

И. М. Дубровская
ПЮИ (ф) РПА Минюста России

КОРРУПЦИОННОЕ ПОВЕДЕНИЕ И РОТАЦИЯ КАДРОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: О ДИАЛЕКТИКЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Проблема коррупции для современной России является одной из наиболее значимых, препятствующих решению важнейших экономических и политических задач, мешающих нормальному развитию общества. Проводимые реформы в системе государственной службы, используемые при этом инструменты, в частности ротация кадров, имеют одной из своих целей преодоление коррупционных проявлений.

Насущная потребность борьбы с коррупцией осознается и на высшем политическом уровне. Так, Д.А. Медведев отмечает, что «коррупция превратилась в системную проблему. Этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ»¹. Вероятно, поэтому на законодательном уровне закреплены основные принципы Национальной стратегии противодействия коррупции, в числе которых признание ее одной из системных угроз безопасности Российской Федерации².

Отмеченная актуальность и определяет необходимость изучения коррупционного поведения как основания ротации кадров на государственной службе.

Первоначально отметим, что исследованию понятия, сущности и особенностей коррупции посвятили работы такие авторы, как В.В. Астанин, К.А. Грандонян, А.В. Евсеев, В.А. Затонский, Е.В. Каменская, Д.В. Кокориков, З.П. Колесниченко, И.Н. Коновалов, М.А. Костенко, Н.В. Мамитова, А.В. Малько, А.Е. Михайлов, М.П. Петров, К.А. Струсь, О.И. Хамазина и многие другие³.

¹ Медведев Д.А. Совещание по вопросам противодействия коррупции // Российская газета. 2008. 19 мая.

² О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы: Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

³ См., напр.: Астанин В.В. Антикоррупционный мониторинг законодательства как направление научно-практического исследования (методологические аспекты) // Lex Russica. 2008. Т. LXVII. № 2. С. 423-432; Грандонян К.А. Коррупционность права как источник правовых противоречий гражданского общества в России // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 23-25; Нурутдинов А.З. Коррупция как общеправовой феномен: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004.

Изучение различных аспектов ротации кадров на государственной службе обнаруживает себя в трудах М.М. Антошиной, Н.Н. Горшкова, И.М. Дубровской, Н.И. Разуваевой, А.В. Сороко, И. Христова и др.¹

Вместе с тем в научной литературе недостаточно разработаны аспекты диалектического взаимодействия «коррупции» и «ротации кадров» на государственной службе. Данная статья не претендует на всестороннее исследование обозначенной фундаментальной темы. Она носит постановочный характер, главный ее тезис - коррупция и коррупционные риски являются основанием ротации кадров на госслужбе.

Аргументируем отмеченный тезис.

Принятая 31 октября 2003 г. Генеральной Ассамблеей ООН Конвенция ООН против коррупции (далее — Конвенция) устанавливает в отношении государств необходимость проводить эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности (п. 1 ст. 5 Конвенции).

Кроме того, в Конвенции предусмотрена обязанность каждого ее участника стремиться в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и в надлежащих случаях других неизбежных публичных должностных лиц, как: основываться на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности; включать надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции и ротации в надлежащих случаях таких кадров на таких

Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов: коллективная монография / под ред. О.С. Капинус, А.В. Кудашкина. М., 2010; Маликов Б.З. Объективные и субъективные факторы коррупционных отношений и некоторые политико-правовые меры противодействия коррупции в России // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2011. № 13. С. 10-14.

¹ См., напр.: Антошина М.М. Административно-правовые основы формирования кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011; Дубровская И.М. Ротация кадров на государственной гражданской службе в России: плюсы и минусы // Правовая культура. 2013. № 1 (14). С. 111-114.

должностях (п. 1 ст. 7 Конвенции)¹. То есть на уровне международно-правового регулирования ротация кадров рассматривается как инструмент не только преодоления, но и предупреждения коррупционных проявлений.

Реформирование государственной службы на национальном уровне является одним из государственных приоритетов. И не случайно в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы» отмечается, что реформирование осуществляется в рамках антикоррупционных мероприятий.

Важную роль при этом играют кадровые технологии, направленные на развитие кадрового потенциала, квалификации, предотвращение коррупционных практик, поэтому при формировании кадрового состава государственной гражданской службы его основу должны составлять специалисты, способные в современных условиях использовать эффективные методы работы и технологии государственного управления.

Одним из таких механизмов, оказывающих влияние на развитие кадрового потенциала, является ротация государственных гражданских служащих.

В соответствии с п. 14 федеральной программы ротация кадров направлена на создание системы мотивации карьерного роста государственных служащих как важного условия прохождения государственной службы и внедрения в практику кадровой работы государственных органов правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным служащим своих должностных (служебных) обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему классного чина или при поощрении.

Целью ротации государственных гражданских служащих является повышение эффективности государственной гражданской службы, развитие профессионального уровня служащих и укрепление государственности, противодействие коррупции, стимулирование антикоррупционного поведения управленцев и, как следствие, создание на этой основе целостной системы государственной службы.

Однако, к сожалению, сегодня для целого ряда государственных служащих коррупционные правонарушения становятся основным ис-

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10. С. 7-54.

точником их доходов, а также (что более пагубно для общества и государства) основным мотивом их деятельности¹.

Многочисленные причины, порождающие правонарушения коррупционной направленности в системе государственной службы (так называемые «коррупционные риски» служебного поведения государственных служащих) можно условно разделить на две большие группы: общие и специальные.

К общим коррупционным рискам служебного поведения можно отнести следующие:

а) несовершенство законодательных и иных нормативных правовых актов, их неполнота, неясность и порой даже противоречивость между собой; б) причины экономического, социального и организационного характера; в) неотлаженность механизма ведомственного контроля; г) низкий уровень правовой культуры.

К специальным коррупционным рискам служебного поведения следует отнести: а) психологические; б) социально-психологические².

Анализ российского законодательства³ позволяет сделать вывод, что в современной государственно-правовой практике сложились эффективные средства преодоления коррупционных рисков, связанные с ротацией кадров. В частности, речь идет об институте утраты доверия.

Так, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет ответственность государственного гражданского служащего за коррупционное поведение. В изучаемый закон введен новый термин: утрата доверия. Так, согласно ст. 59.2. (Увольнение в связи с утратой доверия): «Гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

1) неприятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

¹ Тимошенко И.В., Завгородняя Л.В. Антикоррупция

государственных служащих и коррупционные риски их служебного поведения // Северо-Кавказский юридический вестник. 2012. № 2. С. 89.

² Позднышов А.Н. Служба в органах внутренних дел как особый вид государственной службы. Ростов-на-Дону, 2002. С. 137.

³ См.: О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

6) нарушения гражданским служащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета 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.

Однако и представитель нанимателя может утратить доверие и быть уволенным¹. Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению, а также в связи с утратой доверия также в случае непринятия представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий.

Как мы видим, утрата доверия в результате «коррупционного поведения» представляет собой основание для увольнения, которое можно рассматривать в качестве одного из содержательных элементов ротации кадров.

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Подводя итог исследованию, отметим, что такие явления, как коррупция и ротация кадров на государственной службе, находятся в диалектической взаимосвязи. Эта взаимосвязь выражается: во-первых, в том, что коррупционное поведение является одной из причин ротации кадров; во-вторых, ротация кадров имеет своей целью не только борьбу с коррупцией, но и ее предупреждение, фактически выступая в качестве антикоррупционного средства.