

УДК 351.9
ББК 67.401.06

DOI 10.22394/1682-2358-2023-3-26-36

N.M. Kuznetsova, post-graduate student at the Political Sciences and International Relations Department, Chelyabinsk State University

FEATURES OF ACTIVITY OF SPECIALIZED SERVICES AND INSTITUTIONS TO COUNTERACT CORRUPTION AT THE REGIONAL AND MUNICIPAL LEVEL

Analysis of the institutional design of anti-corruption policy in Russia is drawn. The powers and functions of specialized services, norms of legislation, as well as peculiarities of their application are considered. It is revealed that the regional policy in the sphere of combating corruption to a large extent affects similar activities at the municipal level.

Key words and word-combinations: anti-corruption policy, corruption, local government.

Н.М. Кузнецова, аспирант кафедры политических наук и международных отношений Челябинского государственного университета (email: 1@da74.ru)

ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ СЛУЖБ И УЧРЕЖДЕНИЙ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Аннотация. Проведен анализ институционального оформления антикоррупционной политики в России. Рассмотрены полномочия и функции специализированных служб, нормы законодательства, а также особенности их применения. Установлено, что региональная политика в сфере противодействия коррупции в значительной степени влияет на аналогичную деятельность на муниципальном уровне.

Ключевые слова и словосочетания: антикоррупционная политика, коррупция, органы местного самоуправления.

С момента принятия Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и формирования антикоррупционной системы в российском научном сообществе ведется дискуссия об эффективности проводимой государственной антикоррупционной политики.

В связи с этим С.А. Воронцов отмечает: «Создается впечатление, что антикоррупционная политика государства и коррупционные механизмы в различных сферах жизнедеятельности существуют в параллельных плоскостях, не оказывающих влияния друг на друга» [1]. С.Л. Алексеев приходит к выводу о «дублировании в России институтов противодействия коррупции, наделении их смежными полномочиями, нередко конкурирующими друг с другом, в повторении региональным законодательством тех же норм, которые сложились на федеральном уровне в части антикоррупционной деятельности» и предлагает создать структуру региональных советов по противодействию коррупции [2]. М.Ю. Некрасов и Ю.В. Агибалов считают необходимым «определить на федеральном уровне единый для всех субъектов орган по координации деятельности в области противодействия коррупции» [3]. А.В. Васев уточняет, что это должен быть «правоохранительный орган, правомочный осуществлять правоприменительную деятельность в отношении любого лица независимо от его статуса и ведомственной принадлежности» [4]. По мнению Н.П. Романовой и В.С. Дробышева, при поиске правовых решений необходимо исключить ситуативный подход, а рассматривать процесс становления антикоррупционной системы в исторической ретроспективе [5].

Для каждого уровня государственной власти и гражданского общества в нормативных правовых актах Российской Федерации предусмотрены определенные обязанности и инструменты противодействия коррупции. Важнейшим направлением институционализации правовой политики в сфере противодействия коррупции стало правовое закрепление, а в последующем и правовое регулирование деятельности специализированных государственных антикоррупционных органов. Существенный импульс развитию данных структур на всех уровнях власти дал факт создания специализированного государственного антикоррупционного органа при Президенте РФ — Управления Президента РФ по вопросам противодействия коррупции [6].

Субъектами РФ начали издаваться региональные подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие цели, задачи, функции и основные направления их антикоррупционной деятельности. Иными словами, процесс создания региональных антикоррупционных органов с особыми функциями. Кроме того, Указ Президента РФ определил систему формирования органов по профилактике коррупционных правонарушений в структурах государственного аппарата и среди представителей власти субъектов РФ.

Общая координация взаимодействия структур различного уровня относится к компетенции Президента РФ. Субъекты, задействованные в проведении и координации работы антикоррупционной политики,

разграничиваются в соответствии с определенным уровнем власти: федеральные, региональные, муниципальные, сельские.

Как правило, выделяют следующие звенья антикоррупционной структуры:

1. Верхний уровень (федеральный) — Президент Российской Федерации; Государственная Дума и Совет Федерального Собрания Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции; Комиссия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции; Генеральная прокуратура Российской Федерации; Следственный комитет Российской Федерации; Министерство внутренних дел Российской Федерации; Федеральная служба безопасности; Федеральная таможенная служба; Счетная палата Российской Федерации; Министерство юстиции Российской Федерации; Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации; Министерство экономического развития Российской Федерации; Федеральная антимонопольная служба; Федеральная служба по финансовому мониторингу, иные федеральные структуры, участвующие при подготовке предложений и отчетов по курируемым направлениям.

2. На региональном уровне вопросами противодействия коррупции и контролем за реализацией антикоррупционной политики чаще всего занимаются структуры правительства (исполнительная власть) региона под руководством высшего должностного лица субъекта (комиссии по противодействию коррупции), а также представительный орган субъекта РФ; прокуроры субъектов РФ.

3. На муниципальном уровне к субъектам, осуществляющим антикоррупционные функции, относятся высшее должностное лицо муниципального образования; представительный орган муниципального образования; комиссия или иная структура субъектов РФ, регулирующая вопросы в сфере антикоррупционной политики [7, ст. 2]; городские (районные, межрайонные) прокуратуры.

4. На уровне сельских поселений полномочия по решению вопросов местного значения в сфере антикоррупционной политики возложены на высшее должностное лицо муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8, ст.15]; комиссию или ответственное лицо, осуществляющее полномочия по реализации антикоррупционной политики.

В сфере противодействия коррупции установлены общие принципы, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления.

Основным органом на местах, отвечающим за реализацию мероприятий, определенных в Национальном плане противодействия коррупции, является комиссия по координации работы по противодействию коррупции, которая разрабатывает меры по противодействию коррупции, а также проводит мероприятия по устранению причин и условий, их порождающих. Следует отметить, что в зону ответственности данной комиссии включены не только лица, замещающие муниципальные должности, и главы администраций, работающие по контракту, но и муниципальные служащие. Кроме того, данная комиссия нередко оказывает муниципальным образованиям, входящим в состав субъекта, консультативно-методическую помощь в реализации мер, направленных на предупреждение коррупции, в том числе посредством разработки методических рекомендаций, типовых муниципальных правовых актов, проведения профессионального развития должностных лиц, организации обмена практическим опытом профилактики и противодействия коррупции, а также при необходимости принимает участие в разработке системы мер по противодействию коррупции в самих муниципальных образованиях.

Совершенствование кадровой политики в Российской Федерации реализуется посредством антикоррупционных институтов по следующим направлениям: получение и проверка сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее — сведения о доходах, расходах); предотвращение и урегулирование конфликта интересов; контроль за соблюдением ограничений и запретов, исполнением обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации в области противодействия коррупции.

Организация деятельности муниципальных образований и издание нормативных правовых актов, касающихся работы со сведениями о доходах лиц, замещающих муниципальные должности, и муниципальных служащих, предполагает нормотворческую деятельность законодателей всех уровней власти. Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, представляемых лицами, замещающими муниципальные должности, осуществляется по решению высшего должностного лица субъекта также в порядке, установленном законом субъекта РФ. Анализ правоприменительной практики показывает, что полномочия по проведению данной проверки возлагаются на органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В случае если выявлены ошибки или неточности в представленной информации, высшее долж-

ностное лицо субъекта вправе направить данную информацию работодателю или в соответствующий орган местного самоуправления.

Вместе с тем муниципальным образованием принимается собственное положение о проверке достоверности и полноты сведений о доходах муниципальных служащих, содержащее процедурные вопросы организации и проведения проверки, и не заменяющее соответствующее положение о проверке, принятое нормативным правовым актом субъекта РФ [9, ст. 8; 5, п. 6; 6, п. 3].

С января 2013 г. Федеральным законом № 230-ФЗ для той же категории лиц установлено требование о представлении сведений о расходах, а также порядок осуществления контроля за ними. Сведения о расходах представляются в порядке и сроки, установленные законодательством [10, ст. 3]. Порядок осуществления контроля за соответствием расходов утверждается субъектом, и он отличен от порядка проверки достоверности и полноты сведений о доходах. В нем определяется лицо, наделенное правом принимать решение о контроле за расходами, и основание для принятия такого решения в отношении каждого лица.

Субъект РФ вправе предусмотреть иные положения, регламентирующие особенности проведения указанной процедуры с учетом требований законодательства Российской Федерации. После увольнения, в течение шести месяцев, контроль за расходами может осуществляться Генеральным прокурором РФ или подчиненными ему прокурорами в отношении лица, замещавшего муниципальную должность или должность муниципальной службы.

Еще одним инструментом антикоррупционной политики является институт конфликта интересов. Несмотря на то что устранение конфликта интересов является одним из основополагающих механизмов предупреждения коррупции, на местах данный запрет в полной мере не реализуется. В связи с тем, что конфликт интересов является оценочной категорией, правовое оформление и решение различных организационных вопросов представляет определенную проблему, его процедура не отработана до сих пор.

Согласно действующему законодательству лица, замещающие муниципальные должности, обязаны сообщать в порядке, установленном законодательством, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта. Определение порядка сообщения о возникновении личной заинтересованности муниципальных служащих закреплено за субъектом РФ. Чаще всего контроль за реализацией данной законодательной нормы делегирован представительным

органам муниципальных образований или комиссиям представительных органов муниципальных образований, созданных для рассмотрения ситуаций конфликта интересов.

Законодатель также ввел ограничение для государственных и муниципальных служащих в виде 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 [11].

При осуществлении проверки органы, подразделения и должностные лица, определяемые Президентом РФ, вправе направлять запросы в банки и иные организации иностранных государств об имеющейся у них информации о наличии иностранных финансовых инструментов у лиц, на которых распространяется запрет на пользование иностранными финансовыми инструментами. Кроме того, правом направления запросов в иностранные банки обладает Финансовая служба по финансовому мониторингу и Генеральная прокуратура через Центральный Банк РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что ограничения, предусмотренные федеральным законодательством, распространяются практически в равной степени как на государственных, так и на муниципальных служащих.

Институциональное оформление антикоррупционной политики продолжается в России и в настоящее время. Контрольные полномочия закреплены за каждым из существующих в России уровней власти. Возможно, это сделано преднамеренно, чтобы исключить «выпадение» отдельных субъектов из антикоррупционного процесса. Задача власти — выстроить процессы антикоррупционной политики в регионе так, чтобы они приносили результаты и формировали в обществе нетерпимость к коррупционным правонарушениям.

Фактически антикоррупционная политика в России построена следующим образом: на федеральном уровне определяется общая стратегия антикоррупционной политики, нормы и правила взаимодействия; основной задачей субъекта является принятие региональной программы, направленной на решение стратегических задач; органы местного самоуправления и органы государственной власти для реализации региональных программ на своем уровне принимают локальные планы по борьбе с коррупцией.

По нашему мнению, не все субъекты, участвующие в реализации антикоррупционной политики, принимают установки, передаваемые по вертикали власти. Сбой происходит из-за отсутствия достаточной квалификации законодателей и исполнителей на местах, методической информации из центра и реального желания местных властей внедрять

антикоррупционные меры. Однако мониторинг планов и программ позволяет утверждать, что все больше регионов постепенно включаются в этот процесс.

В целом антикоррупционные мероприятия, реализуемые в России, можно подразделить на три группы:

— мероприятия прямого действия — это система запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции в отношении лиц, наделенных властными полномочиями. К ним относятся перечисленные ранее ограничения;

— мероприятия опосредованного действия — это мероприятия просветительского характера, направленные на изменение мировоззрения и отношения к коррупционным правонарушениям, а также меры по повышению эффективности образовательных и иных мероприятий по предотвращению коррупционного поведения;

— мероприятия правового действия — совершенствование законодательства, принятие нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции.

Сегодня в научном сообществе активно обсуждается необходимость создания специализированного антикоррупционного органа с полномочиями по надзору за исполнением законодательства и функций по проведению расследований преступлений коррупционной направленности [12, с. 81] в соответствии с опытом зарубежных стран. Однако Россия — страна со своей культурой, ментальностью и традициями. Европейский опыт вряд ли может быть применим в полном объеме в многонациональной стране, в экономике которой присутствуют все известные науке хозяйственные уклады.

Кроме того, учитывая постоянно разрастающийся государственный аппарат, представляется более целесообразным упорядочить функционал уже существующих структур, ликвидировав дублирующие функции и конкретизируя полномочия. Исторически сложилось, что следственные и надзорные функции в России осуществляли правоохранительные органы, что исключает обоснованность создания дублирующего органа. Сегодня такие функции закреплены федеральным законом: органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, проводят оперативно-розыскные мероприятия в целях добывания информации, необходимой для принятия решений в рамках антикоррупционной деятельности [13, ст. 15].

Другой вопрос — это воспитание культуры неприятия коррупции в обществе и развитие предупреждающих мер противодействия коррупции. До настоящего времени россияне, с одной стороны, осуждают коррупционные преступления, а с другой — допускают возможность собственного участия в коррупционных схемах, особенно на местном уровне [14].

С учетом того, что при Президенте России создан Совет по противодействию коррупции, в полномочия которого входит подготовка предложений о реализации государственной политики в области противодействия коррупции и координация деятельности органов власти Российской Федерации в данной сфере? представляется целесообразным функции специализированного органа по выработке стратегии развития антикоррупционного законодательства возложить на него. У Совета по противодействию коррупции есть все возможности для сбора и анализа сведений о реализации антикоррупционного законодательства в субъектах РФ. Взаимодействие с регионами можно выстроить через федеральных инспекторов аппарата Полномочного представителя Президента РФ, в функционал которых входит организация контроля за исполнением в субъекте РФ указов, распоряжений и иных решений Президента РФ. Вследствие этого проведение антикоррупционной политики было бы институционализировано, а не распределено по различным структурам с отсутствием ответственности.

Важна также политическая составляющая антикоррупционной политики. Политическая система в России в последние десятилетия развивается по сценарию доминирования одной политической партии, которая выступает с инициативами развития всех сфер общества. Можно по-разному относиться к партии власти, неоспоримо одно: в сложные экономические, социальные, политические периоды только через структуру «Единой России» удастся мобилизовать общество и донести основные цели, задачи, тенденции.

На очередном этапе развития партии логично включить в общенациональную повестку дня одну из главных идеологических задач — борьбу с коррупцией, так как именно партия «Единая Россия» формирует сегодня состав представительных и исполнительных органов власти на всех уровнях. Наличие внутривнутрипартийных норм, ограничений и требований позволит стимулировать не только кандидатов, но и действующих чиновников. Данная инициатива, при реальной ее реализации, может получить положительный отклик и в общественном сознании. Безусловно, существующий кодекс этики члена партии «Единая Россия» предусматривает отсутствие коррупционных связей, но, как и остальные меры, он носит, скорее, формальный характер.

Безусловно, важно наличие принципиальной позиции руководства в этом вопросе, как, например, инициатива партии в отношении лиц, имеющих судимость. Последние десять лет «Единая Россия» не поддерживает и не выдвигает кандидатов, имеющих даже погашенную судимость. Учитывая масштаб вовлеченности и охвата партией различных сфер жизнедеятельности общества, проведение широкомасштабной

кампании по борьбе с коррупцией на всех уровнях власти принесет политические бонусы и позволит сформировать дополнительный идеологический инструмент порицания коррупционных правонарушений даже более действенных, чем нормативные ограничения. Примером реализации такой политики является Китайская Народная Республика, где нормативные правовые акты Коммунистической партии компенсируют в стране недостаток государственного нормативного регулирования деятельности чиновников [15].

Подобная партийная позиция помогла бы решить такую немаловажную проблему в российском обществе, как политическая апатия населения. Можно констатировать, что в России проведена унификация процесса противодействия коррупции посредством введения всевозможных запретов и ограничений. Однако их нормативное установление на различных этапах развития России (начиная с Псковской и Новгородской судебных грамот и заканчивая крайними мерами в начале советского периода) свидетельствует о временном эффекте подобных мер. Параллельно с ограничивающей кадровой политикой в государстве должны выстраиваться процессы сотрудничества официальных властей с институтами гражданского общества.

Сегодня региональной и местной власти необходимо научиться взаимодействовать с собственными гражданами в процессе управления регионом и муниципалитетом. Анализ информационных порталов показал, что власть часто не публикует открытых отчетов перед населением, найти информацию о реализации той или иной федеральной (региональной, муниципальной) программы, отчетов органов власти практически невозможно; при решении ключевых вопросов по жизнедеятельности субъекта публичные слушания не проводятся; органы представительной власти нередко публикуют уже принятые нормативные правовые акты, то есть с гражданами не обсуждают проекты законов (исключение — бюджет). С одной стороны, можно понять представителей власти: весьма много неконструктивной критики, «сырых» инициатив. С другой стороны, общество никогда не сможет научиться вести реальный диалог и осуществлять контроль за действиями избираемой власти, если не будет пытаться этого делать. Начинать этот процесс необходимо именно на уровне органов местного самоуправления, как самому приближенному к народу уровню власти.

В настоящее время регионам и органам местного самоуправления представлено право дополнять федеральные инициативы мероприятиями, пресекающими и предупреждающими коррупционные правонарушения с учетом региональной специфики. Через косвенные антикоррупционные мероприятия осуществляется охват всех участников

антикоррупционного процесса: государственных чиновников, населения, бизнеса, общественных организаций. Однако для того, чтобы система работала эффективно, учебные и профилактические мероприятия необходимо внедрять не только через государственные органы власти, но и через проекты партии власти, направленные на противодействие коррупции. При этом каждый год может быть задана определенная тема антикоррупционной политики, тогда и эффект от вводимых законодательных мер будет значительно выше.

Особое внимание следует обратить на грантовые проекты. Развитие грантов по теме борьбы с коррупцией позволит вовлечь в процесс структуры гражданского общества и усилить роль общественного контроля. Под общественным антикоррупционным контролем следует понимать подотчетность органов государственной и муниципальной власти и должностных лиц гражданам, предполагающую, во-первых, получать гражданам соответствующую информацию о деятельности власти; во-вторых, принимать определенные меры (например, выступать с инициативой наложения персональных санкций в случае, если предоставленные сведения и объяснения будут сочтены неудовлетворительными) [16, с. 123].

Основные направления государственной антикоррупционной политики:

— развитие антикоррупционного законодательства, параллельно реализующего предупредительные меры и надзорные функции, с вовлечением в данную деятельность самих граждан;

— введение ограничительных мер и надзорных функций посредством активизации работы антикоррупционных комиссий на местах, а также органов следствия и прокуратуры;

— принятие предупредительных, косвенных мер через совещательный орган при Президенте РФ — Совет по противодействию коррупции и институт федеральных инспекторов, с целью выработки стратегий и распространения эффективных практик.

Обязанность по формированию норм морали и негативного отношения в обществе к коррупционным правонарушениям, по нашему мнению, должна быть возложена на партию власти.

Реализация предлагаемых мер возможна лишь при наличии политической воли руководства страны и понимания российским истеблишментом, что коррупция напрямую угрожает национальной безопасности и подрывает доверие к существующему политическому режиму, его авторитет.

Библиографический список

1. *Воронцов С.А.* О некоторых особенностях противодействия коррупции на региональном уровне. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-osobennostyah-protivodeystviya-korruptsii-na-regionalnom-urovne?ysclid=lgi2uj33wg647974295>

2. *Алексеев С.Л.* Антикоррупционный контроль в системе обеспечения экономической безопасности субъектов Российской Федерации: дис. ... д-ра экон. наук. Казань, 2022.
3. *Некрасов М.Ю., Агибалов Ю.В.* Организация работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации: практика и направления совершенствования. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-raboty-po-protivodeystviyu-korrupsii-v-subekta-h-rossiyskoy-federatsii-praktika-i-napravleniya-sovershenstvovaniya?ysclid=lgi4ughcoa599953966>
4. *Васев А.В.* Необходимость и возможность создания специальной правоохранительной службы по борьбе с коррупцией. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/neobhodimost-i-vozmozhnost-sozdaniya-spetsialnoy-pravoohranitelnoy-sluzhby-po-borbe-s-korrupsiey?ysclid=lgi5eemvhp455842146>
5. *Романова Н.П., Дробышев В.С.* Основные этапы становления антикоррупционной системы в России. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-etapy-stanovleniya-antikorrupcionnoy-sistemy-v-rossii-1?ysclid=lgi5x8m8mp847130813>
6. Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 3 дек. 2013 г. № 878 (в ред. от 25 апр. 2022 г. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2022 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 29 дек. 2022 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: Федер. закон от 3 дек. 2012 г. № 230-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2022 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. О запрете отдельным категориям лиц 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: Федер. закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ (в ред. от 26 мая 2021 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. *Павлов А.Ф.* К вопросу об институционализации профилактики коррупции через создание единого антикоррупционного органа // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 4.
13. Об оперативно-розыскной деятельности: Федер. закон от 12 авг. 1995 г. № 144-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. *Максименко А.А.* Отношение россиян к коррупции // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 12: Социология. 2020. Т. 13, № 4. С. 407–428.
15. *Севальнев В.В.* Правовое регулирование противодействия коррупции в Китае // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2.
16. *Шедий М.В.* Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. 2014.