

УДК 342.9**Широта дискреционных полномочий органов публичной власти при оказании государственных и муниципальных услуг как основной коррупциогенный фактор****Федорова Олеся Валерьевна**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права,
Новосибирский государственный университет экономики управления,
630099, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Каменская, 56;
e-mail: fedorovaov1987@yandex.ru

Аннотация

В статье рассмотрен один из наиболее распространенных коррупциогенных факторов – широта дискреционных полномочий, который создает угрозу проявления коррупции на всех уровнях публичной власти при взаимодействии граждан с государственными и муниципальными служащими. Указанный коррупциогенный фактор предоставляет необоснованно обширные пределы усмотрения и толкования норм правовых актов при принятии административного, управленческого решения в рамках осуществляемых государственных функций или оказываемых государственных услуг. Рассмотрена «универсальная формула коррупции», которая применима к административным правоотношениям. Используя ее, можно проверить любые административные процедуры на предмет наличия возможных коррупционных проявлений. Проанализированы отдельные административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг на предмет наличия «размытых» сроков для принятия управленческих действий, неконкретных формулировок, создающих множественность в толковании правоприменителем и, как следствие, формирующих угрозу распространения коррупции на разных уровнях публичной власти. Также предложены некоторые пути преодоления возможных коррупционных проявлений: совершенствование юридической техники при разработке и введении в действие административных регламентов, всеобщая цифровизация государственных услуг, исключая ведомственные, бюрократические проблемы, антикоррупционное просвещение граждан, государственных и муниципальных служащих, пропаганда антикоррупционного поведения, формирование устойчивой правовой грамотности.

Для цитирования в научных исследованиях

Федорова О.В. Широта дискреционных полномочий органов публичной власти при оказании государственных и муниципальных услуг как основной коррупциогенный фактор // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 10А. С. 68-73.

Ключевые слова

Широта дискреционных полномочий, коррупциогенный фактор, государственные услуги, муниципальные услуги, противодействие коррупции.

Введение

Противодействие коррупции является важной государственной функцией, проникновение ее в разные сферы деятельности гражданского общества и функционирования органов публичной власти создает угрозу национальной безопасности, нарушения прав человека, порождает неравенство. Основы борьбы с коррупцией были заложены в 2008 г. Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Целью данного закона является создание эффективной системы противодействия коррупции, предупреждение и выявление коррупционных правонарушений, а также наказание виновных лиц.

Закон определяет понятие коррупции, устанавливает меры по предотвращению конфликта интересов, введение обязательной декларации о доходах и расходах должностных лиц, а также создание специальных органов по борьбе с коррупцией.

В рамках закона предусмотрены меры по защите лиц, сообщающих о фактах коррупции, а также меры по конфискации имущества, полученного в результате коррупционных действий.

Основные принципы борьбы с коррупцией включают прозрачность и открытость государственной деятельности, ответственность должностных лиц за свои действия, а также участие общественности в противодействии коррупции.

Основная часть

В то же время, несмотря на принимаемые законодательные акты, реализуемые государством меры, проблема коррупции остается актуальной в России. Для эффективной борьбы с коррупцией необходимо усиление контроля, повышение ответственности за коррупционные действия, а также развитие культуры неприятия коррупции в обществе.

Особо опасными являются коррупционные проявления, которые имеют место быть при оказании государственных и муниципальных услуг, поскольку наиболее часто граждане вступают во взаимодействие с публичными органами власти: при необходимости получить какие-либо выплаты, пособия, оформить земельный участок, зарегистрировать сделку, получить разрешение и прочее. Очевидно, что большинство обывателей далеки от вопросов функционирования органов государственной власти, не владеют информацией о функциях, полномочиях того или иного органа публичной власти. В связи с этим процесс оказания публичных услуг должен быть абсолютно прозрачным, не допускать неоднозначности, множественности в понимании терминов, административных процедур, поскольку в противном случае он может создавать угрозу проявления коррупции.

Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в части 2 статьи 1 устанавливает, что коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Первым в перечне коррупциогенных факторов законодатель называет широту дискреционных полномочий. Указанный коррупциогенный фактор встречается на практике при проведении антикоррупционной экспертизы и составляет, как правило, 40-50% от всех выявленных коррупциогенных факторов, содержащихся в нормативных правовых актах и их

проектах одного правотворческого органа [Алешкова, 2012, 36].

Дискреционная власть предполагает наличие у государственных органов и должностных лиц особых полномочий действовать по собственному усмотрению в строгих рамках закона, если рамки закона отсутствуют, не определены, предполагают множественность действий государственного служащего, такая ситуация потенциально опасна и может привести к коррупции.

Классик антикоррупционных исследований Р. Клиттаард вывел универсальную формулу коррупции. Согласно его позиции, понимание основных причин, порождающих коррупцию в обществе, дает возможность сформулировать следующую формулу: *(Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подотчетность)*.

Формула означает, что коррупция всегда возникает при сочетании следующих условий:

1) решение, которое хотел бы «купить» коррупционер к своей выгоде, принимается только одним субъектом (присутствует монополия на принятие решения, на издание акта, выдачу документа и т.д.), например, органы исполнительной власти обладают монополией на выдачу юридическим лицам лицензии на осуществление коммерческой деятельности;

2) не установлено достаточно четких полномочий такого субъекта, как не существует ясной процедуры и критериев вынесения решения (свобода действий), например, когда не принят нормативный акт, который бы закреплял прозрачную процедуру, понятный механизм получения лицензии и государственный орган действует по своему усмотрению, оказывая кому-то преференции или, наоборот, усложняя процедуру получения документа;

3) не предусматривается действенных инструментов контроля за качеством выносимых решений (подотчетность), например, когда органы исполнительной власти не отчитываются перед вышестоящими органами об осуществленных действиях по выдаче субъекту документа.

Для того, чтобы минимизировать коррупционные риски, каждая предоставляемая органами публичной власти государственная или муниципальная услуга должна быть регламентирована, процесс оказания услуги должен быть универсальным.

Решением может стать полная цифровизация государственных услуг. О необходимости совершенствования работы онлайн сервисов государственных и муниципальных услуг, о «социальном казначействе», функционирующем в режиме «одного окна» говорил Президент РФ еще в своем Послании Федеральному Собранию в 2021 г. Министерство цифрового развития РФ объявило ключевой темой 2022 года для госслужащих, ответственных за цифровую трансформацию, «инклюзивность» цифровых сервисов. Кроме того, Министерством заявлено, что до 2023 г. преобладающая часть социально значимых государственных и муниципальных услуг должна быть переведена в электронный формат.

Данная тенденция, несомненно, положительно влияет на доступ широкого круга лиц к получению публичных услуг, снижает коррупциогенные факторы в деятельности государственных и муниципальных служащих, минимизирует административное усмотрение при принятии решений об оказании / отказе в оказании государственной услуги, удовлетворяет принципу открытости, гласности в деятельности государственного аппарата, позволяет осуществлять общественный контроль за деятельностью органа государственной власти, органа местного самоуправления [Федорова, 2022, 133].

В то же время нельзя не согласиться с М.Г. Джанелидзе, по мнению которого построение цифровой экономики будет успешным, когда при реализации цифровых программ не будет воссоздаваться традиционная ведомственная модель, при которой услуги и сервисы по их оказанию будут идти от ведомственных интересов и решение одной проблемы потребителя по-прежнему требовать обращений в ряд учреждений, а сформируется модель, ориентированная на потребителя государственных услуг, когда сервисы будут формироваться под потребности граждан и бизнеса [Джанелидзе, 2018, 365].

В связи с этим представляется необходимым при разработке административных регламентов оказания публичных услуг соблюдать существующие правила юридической таким образом, чтобы предоставленные государственным, муниципальным служащим полномочия были четко сформулированы, единообразны, не допускались размытые формулировки, расширительные толкования дискреционных властных полномочий.

Примерами рассматриваемого коррупционного фактора могут служить такие формулировки из действующих регламентов предоставления государственных услуг:

1. Приказ Министерства социального развития Новосибирской области от 2 октября 2017 г. № 878 «Об утверждении административного регламента предоставления органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области государственной услуги по установлению факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются»:

«В исключительных случаях, а также в случае направления запроса в другие государственные органы, органы местного самоуправления или должностному лицу, руководитель органа опеки и попечительства (уполномоченное им лицо) вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение».

В настоящей формулировке возможное проявление широты дискреционных полномочий прослеживается в словосочетании «исключительные случаи», при возникновении которых руководитель вправе продлить сроки рассмотрения обращения, поскольку оно носит оценочный, неоднозначный характер и может использоваться служащим при наличии личной заинтересованности в рассмотрении обращения.

2. Приказ Министерства труда и социального развития «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по заключению социального контракта» от 29.08.2014 № 990 по тексту содержит положения с неоднозначным исчислением сроков выполнения тех или иных действий государственными служащими:

– «п. 50 Жалоба, поступившая в отдел пособий и социальных выплат, подлежит рассмотрению начальником отдела пособий и социальных выплат, а жалоба, поступившая в министерство, подлежит рассмотрению министром или уполномоченным на то лицом в течение **пятнадцати рабочих дней** со дня ее регистрации»;

– «п. 34 Комиссия в срок не позднее **8 календарных дней** с момента приема заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги, рассматривает документы заявителя и принимает решение, оформляемое протоколом заседания Комиссии»;

– «п. 11 Уведомление об отказе в предоставлении государственной услуги направляется заявителю по почте в срок не позднее чем **через 10 дней** после обращения заявителя и представления им документов, необходимых для предоставления государственной услуги».

Представляется целесообразным по тексту использовать единообразное исчисление сроков во избежание ситуаций злоупотребления со стороны государственных служащих и, как следствие, коррупционных проявлений.

Авторы выделяют критерии «широты дискреционных полномочий» [Лиманская, 2023, 288], с которыми можно согласиться:

1) отсутствие конкретных сроков для принятия решений или выполнения действия (бездействия);

- 2) предоставление альтернативных решений для одного вопроса, без предпосылок и ограничений, которые бы указывали на предпочтительность одного перед другим;
- 3) необоснованная выборка норм, применимых к конкретным правоотношениям.

Заключение

Таким образом, пути преодоления широты дискреционных полномочий могут быть следующими. Во-первых, минимизация дискреционных полномочий государственных служащих, сформулированных таким образом, что предполагает бесконтрольную свободу усмотрения. Во-вторых, регламентирование абсолютно всех действий, решений служащих органов публичной власти, с указанием четких, понятных сроков. В-третьих, совершенствование юридической техники при разработке административных регламентов оказания государственных и муниципальных услуг в целях исключения использования неоднозначных, оценочных формулировок. Ну и, наконец, в-четвертых, повышение общей антикоррупционной грамотности государственных и муниципальных служащих, системная деятельность по повышению антикоррупционной, правовой грамотности граждан нашей страны.

Библиография

1. Алешкова Н.А. Широта дискреционных полномочий как наиболее распространенный коррупциогенный фактор нормативных правовых актов // Муниципальное право. 2012. № 3 (59). С. 35-39.
2. Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Ростиздат», 2002.
3. Джанелидзе М.Г. Условия социальной эффективности реализации программы цифровизации государственных услуг // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Многофакторные вызовы и риски в условиях реализации стратегии научно-технологического и экономического развития макрорегиона «Северо-Запад». 2018. С. 363-369.
4. Лиманская К.А. Правовая природа коррупциогенного фактора «широта дискреционных полномочий» в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов // Материалы XXIV Национальной научной конференции (с международным участием) «Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы правоприменения и подготовки кадров». Таганрог, 2023. С. 285-288
5. Федорова О.В. Цифровизация государственных и муниципальных услуг: риски нарушения прав отдельных категорий граждан // Материалы Международной научной конференции «Правоприменение в публичном и частном праве». Омск, 2022. С. 133-138.

The breadth of discretionary powers of public authorities in the provision of state and municipal services as the main corruption-generating factor

Olesya V. Fedorova

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of administrative, financial and corporate law,
Novosibirsk State University of Economics and Management,
630099, 56 Kamenskaya str., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: fedorovaov1987@yandex.ru

Abstract

The article examines one of the most common corruption-generating factors – the breadth of discretionary powers, which creates a threat of corruption at all levels of public authority in the

Olesya V. Fedorova

interaction of citizens with state and municipal employees. This corruption-generating factor provides unreasonably broad limits of discretion and interpretation of legal norms when making an administrative, managerial decision within the framework of the state functions performed or the state services provided. The article considers the "universal formula of corruption", which is applicable to administrative legal relations; using it, any administrative procedures can be checked for possible manifestations of corruption. Individual administrative regulations for the provision of state and municipal services are analyzed for the presence of "vague" deadlines for taking administrative actions, vague formulations that create multiple interpretations by the law enforcement officer, and, as a result, form a threat of spreading corruption at different levels of public authority. Some ways to overcome possible manifestations of corruption are also proposed: improving legal techniques in the development and implementation of administrative regulations, universal digitalization of public services, eliminating departmental, bureaucratic problems, anti-corruption education of citizens, state and municipal employees, propaganda of anti-corruption behavior, formation of sustainable legal literacy.

For citation

Fedorova O.V. (2024) *Shirota diskreسیونnykh polnomochii organov publichnoi vlasti pri okazanii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug kak osnovnoi korruptsiogennyi faktor* [The breadth of discretionary powers of public authorities in the provision of state and municipal services as the main corruption-generating factor]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (10A), pp. 68-73.

Keywords

Breadth of discretionary powers, corruption factor, public services, municipal services, combating corruption.

References

1. Aleshkova N.A. (2012) *Shirota diskreسیونnykh polnomochii kak naibolee rasprostranennyi korruptsiogennyi faktor normativnykh pravovykh aktov* [The breadth of discretionary powers as the most common corruption-generating factor in regulatory legal acts]. *Munitsipal'noe parvo* [Municipal law], 3 (59), pp. 35-39.
2. Bondarenko S.V. (2002) *Korruptirovannye obshchestva* [Corrupt societies]. Rostov-on-Don: OAO «Rostizdat» Publ.
3. Dzhanelidze M.G. (2018) *Usloviya sotsial'noi effektivnosti realizatsii programmy tsifrovizatsii gosudarstvennykh uslug* [Conditions for the social efficiency of implementing the public services digitalization program]. *Materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Mnogofaktornye vyzovy i riski v usloviyakh realizatsii strategii nauchno-tekhnologicheskogo i ekonomicheskogo razvitiya makroregiona «Severo-Zapad»»* [Proc. All-Russian Conf. "Multifactorial challenges and risks in the context of implementing the strategy of scientific, technological and economic development of the North-West macroregion"], pp. 363-369.
4. Fedorova O.V. (2022) *Tsifrovizatsiya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug: riski narusheniya prav otdel'nykh kategorii grazhdan* [Digitalization of state and municipal services: risks of violation of the rights of certain categories of citizens]. *Materialy Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii «Pravoprimenenie v publichnom i chastnom prave»* [Proc. Int. Conf. "Law enforcement in public and private law"]. Omsk, pp. 133-138.
5. Limanskaya K.A. (2023) *Pravovaya priroda korruptsiogennogo faktora «shirota diskreسیونnykh polnomochii» v normativnykh pravovykh aktakh i proektakh normativnykh pravovykh aktov* [Legal nature of the corruption factor "breadth of discretionary powers" in regulatory legal acts and draft regulatory legal acts]. *Materialy XXIV Natsional'noi nauchnoi konferentsii (s mezhdunarodnym uchastiem) «Modernizatsiya rossiiskogo obshchestva i obrazovaniya: novye ekonomicheskie orientiry, strategii upravleniya, voprosy pravoprimeneniya i podgotovki kadrov»* [Proc. Int. Conf. "Modernization of Russian society and education: new economic guidelines, management strategies, issues of law enforcement and personnel training"]. Taganrog, pp. 285-288.