

I.N.Tarasov  
**The Dynamics of Institutional  
Development of Anti-Corruption  
Policy in the Regions of the Volga  
Federal District**

Stages of forming regional anti-corruption policy are defined. Models of anti-corruption policy development by the example of Tatarstan, Samara, and Saratov regions are shown.

*Key words and word-combinations:* anti-corruption policy, anti-corruption legislation, the Volga Federal District.

Определяются этапы формирования региональной антикоррупционной политики. Показаны модели развития антикоррупционной политики на примере Татарстана, Самарской и Саратовской областей.

*Ключевые слова и словосочетания:* антикоррупционная политика, антикоррупционное законодательство, Приволжский федеральный округ.

УДК 354(470.44)  
ББК 66.3(0),123(235.54)

**И.Н. Тарасов**

## **ДИНАМИКА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНАХ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

Одной из важнейших проблем в современной России является коррупция. Пристальное общественное внимание к ней обусловлено сознанием того, что коррупция теснейшим образом связана с неэффективностью политической системы, государственного управления, несовершенством правоотношений, деформацией общественной морали. Коррупция препятствует реализации общественных интересов, свобод граждан, причиняет ущерб сотрудничеству с другими государствами, социальной и инвестиционной политике. Она подрывает основной ресурс власти – доверие со стороны населения, без чего власть не может проводить какую-либо полноценную политику.

Сегодня некоторые органы власти приобрели характер корпоративной структуры, которая не организует работу института политической системы, а использует ресурсы государства в своих корыстных интересах. Ситуация с коррупцией в России не может считаться благополучной, а проблема институционализации противодействия коррупции чрезвычайно важна и актуальна. Она диктует необходимость постоянного и всеобъемлющего взаимодействия всех заинтересованных сторон в вопросах противодействия коррупции на региональном, федеральном и международном уровнях.

На общегосударственном уровне Федераль-

ный закон «О противодействии коррупции» [1] был принят в декабре 2008 г., однако до сих пор в нашей стране фактически отсутствует система общественного контроля как за соблюдением законодательства, так и за деятельностью органов власти любого уровня. Организации общественного сектора почти полностью отстранены от практического участия в реализации административной политики.

Вместе с тем в ряде субъектов РФ, входящих в состав Приволжского федерального округа, еще до принятия указанного Федерального закона была предпринята относительно успешная попытка проектирования деятельности по противодействию коррупции на региональном уровне. Первые нормативно-институциональные комплексы, являющиеся базой региональной антикоррупционной политики, начали формироваться в 1990-х годах. Отметим, что антикоррупционные проекты конца XX в. не носили целостного характера и часто принимали формы скоротечных пиар-кампаний. Так, волгоградское законодательство было отменено судом, действие башкирского приостановлено прокуратурой и лишь татарстанское продолжает действовать.

Ситуация стала изменяться в начале 2000-х годов. Сегодня в Самарской области достаточно активно действует Координационный совет «Партнерство в борьбе с коррупцией», в Нижнем Новгороде создана Комиссия по борьбе с коррупцией при администрации губернатора области, активно работает Фонд поддержки антикоррупционных инициатив. В 2006 г. принят Закон «О противодействии коррупции в Саратовской области» [2].

Наша исследовательская задача состоит в том, чтобы установить этапы формирования региональной антикоррупционной политики в субъектах Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа (ПФО), и определить возможные направления развития данного процесса в сравнительной перспективе. В качестве базовых примеров для сравнения отобраны случаи Республики Татарстан, Самарской и Саратовской областей, поскольку именно в этих регионах ПФО формирование антикоррупционной политики происходит на сегодняшний день наиболее интенсивно и представляет характерные для других регионов особенности.

Раньше всего (в пределах ПФО) вопросами комплексной антикоррупционной политики занялись в Самарской области. Еще в октябре 2001 г. по инициативе губернатора К.А. Титова началась реализация программы «Партнерство по противодействию коррупции». Был создан Координационный совет, в который вошли представители органов власти, негосударственных некоммерческих организаций, объединений предпринимателей, средств массовой информации. Большие усилия были направлены на информирование и активизацию простых граждан в противодействии коррупции, на правовое просвещение населения.

В 2004 г. Саратовская область сделала первый шаг к разработке собственного антикоррупционного законодательства. В прокуратуре области была создана рабочая группа по противодействию коррупции, которая предложила соответствующий законопроект. К его разработке привлекались ученые Саратовского центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции при Саратовской государственной академии права, специалисты торгово-промышленной палаты области.

В 2005 г. Татарстан стал первым субъектом РФ, в котором была разработана республиканская Стратегия антикоррупционной политики, а в 2006 г. принят целый ряд антикоррупционных законодательных актов [3]. Основными целями и задачами утвержденной республиканской Стратегии стали повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти и общества в сфере государственного управления; снижение уровня коррупции и обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией. Во исполнение Стратегии министерством юстиции республики разработан проект Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Республики Татарстан, который прошел правовую экспертизу и был утвержден Указом Президента Республики Татарстан в марте 2011 г.

Татарстанское законодательство в качестве одной из действенных мер предполагало формирование межрегиональных антикоррупционных коалиций. В ходе состоявшейся в ноябре 2006 г. в Казани научно-практической конференции «О проблемах борьбы с коррупцией» было принято решение об учреждении Фонда «Антикоррупция» [4]. Основные направления деятельности фонда: оптимизация правоохранительной и судебной практик, выявление и пресечение коррупционной деятельности.

Таким образом, существующая антикоррупционная политика Республики Татарстан явилась результатом стремительного и последовательного развития антикоррупционного законодательства, инициированного исключительно властными структурами. Татарстанское антикоррупционное законодательство послужило образцом при создании Закона Саратовской области «О противодействии коррупции в Саратовской области» [2].

Закон «О противодействии коррупции в Саратовской области» определял круг актов (проектов), которые в обязательном порядке должны пройти антикоррупционную экспертизу. В соответствии с данным нормативно-правовым актом в феврале 2007 г. был создан отдел по противодействию коррупции при Правительстве области. Его функциями стали: «разработка программных мероприятий по реализации антикоррупционной политики области; организация и проведение антикоррупционного мониторинга в области; организация и проведение антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов области, в том числе законов области, а также действующих правовых актов области; работа с обращениями граждан, должностных и юридических лиц, содержащими сведения о коррупционной деятельности субъектов коррупционных правонарушений; подготовка ежегодного отчета о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики в области и представление его губернатору области и в областную Думу; изучение практики успешно реализованных антикоррупционных программ в регионах Российской Федерации и зарубежных странах» [2, ст. 10].

В феврале 2007 г. в торгово-промышленной палате Саратовской области создан экспертный совет для проведения экспертиз нормативно-правовых актов на коррупциогенность. Целями совета являются анализ причин и условий, порождающих коррупцию, и подготовка экспертных заключений по тем или

иным нормативно-правовым актам или их проектам. Для участия в работе совета могут привлекаться независимые эксперты – социологи, юристы, специалисты той отрасли деятельности, которой посвящена каждая конкретная экспертиза.

Высший исполнительный и законодательный органы государственной власти Саратовской области предприняли собственные шаги, направленные на профилактику коррупции. Так, в декабре 2009 г. принято постановление Правительства области «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области и проектов нормативных правовых актов области» [5], а в июле 2010 г. – постановление Саратовской областной Думы «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области и проектов нормативных правовых актов области» [6].

Таким образом, хотя инициатива в разработке нормативной базы и принадлежала региональным властным структурам, но в Саратовской области институты гражданского общества активно включились в разработку и реализацию антикоррупционной политики.

Несколько иначе формировалась антикоррупционная политика Самарской области. Здесь акцент был сделан на тесном взаимодействии органов власти, представителей бизнеса и общества, причем многие инициативы исходили не от властных органов.

Имеется ряд показательных примеров антикоррупционной гражданской активности в регионе. В 2005 г. при Самарской губернской Думе был создан Общественный совет, в состав которого вошли 207 негосударственных некоммерческих организаций. Совет содействовал разработке и принятию в 2006 г. Положения о двухуровневой общественной экспертизе регионального законодательства на коррупциогенность. Помимо Совета при Самарской губернской Думе была организована Школа общественных экспертов. 14 декабря 2006 г. в Самаре состоялась областная конференция «Программа противодействия коррупции в Самарской области, 2001–2006 годы. Итоги, Проблемы, Перспективы», на которой были подведены итоги пяти лет реализации программы «Партнерство по противодействию коррупции в Самарской области» [7].

Гражданская активность сказалась на результатах опросов общественного мнения в Самарской области. Респонденты отмечали увеличение случаев вымогательства и взяток представителями органов власти с 17% в 1997 г. до 27% в 2006 г.; 64% респондентов в 2002 г. и в 2005 г. считали, что все или почти все представители власти коррумпированы. В 1998 г. 86% респондентов и 81% в 2006 г. полагали, что уровень коррупции повысился или остался без изменения; 61% респондентов в 1999 г. и 67% в 2006 г. считали, что коррупцию в России искоренить невозможно [8]. В результате пятилетней антикоррупционной работы общественных структур граждане стали занимать более активную позицию в антикоррупционных процессах.

Результаты пятилетней реализации программы «Партнерство по противодействию коррупции в Самарской области» были положены в основу антикоррупционного законодательства, которое в Самарской области стало разрабатываться позже, чем в других регионах ПФО. Итогом антикоррупционной деятельности законодателей, правоохранителей и общественников стал Закон «О противодействии коррупции в Самарской области» [9], принятый в марте

2009 г. Примечательно, что к маю 2012 г. в самарской закон было внесено лишь 4 поправки, связанные с развитием федерального законодательства.

В прочих регионах ПФО формирование антикоррупционной политики происходит менее интенсивно.

При сравнительном анализе юридических документов необходимо учитывать динамику процесса формирования нормативной базы антикоррупционной политики в регионах Приволжья. «Ранний старт» не всегда обеспечивает принятие эффективных решений, хотя и определяет некоторое тактическое преимущество, выражающееся в возможности более развернутого позиционирования гражданских и властных институтов, ориентированных на борьбу с коррупцией.

Региональные законы о противодействии коррупции уже приняты во всех субъектах федерального округа. В ряде регионов ПФО развивается процесс институционализации антикоррупционной политики. В частности, в Татарстане, Удмуртии, Чувашии, Пензенской, Саратовской, Самарской, Ульяновской областях и других субъектах образованы и начали работать специализированные органы, осуществляющие мониторинговые и аудиторские функции в рамках региональных программ (стратегий) противодействия коррупции.

Отдельные регионы находятся лишь в начале пути формирования собственной антикоррупционной политики. Так, в Оренбургской области распоряжением губернатора создана рабочая группа для разработки областной целевой программы по противодействию коррупции.

Примеры Башкортостана и Нижегородской области представляют собой особые случаи. В этих регионах антикоррупционная политика разрабатывается чрезвычайно медленно. Хотя в этот процесс вовлечено гражданское общество и законодательная база противодействия коррупции формируется в условиях диалога, все же антикоррупционная политика рассматривается как сфера административных и даже технических решений. Экспертная деятельность в этих субъектах РФ также существенно запаздывает в своем развитии по сравнению с иными регионами ПФО, хотя соответствующее законодательство принято. Нижегородский закон о противодействии коррупции [10] был принят в марте 2008 г. и уже через год потребовал существенной новеллизации. Принятый в июле 2009 г. Закон «О противодействии коррупции в Республике Башкортостан» [11] определил организационные основы противодействия коррупции, установил полномочия республиканских государственных органов и должностных лиц в этой сфере.

Таким образом, можно выделить несколько этапов формирования региональной антикоррупционной политики:

- принятие политического решения (как правило, органами исполнительной власти) о необходимости формирования антикоррупционной политики;
- выбор разработчика общей концепции. Опыт показывает, что таким разработчиком могут выступать не только властные структуры (прокуратура, например), но и отечественные и зарубежные научно-исследовательские институты, неправительственные организации, а также предпринимательские сообщества;
- разработка общей концепции антикоррупционной политики и регионального закона о противодействии коррупции;

- общественное обсуждение, экспертиза и принятие закона о противодействии коррупции;
- учреждение специального уполномоченного органа, как правило не являющегося полностью независимым и входящего в структуру правоохранительных, надзорных или исполнительных органов власти;
- разработка специальным уполномоченным органом совместно с институтами гражданского общества среднесрочной (на 4–5 лет) программы противодействия коррупции, как правило, в статусе региональной целевой программы;
- принятие и финансовое обеспечение реализации антикоррупционной программы (стратегии);
- разработка и внедрение ведомственных и отраслевых программ по противодействию коррупции, институциональных регламентов;
- мониторинг исполнения антикоррупционного законодательства и реализации мероприятий, предусмотренных соответствующей региональной программой;
- новеллизация регионального законодательства и модернизация антикоррупционной программы.

Определяя дальнейшие перспективы развития антикоррупционной политики в субъектах ПФО, необходимо оговориться, что собственно «региональная специфика» все более теряет свое значение в связи с принятием основополагающего Федерального закона. Тем не менее, унификация регионального законодательства имеет свои пределы, поскольку сам Федеральный закон носит рамочный характер и во многом учитывает различающуюся динамику институционализации антикоррупционной политики в отдельных регионах. Этот процесс неизбежно будет сопровождаться противоречиями и, возможно, даже конфликтами по поводу компетенций и полномочий федеральных и региональных уполномоченных органов, трактовки (расширительной или сужающей) положений федерального законодательства в сравнении с действовавшим до того региональным законодательством.

#### Библиографический список

1. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 21 нояб. 2011 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; 2011. № 48. Ст. 6730.
2. О противодействии коррупции в Саратовской области: Закон Саратовской области от 29 дек. 2006 г. № 155-ЗСО // Сар. обл. газ. 2007. 23 янв.
3. Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2006. № 5.
4. Александр Коновалов принял участие в научно-практической конференции «О проблемах борьбы с коррупцией». URL: <http://www.pfo.ru/?id=10296>
5. О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области и проектов нормативных правовых актов области: постановление Правительства Саратовской области от 3 дек. 2009 г. № 601-п // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 30.
6. О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Саратовской области и проектов нормативных правовых актов Саратовской области в Саратовской областной Думе: постановление Саратовской областной Думы от 21 июля 2010 г. № 34-1682 // Неделя области. 2010. 29 июля.
7. Конференция «Программа противодействия коррупции в Самарской области, 2001–2006 годы. Итоги, Проблемы, Перспективы». URL: <http://www.stopcor.ru/resolution2.doc>