оперативный сотрудник или прокурорский работник может получить эту информацию? Для того чтобы сопоставить эти факты, ему необходимо получить заверенную копию справки о доходах федерального государственного служащего и документы, подтверждающие наличие у него недвижимого или иного имущества, не внесенного в соответствующую справку о предоставлении данных.

Следует заметить, что фактически проверка сводится к внутриведомственному контролю за соблюдением служащими ограничений и запретов, требований к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, где основным контролером служащего является его руководство. А учитывая, что в соответствии с п. 2 ст. 13.1 Федерального закона о противодействии коррупции лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему лица личной заинтересован-

⁹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 17. 26 марта.

¹⁰ Нижегородская правда. 2010. № 48 (25224). 8 мая.

ности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, также подлежит увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае непринятия лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, муниципальную должность, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо. То есть руководитель государственного, муниципального служащего мотивирован на избежание вредных последствий привлечения к ответственности своего подчиненного.

Полагаем, что положительным является опыт борьбы с коррупцией в зарубежных государствах. Так, например, в Сингапуре в качестве организации по осуществлению контроля над деятельностью по борьбе с коррупционными правонарушениями действует Агентство по борьбе с коррупцией, директор которого находится в прямом подчинении главе государства [7, с. 329–332].

Выводы

Применительно к нашей стране необходимо создать независимую федеральную службу, которая бы собирала все сведения о доходах и имуществе, и только она проверяла достоверность этих сведений и осуществляла внешний контроль. Это будет являться эффективной администра-

тивно-правовой мерой обеспечения соблюдения государственными, муниципальными служащими и иными лицами ограничений и запретов, требований к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции.

Список литературы

1. Ильин И. В., Корелов О. А., Сухов С. Н. Закономерности коррупционной преступности в Приволжском федеральном округе // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 1. С. 262–267.
2. Интервью первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана информационному агентству «ИТАР-ТАСС». URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 23.05.2014)
3. Кабанов П. А. Некоторые формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления в области противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 5–8.
4. Кабанов П. А. Антикоррупционный мониторинг в муниципальном образовании: правовое регулирование, организация и проведение // ВБ: Административное право и практика администрирования. 2013. № 6. С. 44–53.
5. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: учебник / под ред. А. И. Рарога. М.: Юристъ, 2004. 509 с.
6. Сараев Н. В. О некоторых вопросах применения законодательства России о противодействии коррупции // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 76–79.
7. Yew L. K. From third world to first. The Singapore Story: 1965–2000. New York: HarperCollinsPublishers, 2000. 729 p.

В редакцию материал поступил 12.05.14

© Бутков А.В., Ильин И. В., 2014

Информация об авторах

Бутков Александр Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника по работе с личным составом, Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации
Адрес: 23995, г. Москва, ул. Поварская, 25, НИЦ № 3, тел.: (495) 667-15-15
E-mail: a.butkov@mail.ru

Ильин Игорь Вячеславович, доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник, Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации
Адрес: 23995, г. Москва, ул. Поварская, 25, НИЦ № 3, тел.: (495) 667-15-15
E-mail: igor_ilyin@mail.ru

Как цитировать статью: Бутков А. В., Ильин И. В. Проблема административно-правового обеспечения исполнения государственными и муниципальными служащими, а также иными лицами, определенными законом, антикоррупционного законодательства // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 2 (30). С. 129–134.

A. V. BUTKOV,
PhD (Law), Associate Professor,

I. V. ILYIN,
Doctor of Law, Associate Professor

All-Russia Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia

**PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROVISION
OF OBSERVING THE ANTI-CORRUPTION LEGISLATION BY THE STATE AND MUNICIPAL WORKERS
AND OTHER PERSONS DEFINED BY LAW**

Objective: increasing the efficiency of administrative control over accomplishment of anticorruption legislation.

Methods: the dialectical method of cognition.

Results: basing on the evaluation of the opinions of various scholars in the field, as well as on the foreign and domestic experience, the measures are proposed to improve administrative-legal provision of anti-corruption legislation observance.

Scientific novelty: current problems of application of the new anti-corruption legislation are identified. The successful experience of foreign countries is analyzed concerning the organization of administrative legal provision of observing the obligation of providing information on property, income and expenses by the officials. The ways of improving the administrative provision of compliance with anti-corruption legislation are proposed.

Practical value: is manifested in the possibility to improve the system of anti-corruption struggle.

Key words: administrative- administrative legal provision of observing the anti-corruption legislation by the state and municipal workers and other persons defined by law; verification of information on property, income and expenditure; a system of control of the anti-corruption legislation observance.

References

1. Il'in, I.V., Korelov, O.A., Sukhov, S.N. Zakonomernosti korruptsionnoi prestupnosti v Privolzhskom federal'nom okruge (Patterns of corruptive crime in Volga Federal district). *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2012, no. 1, pp. 262–267.
2. Interv'yū pervogo zamestitelya General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii A.E. Buksmana informatsionnomu agentstvu «ITAR-TASS» (Interview by the First Deputy of Prosecutor General of the Russian Federation A.E. Bukman to the “ITAR-TASS” information agency) available at: <http://www.genproc.gov.ru> (accessed: 23.05.2014)
3. Kabanov, P.A. Nekotorye formy vzaimodeistviya institutov grazhdanskogo obshchestva s organami mestnogo samoupravleniya v oblasti protivodeistviya korruptsii (Some forms of interaction between civil society institutions with local self-government bodies in the sphere of corruption counteraction). *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2012, no. 5, pp. 5–8.
4. Kabanov, P.A. Antikorruptsionnyi monitoring v munitsipal'nom obrazovanii: pravovoe regulirovanie, organizatsiya i provedenie (Anti-corruption monitoring at municipal level: legal regulation, organization and implementation). *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya*, 2013, no. 6, pp. 44–53.
5. Rarog, A.I. *Ugolovnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Obshchaya chast': uchebnik* (Criminal law of the Russian Federation. General part: textbook). Moscow: Yurist", 2004, 509 p.
6. Saraev, N.V. O nekotorykh voprosakh primeneniya zakonodatel'stva Rossii o protivodeistvii korruptsii (On some issues of the Russian anti-corruption legislation implementation). *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, 2010, no. 6, pp. 76–79.
7. Yew, L.K. *From third world to first. The Singapore Story: 1965–2000*. New York: HarperCollins Publishers, 2000, 729 p.

Received 12.05.14

Information about the authors

Butkov Alexander Vladimirovich, PhD (Law), Associate Professor, Deputy Personnel Director, All-Russia Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Address: Povarskaya street, 25, SRC no. 3, 23995, Moscow, tel.: (495) 667-15-15

E-mail: a.butkov@mail.ru

Ilyin Igor Vyacheslavovich, Doctor of Law, Professor, Chief Researcher, All-Russia Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Address: Povarskaya street, 25, SRC no. 3, 23995, Moscow, tel.: (495) 667-15-15

E-mail: igor_ilyin@mail.ru

How to cite the article: Butkov A. V., Ilyin I. V. Problems of administrative legal provision of observing the anti-corruption legislation by the state and municipal workers and other persons defined by law. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2014, no. 2 (30), pp. 129–134.