

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ПОНЯТИЯ «КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ»

Ключевые слова. *Коррупция, коррупционные риски, детерминанты коррупционных рисков, субъективные и объективные коррупциогенные факторы.*

Abramova M.V. To a question about the essence of the concept of corruption risks

The article is dedicated to the problem of the legal notion of corruption risks and its essence. Examines the structure, functional communication, objective and subjective indicators of corrupt relations. Analysis of the legal framework governing the resist corruption manifestations. Conclusions on regulatory failure and corruption resistance offered the option of filling in a gap in the law.

Исключительное значение для безопасности российского общества и государства представляет коррумпированность органов внутренних дел. В настоящее время широко обсуждаются различные аспекты борьбы с коррупцией, в том числе вопросы стратегии предупреждения правонарушений коррупционной направленности в органах внутренних дел, представляющей реальную угрозу обеспечению правопорядка. В этих условиях становится актуально исследование вопросов коррупционных рисков для персонала органов внутренних дел.

Поскольку субъектом коррупционного правонарушения является физическое лицо, использующее в коррупционных целях свое должностное положение, целью кадровых технологий в органах внутренних дел является решение следующих задач: предупреждение коррупционных проявлений, и устранение коррупционных рисков для сотрудников органов внутренних дел.

Федеральное законодательство Российской Федерации не содержит определения понятия «коррупционные риски». В Указе Президента РФ от 18.05.2009 № 557 (в ред. от 19.01.2012) «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны

© Абрамова М.В., 2012.

* Майор внутренней службы, адъюнкт Академии управления МВД России (Keniya1@yandex.ru).

представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». В разделе III говорится: «Другие должности федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками», но не содержится легитимного определения понятия «коррупционные риски».

Указ Президента Российской Федерации «О национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»¹ и утвержденный этим Указом «Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы» также предписывают: «систематическое проведение федеральными государственными органами оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций, и внесение уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками», но также не содержат определения понятия «коррупционный риск».

Данный пробел федерального законодательства пытается восполнить законодательство субъектов Российской Федерации. В некоторых субъектах РФ приняты Методические рекомендации по оценке коррупционных рисков в органах исполнительной власти, согласно которым под коррупционными рисками понимаются обстоятельства, провоцирующие государственного служащего на использование служебного положения в личных, а не публичных целях.

Вышеприведенные определения понятия «коррупционные риски» достаточно информативно, но с учетом потребности практики предлагается уточненный вариант данного определения: коррупционные риски – это содержащиеся в системе управления потенциальные возможности для действий или бездействия должностных лиц с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий.

Структура коррупционных рисков одинакова в генезисе – они продуцированы недостатками организационного обеспечения и нормативного правового регулирования вопросов, связанных с прохождением государственной службы, но проявляются по-разному. В одном случае, риски обнаруживаются в форме несоблюдения установленных законодательством запретов, связанных с государственной службой. В другом случае, в связи с

¹ Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

исполнением полномочий государственными служащими при осуществлении своей профессиональной деятельности².

Коррупционные риски имеют самые различные детерминанты – экономические, политические, технические, социальные. Существуют разные точки зрения в отношении основных причин коррупционных рисков в системе органов внутренних дел.

Как следует из мировой практики, наиболее коррупциогенными («взяткоемкими») должностями чаще всего являются посты руководителей государственных органов и органов местного самоуправления, а также правоохранительных органов.

Исходя из зарубежного и российского опыта, отметим, что идентификацию рисков и их оценку осуществляют сами органы государственной власти в связи с тем, что они лучше знают свою собственную деятельность. Следует подчеркнуть, что оценка коррупционных рисков органами власти должна осуществляться одновременно с разработкой антикоррупционных мер.

Механизм выявления коррупционных рисков в органе внутренних дел содержит следующие элементы:

- определение потенциально коррупциогенных сфер деятельности органа;
- выделение отдельных полномочий сотрудников, при выполнении которых существует вероятность возникновения коррупционных проявлений;
- выявление скрытых потенциальных возможностей, присущих некоторым должностям сотрудников органов внутренних дел.

Министерство юстиции РФ представило проекты постановлений о методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов. Порядок проведения проверок и полномочия органов, ответственных за анализ коррупциогенности нормативных актов, детально прописан. В проекте приказа «Об утверждении методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» содержится объяснение, что является коррупциогенными факторами, и перечень форм, в которых эти факторы могут проявляться.

Коррупциогенные факторы делятся на два вида. Это положения нормативных актов или их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. Второй вид – положения

² Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

нормативных правовых актов, содержащие неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям.

Первая группа факторов может выражаться в широте дискреционных полномочий, то есть в отсутствии или неопределенности сроков, условий или оснований принятия решения, наличии дублирующих полномочий других органов государственной власти или органов местного самоуправления. Такие факторы могут присутствовать при наличии формулировки «вправе», что дает органам государственной власти или местного самоуправления право действовать по собственному усмотрению.

К первому типу факторов относится изменение объема прав, то есть возможность установления необоснованного исключения из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов власти. Кроме того, к этой группе относится принятие нормативных актов сверх своей компетенции, а также заполнение пробелов законодательства подзаконными актами. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования, могут выражаться в установлении таких условий. Также к коррупционноеким документам будут относиться такие, где отсутствует четкая регламентация прав граждан и организаций, если отсутствует порядок совершения органами государственной или муниципальной власти определенных процедур или одного из элементов такого порядка.

Присутствие в профессиональной деятельности сотрудника коррупциогенных факторов способствует возникновению коррупционных рисков.

Итак, под коррупционными рисками понимается возможность совершать коррупционные действия в процессе осуществления служебной деятельности. В результате проведенного нами исследования выделены объективные и субъективные показатели коррупционных рисков.

Среди объективных показателей коррупционных рисков нами рассматриваются те должностные обязанности, внешние обстоятельства, присущие профессиональной деятельности, при которых сотрудник органов внутренних дел сталкивается с вариативностью коррупционного или антикоррупционного поведения и предложением оказания незаконных услуг на возмездной основе.

Субъективными показателями коррупционных рисков мы называем те личностные черты сотрудника, а также внешние обстоятельства, присущие личному и семейному положению сотрудника, благодаря которым он может быть склонен к превышению служебных полномочий, нарушениям законности с целью извлечения выгоды.

Учитывая, что само выполнение должностных обязанностей сотрудником может предлагать ему воспользоваться возможностью использовать

должностное положение в личных целях, следует обратить особое внимание на данные должности.

Таким образом, на наш взгляд, существует необходимость принятия нормативного документа в системе органов внутренних дел, в котором будет дано четкое определение понятия коррупционных рисков, а также разработана система оценки коррупционных рисков относительно должностей. В данном документе необходимо определять как внутренние, так и внешние факторы, создающие угрозу коррупции относительно должностных полномочий различного уровня. Нами предложена Система оценки объективных показателей коррупционных рисков по должности, с помощью которой может проводиться антикоррупционная экспертиза должностей.