

2. Вартанов А. Р. Процессуальная самостоятельность следователя: сущность и значение. – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 21.10.2020).
3. Грохольский К. В. Понятие и сущность процессуальной самостоятельности следователя // Ученые записки : сб. науч. тр. юрид. факультета Оренбургского гос. ун-та. – Оренбург, 2004. – № 1. – С. 185.
4. Корнакова С. В. Процессуальная самостоятельность следователя: проблемы реализации. – URL : <http://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 10.11.2020).
5. Семенцов В. А. Процессуальная самостоятельность следователя и процессуальное руководство // Актуальные проблемы применения норм уголовно-процессуального права при расследовании преступлений : сб. науч. ст. Междунар. науч.-практ. конф. Института повышения квалификации Следственного комитета России. – М. : Буки-Веди, 2012. – С. 362–364.
6. Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Постатейные комментарии к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. – 4-е изд., перераб и доп. – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.11.2020).
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ : по состоянию на 27.10.2020. – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.11.2020).
8. Ясинский Г. М. О процессуальной самостоятельности следователя // Советское государство и право. – 1964. – № 9. – С. 64.

УДК 342.922

Галафеева Ольга Николаевна,
магистрант, Костромской государственный университет,
г. Кострома, Российская Федерация
olga.galafeeva@mail.ru

Ганжа Наталья Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент,
Костромской государственный университет
г. Кострома, Российская Федерация
nat_ganzha@mail.ru

Механизм ротации как инструмент противодействия коррупции государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти в современной России

В данной статье рассмотрены отдельные вопросы эффективности противодействия коррупции государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти в современной России. Исследован механизм ротации как эффективный инструмент противодействия коррупции. Предложены рекомендации по усовершенствованию норм о ротации государственных гражданских служащих в исполнительных органах государственной власти.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, государственный гражданский служащий, ротация, эффективность.

Galafeeva Olga Nikolaevna,
undergraduate, Kostroma State University,
Kostroma, Russian Federation

Ganzha Natalia Vladimirovna,
candidate of legal sciences, associate professor, Kostroma State University,
Kostroma, Russian Federation

Rotation mechanism as a tool for combating corruption of state civil servants in the executive bodies of state power in Modern Russia

This article discusses some issues of the effectiveness of combating corruption of state civil servants in the executive bodies of state power in modern Russia. The mechanism of rotation as an effective tool for combating corruption is studied. Recommendations for improving the rules on the rotation of state civil servants in the executive bodies of state power are proposed.

Keywords: *corruption, anti-corruption, public civil servant, rotation, efficiency.*

В 2019 году подразделениями Главным управлением экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации выявлено 1698 преступлений, связанных с освоением бюджетных средств, и 5141 преступлений – с их хищением. Совокупный материальный ущерб, причиненный этими преступлениями, составил 17,3 млрд рублей, при этом 9,2 млрд рублей возмещены государству. При реализации нацпроектов выявлено 26 коррупционных преступлений со стороны чиновников, более половины из которых были связаны со взятками [10].

Одним из важнейших направлений государственной политики является противодействие коррупции. В свою очередь, одним из перспективных направлений противодействия коррупции является внедрение в практику кадровой работы органов государственной власти новых технологий, к числу которых относится ротация государственных гражданских служащих. Грамотная система ротации государственных гражданских служащих является залогом эффективности всей системы противодействия коррупции.

Идея предусмотреть в российском законодательстве нормы о ротации берет начало в Конвенции ООН против коррупции, которая была ратифицирована Российской Федерацией в 2006 года [1] и призывает государства-участники создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, прохождения службы, продвижения по службе гражданских служащих, которые, в частности, включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, особенно уязвимых с точки зрения коррупции, и ротации таких кадров на подобных должностях.

Вряд ли стоит подвергать сомнению представление о ротации кадров как эффективном средстве противодействия коррупции, коль скоро это признано международным сообществом. Положительные стороны механизма ротации отмечаются многими представителями юридической науки и практики [3; 4; 5; 6; 9]. В первую очередь к преимуществам причисляют то, что гражданские служащие не задерживаются длительное время на одном и том же месте, вследствие чего не обзаводятся коррупционными связями и при этом не теряют заинтересованности в государственной службе.

Вместе с тем в процессе практической реализации норм о ротации был выявлен ряд проблем, к числу которых относится, например, отсутствие мотивации гражданских служащих к замещению ротационных должностей в органах исполнительной власти. Одна из причин этого – короткий срок их замещения (от трех до пяти лет), что порождает частые переезды, зачастую в другие субъекты Российской Федерации, и вследствие этого возникновение трудностей в поддержании дружеских и родственных связей, необходимость трудоустройства супруги (супруга) и определения детей в другие образовательные учреждения, устройства на новом месте и пр.

Необходимо отметить, что данный временной период был установлен, в том числе в антикоррупционных целях: как следует из п. 4.2 Методических рекомендаций по организации и проведению ротации (далее – Методические рекомендации) [8], разработанных Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, столь непродолжительный срок замещения должности в порядке ротации учитывает, во-первых, возможность возникновения коррупционных рисков, связанных с длительным замещением одной должности гражданской службы, а во-вторых, время, необходимое для профессиональной адаптации при назначении на указанную должность гражданской службы.

Однако следует учитывать, что решение об определении конкретного срока замещения гражданским служащим (должностным лицом) должности в порядке ротации – в рамках установленных законом временных границ – фактически отнесено законодателем к компетенции другого гражданского служащего (должностного лица). В связи с этим возникает мысль о возможной коррупционной составляющей, проявляющейся в наличии административного усмотрения при решении вопросов организации и проведения ротации в органах исполнительной власти. Точку зрения о потенциальной коррупционности должностных лиц, принимающих решение о включении служащего в план ротации, разделяет, в частности, Следственный комитет Российской Федерации, который относит участие в организации внутри- и межведомственной ротации кадров и обеспечение ее документационного оформления к функциям (компетенциям) [11], при реализации которых возможно возникновение коррупционных рисков. Полагаем, что сказанное справедливо и применительно к федеральным органам исполнительной власти.

В литературе, посвященной вопросам ротации на гражданской службе, встречаются различные мнения относительно целесообразности установления срока ротации в виде временного диапазона от трех до пяти лет. Так, по мнению Л. А. Ломакиной, установление в ч. 6 ст. 60.1 Закона № 79-ФЗ нефиксированного срока замещения должности гражданской службы в порядке ротации (от трех до пяти лет) способствует повышению эффективности гражданской службы и противодействию коррупции [7]. Так, три года составляют оптимальный срок пребывания государственного гражданского служащего в должности, в течение которого он успевает освоить обязанности по службе, выработать новые методы работы с учетом полученного опыта, и в то же время не снижают служебно-должностную мотивацию гражданского служащего. При этом «установление срока пребывания в занимаемой должности не менее трех лет не создает предпосылки для избавления от «неудобных» работников путем ротации, а также для коррупции должност-

ных лиц, принимающих решение о включении служащего в план ротации». Кроме того, «нельзя устанавливать общий срок для всех, даже однородных, должностей. В каждом конкретном случае следует учитывать все обстоятельства, влияющие на период занятия работником должности». Иной точки зрения на установленные законом сроки замещения должности в порядке ротации придерживается А. А. Гришковец, который не исключает административное усмотрение при решении вопроса о конкретном сроке ротации и считает допустимым – в целях снижения возможной коррупционной составляющей – установить фиксированный трехлетний срок замещения должности в порядке ротации [2].

Разделяя данную позицию, А. А. Гришковец предпринял попытку сформулировать некоторые примерные критерии ротации, помогающие повысить эффективность антикоррупционной политики, к которым предложил отнести:

1) анонимные опросы предпринимателей относительно деятельности соответствующих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

2) сбор и анализ информации о жалобах на нарушение прав граждан и юридических лиц в ходе проведения контрольных и надзорных мероприятий;

3) анализ отчетов руководителей территориальных контрольных и надзорных органов, которые представляются ими в вышестоящий орган;

4) общее количество нарушений закона, выявленных в ходе проведения территориальным органом федерального органа исполнительной власти контрольных и надзорных мероприятий, по которым были вынесены судебные решения и иные акты о привлечении к административной ответственности.

Однако, на наш взгляд, такие критерии не вполне ясны.

Так, представляется, что результаты опросов предпринимателей, количество выявленных в ходе проверок нарушений закона, наличие или отсутствие жалоб на нарушение прав граждан и организаций в ходе проведения контрольных и надзорных мероприятий не повлияют на факт перемещения должностного лица в порядке ротации, и он либо продолжит проходить государственную гражданскую службу в иной местности, либо будет уволен. Полагаем, что приведенные А. А. Гришковцом критерии больше характеризуют личные, в том числе профессиональные, качества лица, занимающего должность, включенную в перечень должностей, подлежащих ротации.

В связи с этим указанные критерии должны приниматься во внимание в первую очередь при оценке результатов служебной деятельности такого лица, а также при рассмотрении вопроса о целесообразности сохранения за ним данной должности (при этом необходимо учитывать, что Законом № 79-ФЗ не предусматривается возможность назначения гражданского служащего на нижестоящую должность в порядке ротации).

Кроме того, в качестве направлений совершенствования антикоррупционной политики предлагаем следующие:

– совершенствование подходов к планированию антикоррупционной политики;

– совершенствование мер ответственности за коррупционные нарушения;

– совершенствование уголовного законодательства в сфере противодействия коррупции;

– создание системы государственных органов и их структурных подразделений, ответственных за противодействие коррупции.

На основании вышеизложенного, предлагаем в статью 9. «Информирование о проведении ротации» пункт 1 «Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих» (утв. Минтрудом России) внести следующие изменения: «9.1. Кадровой службе рекомендуется ежегодно не позднее 1 февраля года, следующего за отчетным, представлять руководителю федерального органа исполнительной власти отчет о проведении ротации в прошедшем календарном году и предложения по совершенствованию ротации».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/23543> (дата обращения: 21.11.2020).

2. Государственная гражданская служба: учебный курс / А. А. Гришкoveц, Ю. В. Ростовцева, С. В. Фомина ; отв. ред. Н. Ю. Хаманева. – М. : Дело и Сервис, 2014. – 624 с.

3. Добробаба М. Б. Особенности внесудебного дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – № 1. – С. 86–89.

4. Евдокимов В. Б., Тухватуллин Т. А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. – 2015. – № 3. – С. 14–20.

5. Калинин Г. И. Ротация государственных гражданских служащих. Проблемы. Вопросы. Нормативно-правовые проблемы осуществления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 10. – С. 23–26.

6. Ковтков Д. И. Ротация гражданских служащих // Законодательство и экономика. – 2016. – № 9. – С. 16–24.

7. Ломакина Л. А. Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции // Журнал российского права. – 2013. – № 4. – С. 43–50.

8. Методические рекомендации по организации ротации федеральных государственных гражданских служащих (версия 4.0) : утв. Минтрудом России. – URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/anticorruption/010> (дата обращения: 21.11.2020).

9. Михалкин Д. А. Противодействие коррупции в системе государственной гражданской службы РФ // Молодой ученый. – 2020. – № 8 (298). – С. 172–175. – URL: <https://moluch.ru/archive/298/67512/> (дата обращения: 20.11.2020).

10. При реализации нацпроектов в 2019 году выявили более 25 коррупционных преступлений. – URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7986923> (дата обращения: 21.11.2020).

11. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации. – URL: <https://sledcom.ru/> (дата обращения: 21.11.2020).