

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М О Н О Г Р А Ф И Я

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО КООРДИНАЦИИ РАБОТЫ
ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО СОЦИАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ
АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



• ПРОСПЕКТ •

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ
МЕХАНИЗМЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М О Н О Г Р А Ф И Я



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2019

УДК 343.35(470+571)
ББК 67.408(2Рос)

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

О-64

Издано одобрено секцией публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Редакционная коллегия:

Хабриева Т. Я., академик РАН;
Андриченко Л. В., доктор юридических наук, профессор;
Кучеров И. И., доктор юридических наук, профессор;
Цирин А. М., кандидат юридических наук.

Рецензенты:

Бошно С. В., доктор юридических наук, профессор;
Капустин А. Я., доктор юридических наук, профессор.

О-64 Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации : монография / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, А. М. Цирин [и др.]. — Москва : Проспект, 2019. — 224 с.

ISBN 978-5-392-28811-3

DOI 10.31085/9785392288113-2019-224

Монография посвящена анализу организационно-правовых механизмов противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации в системной взаимосвязи с нормативными правовыми актами федерального законодательства о противодействии коррупции.

Исследование отражает теоретико-методологические подходы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации к правовому обеспечению противодействия коррупции, а также учитывает правоприменительную практику, включая взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных государственных органов.

Рассмотрены проблемы, связанные с организацией деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации и органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также вопросы антикоррупционного социального контроля.

Нормативные правовые акты приводятся по состоянию на 15 июня 2018 г.

Для научных работников, практикующих юристов, представителей государственных органов и органов местного самоуправления, общественных и правозащитных организаций, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в успешной реализации антикоррупционной политики государства.

УДК 343.35(470+571)
ББК 67.408(2Рос)

Научное издание

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Подписано в печать 24.10.2018. Формат 60×90 1/16.

Печать цифровая. Печ. л. 14,0. Тираж 500 (1-й завод 100) экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации, 2018
© ООО «Проспект», 2018

ISBN 978-5-392-28811-3

DOI 10.31085/9785392288113-2019-224

THE INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

ORGANIZATIONAL AND LEGAL
MECHANISMS
FOR COMBATING
CORRUPTION
IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

M O N O G R A P H



• PROSPEKT •

Moscow
2019

Approved at the Meeting of Scientific Board (“Public Law” Section) of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Editorial board:

Khabrieva T. Y., Academician of the Russian Academy of Sciences;

Andrichenko L. V., Doctor of Law, Professor;

Kucherov I. I., Doctor of Law, Professor;

Tsirin A. M., Candidate of Law.

Reviewers:

Boschno S. V., Doctor of Law, Professor;

Kapustin A. Ya., Doctor of Law, Professor.

Organizational and Legal Mechanisms for Combating Corruption in the Subjects of the Russian Federation : Monograph / T. Y. Khabrieva, L. V. Andrichenko, A. M. Tsirin [etc.]. — Moscow : Prospekt, 2019. — 224 p.

ISBN 978-5-392-28811-3

The monograph is devoted to the analysis of organizational and legal mechanisms for combating corruption in the subjects of the Russian Federation, conducted in a system relationship with the regulatory legal acts of the Federal legislation on combating corruption.

The scientific work reflects the theoretical and methodological approaches of the institute to the legal support of combating the negative social phenomenon of corruption, and as well as takes into account law enforcement practice, including interaction of public authorities of the subjects of the Russian Federation and federal state bodies in the sphere under consideration.

A distinctive feature of the monograph is the consideration of issues related to the organization of the activities of the commissions for the coordination of combating corruption in a subject of the Russian Federation and public authority of a subject of the Russian Federation on the prevention of corruption and other offenses, as well as issues of anti-corruption social control in the subjects of the Russian Federation.

The monograph contains the conclusions and recommendations of scientific workers who are competent in the field of scientific support for combating corruption, and participated in the empirical research in the subjects of the Russian Federation, as well as having access to monitoring results of legislation of combating corruption and practice of law enforcement of the subjects of the Russian Federation.

The explanations and recommendations contained in the book will be useful to both researchers and practitioners implementing the norms of legislation.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Хабриева Т. Я. — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заместитель президента РАН, академик РАН, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан, член Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы) (введение).

Андриченко Л. В. — заведующий Центром публично-правовых исследований ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (п. 2 гл. 1).

Цирин А. М. — и. о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗИСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук (п. 1 гл. 1, заключение).

Илий С. Е. — заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент, старший советник юстиции (п. 4 гл. 5).

Кузнецов В. И. — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, кандидат юридических наук (п. 1 гл. 5, п. 3 гл. 5).

Ломакина Л. А. — старший научный сотрудник отдела законодательства о труде и социальном обеспечении ИЗИСП, кандидат юридических наук (п. 2 гл. 5).

Матулис С. Н. — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, кандидат политических наук, PhD (п. 1 (в соавт.) гл. 2, п. 2 (в соавт.) гл. 2, п. 1 (в соавт.) гл. 4, п. 4 (в соавт.) гл. 4).

Молчанова М. А. — младший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП (п. 1 гл. 3, Приложение).

Никитина Е. Е. — ведущий научный сотрудник отдела конституционного права ИЗИСП, кандидат юридических наук (п. 2 гл. 4).

Крысенкова Н. Б. — старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права, кандидат юридических наук (п. 3 (в соавт.) гл. 1).

Леценков Ф. А. — научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права (п. 3 (в соавт.) гл. 1).

Севальнев В. В. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, кандидат юридических наук (п. 1 (в соавт.) гл. 4, п. 4 (в соавт.) гл. 4).

Трущевский Ю. В. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор (п. 1 (в соавт.) гл. 2, п. 2 (в соавт.) гл. 2, п. 3 гл. 4).

Черепанова Е. В. — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗИСП, кандидат юридических наук (п. 2 гл. 3).

AUTHORS

Khabrieva T. Y. — Director of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation, Deputy President of the Russian Academy of Sciences (RAS), academician of RAS, member of the International Academy of Comparative Law, Doctor of Law, Professor, Honored lawyer of the Russian Federation, Honored lawyer of the Republic of Tatarstan, member of the anti-corruption Council under the President of the Russian Federation, member of the European Commission for democracy through law (Venice Commission of the Council of Europe) (introduction).

Andrichenko L. V. — Head of the Center for the public law studies (ILCL), Doctor of Law, Professor, the Honored Lawyer of Russian Federation (p. 2 of ch. 1).

Tsirin A. M. — acting Head of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Executive secretary of the Multidisciplinary committee of coordination of scientific and methodological anti-corruption policies, Candidate of Law (p. 1 of ch. 1, conclusion).

Iliy S. Ye. — Head of the Department of Problems of Prosecutor's Supervision and Strengthening of Legality in the Sphere of State and Municipal Service, Counteracting Corruption of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor, Senior Counselor of Justice (p. 4 of ch. 5).

Kuznetsov V. I. — Senior research fellow of the Department of administrative legislation and procedure (ILCL), Candidate of Law (p. 1 of ch. 5, p. 3 of ch. 5).

Lomakina L. A. — Senior research fellow of the Department of labor and social security legislation (ILCL), Candidate of Law (p. 2 of ch. 5).

Matulis S. N. — Senior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Political Science, PhD (p. 1 (co-authored) of ch. 2, p. 2 (co-authored) of ch. 2, p. 1 (co-authored) of ch. 4, p. 4 (co-authored) of ch. 4).

Molchanova M. A. — Junior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL) (p. 1 of ch. 3, Annex).

Nikitina E. E. — Leading research fellow of the Department of constitutional law (ILCL), Candidate of Law (p. 2 of ch. 4).

Krysenkova N. B. — Senior research fellow of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal Law and international Law (ILCL), Candidate of Law (p. 3 (co-authored) of chapter 1).

Leshenkov F. A. — Research fellow of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal Law and international Law (ILCL) (p. 3 (co-authored) of ch. 1).

Sevalnev V. V. — Leading research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Law (p. 1 (co-authored) of ch. 4, p. 4 (co-authored) of ch. 4).

Truntsevsky Yu. V. — Leading research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Doctor of Law, Professor (p. 1 (co-authored) of ch. 2, p. 1 (co-authored) of ch. 2, p. 3 of ch. 4).

Cherepanova E. V. — Senior research fellow of the Department of methodology of combating corruption (ILCL), Candidate of Law (p. 2 of ch. 3).

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	10
Глава I. Правовое регулирование противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и зарубежных государств.....	16
Глава II. Анализ деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации	54
Глава III. Основные подходы к созданию органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений	88
Глава IV. Правовое регулирование антикоррупционного социального контроля в субъектах Российской Федерации.....	113
Глава V. Анализ практики исполнения законодательства о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации.....	165
Заключение.....	217
Приложение.....	222

SUMMARY

Introduction.....	10
Chapter I. Legal regulation of combating corruption in the subjects of the Russian Federation and foreign states	16
Chapter II. Analysis of the activities of the commissions for the coordination of combating corruption work in the subjects of the Russian Federation	54
Chapter III. Main approaches to the creation of a public authority of the subject of the Russian Federation on the prevention of corruption and other offenses	88
Chapter IV. Legal regulation of anti-corruption social control in the subjects of the Russian Federation	113
Chapter V. Analysis of practice of law enforcement in combating corruption in the subjects of the Russian Federation	165
Conclusion.....	217
Appendix.....	222

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

ГРЕКО — Группа государств против коррупции

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КПК ООН — Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (UN Convention against corruption, 2003) (принята 31 октября 2003 г.)

Национальная стратегия — Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ООН — Организация Объединенных Наций

ОЭСР — Организация экономического сотрудничества и развития

РГ — Российская газета

РФ — Российская Федерация

СБ ООН — Совет Безопасности Организации Объединенных Наций

СЗ РФ — Собрание законодательства Российской Федерации

СК РФ — Следственный комитет Российской Федерации

СНГ — Содружество Независимых Государств

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Федеральный закон № 273-ФЗ — Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Федеральный закон № 230-ФЗ — Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»

- Федеральный закон № 25-ФЗ** — Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»
- Федеральный закон № 79-ФЗ** — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
- Федеральный закон № 231-ФЗ** — Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»
- Федеральный закон № 172-ФЗ** — Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»
- Федеральный закон № 212-ФЗ** — Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»
- Закон об основах** — Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятый Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ 15 ноября 2003 г. (постановление № 22–15)
- Типовое положение** — Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации
- Комиссия** — Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция, являясь универсальным общественно опасным социальным явлением, поражает различные уровни государственного управления и сферы общественной жизни. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ коррупция отнесена к числу основных угроз государственной и общественной безопасности (п. 43). Это обуславливает необходимость углубленного исследования данного феномена.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — Институт) с позиций правовой науки многие годы исследует антикоррупционную тематику. Теоретической базой для этого послужили научные разработки Института в областях криминологии, уголовного права и конфликтологии, составляющие научную школу, имеющую без малого вековую историю². Знаковыми работами, во многом предварившими последующий научный поиск, стали исследова-

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ 2016, № 1 (часть II), ст. 212.

² См., напр.: Проблемы преступности: сборник статей: вып. 4 / под ред. Е. Ширвиндта, Ф. Трасковича, М. Гернета; Государственный институт по изучению преступности и преступника. М., 1929; Пределы действия Уголовного кодекса Российской Федерации / под ред. В. П. Кашепова. М., 1998; Уголовная ответственность несовершеннолетних / под ред. В. П. Кашепова. М., 1999; *Костарева Т. А.* Дифференциация уголовной ответственности. М., 1998; *Маргогулова И. Л.* Амнистия и помилование в российском законодательстве. М., 1998; Развитие уголовного законодательства Российской Федерации: учебно-практическое пособие / отв. ред. В. П. Кашепов. М., 2007; Правовое противодействие экстремизму: научно-практическое пособие / отв. ред. В. П. Кашепов. М., 2008; Международно-правовые стандарты в уголовной юстиции Российской Федерации / С. П. Андрусенко, Н. А. Голованова, А. А. Гравина и др.; отв. ред. В. П. Кашепов. М., 2012; Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т. Я. Хабриева. М., 2012; Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой.

ния Института, связанные с научно-правовым обеспечением административной реформы¹, разграничением полномочий между уровнями публичной власти², а также с правовым мониторингом и антикоррупционной экспертизой³.

Вовлеченность Института в работу по научному, экспертному и образовательному обеспечению противодействия коррупции обусловила включение его представителя в состав Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции⁴.

Активные научные исследования Института послужили основанием для принятия президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции протокольного решения от 16 февраля 2011 г. (протокол заседания № 22) о возложении на Институт функции междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

За указанными выше работами последовали фундаментальные труды, посвященные изучению природы коррупции⁵, ее проявлений и трансформаций, стратегий противодействия⁶ и других вопросов, имеющих важнейшее значение для теории и практики борьбы с этим негативным социальным явлением⁷.

¹ См.: Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2008.

² См.: Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / А. Е. Постников, Л. В. Андриченко, А. Е. Помазанский [и др.]; отв. ред. Л. В. Андриченко, А. Е. Постников. М.: ИЗиСП, 2015.

³ Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова и Д. Б. Горохова. М., 2009; Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / под ред. В. Н. Найдено, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой. М., 2010 и др.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 28 июля 2012 г. № 1060 (ред. от 22 июня 2018 г.) «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4481.

⁵ Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т. Я. Хабриева. М., 2012.

⁶ См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. академик РАН Т. Я. Хабриева. М.: ИЗиСП, 2016.

⁷ См: Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / под ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирина. М.: ИЗиСП, 2013; Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП, 2016 и др.

Десять лет назад, после принятия ряда программных антикоррупционных документов (стратегии и планов)¹, определяющих основные направления государственной антикоррупционной политики и одновременно отражающих реализацию обязательств России по имплементации положений международных антикоррупционных конвенций², борьба с коррупцией приобрела характер долгосрочной государственной задачи.

В короткие сроки было сформировано законодательство о противодействии коррупции, отвечающее не только требованиям международных антикоррупционных стандартов, но и не уступающее лучшим зарубежным аналогам.

Национальная стратегия противодействия коррупции³ предусматривает согласование усилий в противодействии коррупции органов власти на всех уровнях управления. В юридической литературе справедливо отмечается, что «Федеральный законодатель, как правило, делегирует правовое регулирование процедурных вопросов реализации антикоррупционного законодательства федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, органам управления организациями и учреждениями»⁴.

В связи с этим в субъектах Российской Федерации также создавалась необходимая правовая основа противодействия коррупции, которая в ряде случаев развивалась с опережением федерального уровня правового регулирования. Центральное место в ней заняли законы субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции⁵. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, органа-

¹ Национальный план противодействия коррупции, утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568; Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы (Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»).

² См.: Федеральные законы от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции», от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».

³ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

⁴ Антикоррупционное процессуальное законодательство субъектов Российской Федерации: сборник нормативных правовых актов. М., 2018. С. 4.

⁵ См., напр.: Закон Астраханской области от 28 мая 2008 г. № 23/2008-ОЗ «О противодействии коррупции в Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2008. № 27; постановление Кабинета Министров РТ от 19 июля 2014 г. № 512 «Об утверждении Государственной программы «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2020 годы». URL: <http://minjust.tatarstan.ru/gosudarstvennaya-programma-realizatsiya.htm>; распоряжение Мэра Москвы от 24 апреля 2015 г. № 303-РМ «Об утверждении Порядка разработки и реализации Плана противодействия коррупции в городе Москве, планов противодействия коррупции в органах исполнительной власти города Москвы, структурных подразделениях Аппарата Мэра и Правительства Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 25.

ми государственной власти субъектов Федерации в сфере противодействия коррупции принято 15 089 нормативных правовых актов (из них в I квартале 2016 г. — 2371 акт)¹.

Наряду с ними правовую основу противодействия коррупции составляют нормы, содержащиеся в правовых актах, регламентирующих вопросы государственной гражданской и муниципальной службы, статус отдельных государственных органов субъектов Федерации, обеспечения правотворческой деятельности и др.²

Задача реализации единой государственной антикоррупционной политики требует высокой степени синхронизации федерального и субъектного уровней правового регулирования. В этом контексте в гл. 1 настоящей монографии основной акцент сделан на анализе законодательства в области противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и зарубежных государствах с федеративной формой государственного устройства, рассматривается текущий этап эволюции системы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, принятых по вопросам противодействия коррупции.

В период с 2012 по 2018 г. Институтом было проведено несколько крупных исследований по указанной проблематике. В соответствии с поручением председателя президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (письмо от 6 июня 2011 г. № А4-7981) были проведены выездные эмпирические исследования, позволившие получить целостное представление о проведении антикоррупционной политики на региональном уровне, в рамках которых осуществлялся выборочный анализ муниципальных программ³.

На основе материалов данного исследования в 2014 г. вышло в свет научно-практическое пособие «Противодействие коррупции в субъек-

¹ Обзор по результатам мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации, проведенного в целях выявления в нем положений, способствующих проведению коррупции, за I полугодие 2016 г. // URL: http://minjust.ru/sites/default/files/obzor_po_rezultatam_monitoringa_zakonodatelstva_subektov_1_polugodie_2016.docx

² См., напр.: Закон Тюменской области от 28 сентября 2011 г. № 54 «О Счетной палате Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 2011. № 8. Ч. 2; Закон Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Сборник законодательства Свердловской области. 2010. № 10–8. Ст. 1510; Закон Алтайского края от 9 ноября 2006 г. № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 127. Ч. 2. С. 157; Закон Приморского края от 7 сентября 2011 г. № 808-КЗ «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Приморского края» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2011. № 199; и др.

³ Подробнее см.: Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: научный доклад. М., 2012.

ектах Российской Федерации»¹, позволившее выявить типичные, в первую очередь юридические, а также организационные ошибки и недостатки в антикоррупционной деятельности субъектов Российской Федерации и сформулировать предложения по ее совершенствованию. Наряду с признанием определенного качественного уровня нормативно-правового обеспечения антикоррупционной деятельности субъектов Российской Федерации были определены погрешности, обусловленные слабостью общеправовых подходов и связанные с наличием проблем содержательного характера. В числе общесистемных недостатков были указаны разрозненность подходов субъектов Российской Федерации к порядку принятия программ противодействия коррупции; слабо выраженная доминанта воздействия федерального законодательства; наличие избыточного количества декларативных норм и ряд других².

Результаты этого исследования рассматривались на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 25 сентября 2012 г. и обсуждались в ходе Всероссийской научно-практической конференции «Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: проблемы и способы их решения» (г. Казань, 13 февраля 2013 г.).

Проявления коррупции в субъектах Российской Федерации дискредитируют государственную власть в глазах общественности, наносят ущерб инвестиционной привлекательности и благосостоянию региона, создают социальную напряженность. Данные обстоятельства учитываются в рамках совершенствования государственной антикоррупционной политики.

Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»³ были утверждены три типовых положения: о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации; о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений; об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации в трехмесячный срок было предписано: образовать комиссии

¹ Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев [и др.]; под ред. Т. Я. Хабриевой; ред. кол. Л. В. Андриченко, Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013.

² Подробнее см.: Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: научный доклад. М.: ИЗиСП, 2012.

³ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации; обеспечить издание нормативных правовых актов, устанавливающих порядок рассмотрения этими комиссиями вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, и урегулирования конфликта интересов; создать органы субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Таким образом, процесс формирования организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации находится на завершающей стадии. При этом важным представляется проведение научного анализа подходов к созданию и организации деятельности вышеуказанных комиссий и органов, что предполагает изучение не только правового статуса этих институций, но также их правоприменительной практики. Этим вопросам посвящены гл. 2 и 3 настоящей монографии.

Не менее важной представляется проблема институционализации социального контроля в области противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации. В гл. 4 монографии рассматривается роль социального контроля в системе мер противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, институты гражданского общества, осуществляющие данную деятельность, и технологии социального контроля.

В рамках реализации Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 гг., утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147, Институт совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации провел мониторинг реализации норм законодательства о противодействии коррупции субъектов Российской Федерации. Результаты этого анализа отражены в гл. 5, которая посвящена практике применения законодательства о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации, включая материалы прокурорского надзора.

В ходе исследования были выявлены и систематизированы проблемные вопросы не только практического, но и теоретического плана, возникающие при реализации законодательства субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции, а также подготовлены предложения по их решению.

Предлагаемое читателю издание представляет собой одну из немногих монографических работ, посвященных анализу проблем правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, содержащих научно обоснованные предложения и рекомендации по их преодолению.

Содержащиеся в монографии выводы будут полезны как научным работникам, так и специалистам-практикам, конструирующим и реализующим нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции.

Глава I

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

§ 1. Правовая основа противодействия коррупции в Российской Федерации

Динамика развития правового регулирования противодействия коррупции в 1990-е и 2000-е гг. существенно различалась. В России 1990-х гг. становление законодательства о противодействии коррупции шло очень медленно¹. Нормативное закрепление антикоррупционных мер в качестве направления развития системы государственных органов берет начало с 1990-х гг. — с издания Президентом России двух указов:

— от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»;

— от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

Эти нормативные правовые акты запрещали государственным служащим заниматься коммерческой деятельностью, вводили систему аттестации и обязательное представление государственными служащими при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, а также определяли порядок и правила организации торгов на закупку товаров, работ и услуг. Отмеченные акты впоследствии легли в основу Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»².

Законом № 119-ФЗ были установлены запреты и ограничения, введена обязанность ежегодно представлять в органы государственной

¹ См., напр.: *Талапина Э. В.* Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М., 2010.

² Утратил силу в 2004 г.

налоговой службы сведения о являющихся объектами налогообложения доходах и имуществе, принадлежащем на праве собственности.

Однако точечные изменения не решали основной проблемы, являющейся основанием для справедливой критики России, высказываемой как на международной, так и на национальных площадках, тем более что попытки принятия такого акта осуществлялись неоднократно. В юридической литературе отмечается: несмотря на то, что в Концепции национальной безопасности Российской Федерации была отмечена необходимость консолидации общества и государства в целях искоренения преступности и коррупции, принятие законопроектов, направленных на борьбу с коррупционными правонарушениями, неоправданно затягивалось¹.

Все проекты закона о борьбе с коррупцией имели сложную судьбу: будучи принятыми Государственной Думой Федерального Собрания РФ, они неоднократно отклонялись Советом Федерации Федерального Собрания РФ, ветировались Президентом России Б. Н. Ельциным.

Следующий этап совершенствования государственной антикоррупционной политики ознаменовался отражением в Концепции административной реформы в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, положений о необходимости противодействия коррупции. При этом коррупция рассматривалась как следствие избыточного администрирования в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В отмеченной Концепции указаны критерии отнесения органов исполнительной власти Российской Федерации к группе органов исполнительной власти с повышенным коррупционным риском².

Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней³.

Появление нового глобального вызова обусловило необходимость формирования универсальных правовых основ противодействия кор-

¹ Подробнее см.: *Астанин В. В.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М., 2009.

² Административная реформа в субъектах Российской Федерации / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2008. С. 172.

³ См.: *Савенков А.* Международное сотрудничество для борьбы с коррупцией и финансовыми преступлениями // Российский следователь. 2012. № 21; О развитии современного антикоррупционного законодательства и принимаемых мерах по противодействию коррупции в свете исполнения Россией международных обязательств // Прокурор. 2012. № 1.

рупции. 31 октября 2003 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Конвенция ООН против коррупции (КПК ООН)¹. В настоящее время КПК ООН объединяет более 160 государств. Конвенция предусматривает меры по противодействию коррупции в государственном и негосударственном секторе, а также механизмы международного сотрудничества в этой области. Согласно Конвенции, государства-члены должны проводить политику противодействия коррупции, принять соответствующее законодательство и учредить специальные органы для борьбы с этим явлением.

В результате присоединения Российской Федерации к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию и ее ратификации в 2006 г. Россия с 1 февраля 2007 г. официально стала членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО). В настоящее время в ГРЕКО входят более 40 европейских стран и США.

На региональном уровне активно разрабатывались модельные акты по вопросам противодействия коррупции. Межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ разработала и приняла модельные акты: 3 апреля 1999 г. «О борьбе с коррупцией»² и 15 ноября 2003 г. «Основы законодательства об антикоррупционной политике»³.

В них была закреплена многоуровневая система мер по реализации антикоррупционной политики, предусмотрены антикоррупционная экспертиза правовых актов и антикоррупционный мониторинг, рекомендованы конкретные меры по борьбе с коррупцией.

Первый пункт Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568, предусматривал внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О противодействии коррупции». Таким образом, политическая воля руководства страны и ратификация Российской Федерацией названных выше международных антикоррупционных конвенций⁴ послужили импульсами для становления законодательства о противодействии коррупции, ядром которого стал названный федеральный закон.

Проект данного федерального закона, внесенный Президентом РФ в Государственную Думу 30 сентября 2008 г., подвергся всестороннему обсуждению. В нем нашли свое отражение базовые антикоррупцион-

¹ Конвенция на русском языке опубликована в изданиях: СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780; БМД. 2006. № 10. С. 7–54; Российская юстиция. 2004. № 4. С. 17–40.

² Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 1999. № 21. С. 70–84.

³ Там же. 2004. № 33. С. 225–260.

⁴ Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции ООН против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 4720; Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

ные меры, предусмотренные международными антикоррупционными конвенциями, включающие в себя:

— специальные требования к лицам, претендующим на замещение государственных должностей и должностей государственной службы, включая контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;

— развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

— совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

— возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о случаях склонения к совершению коррупционных и иных правонарушений и др.

В законопроекте определялись основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции, предусматривающие: совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий; разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей; введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции; развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров и др.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» содержит легальное определение коррупции, устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Его принятие обусловило необходимость модификации других нормативных правовых актов (более 25). Соответствующие изменения затрагивали правовые статусы судей, членов Совета Федерации ФС РФ и депутатов Государственной Думы ФС РФ, сотрудников Счетной палаты РФ, органов судейского сообщества, служащих Центрального банка России, выборных должностных лиц органов местного самоуправления и другие вопросы.

Систему нормативных правовых актов о противодействии коррупции образуют:

- Конституция Российской Федерации (ст. 2, 3, 18 и др.);
- федеральный конституционный закон¹;

¹ Напр.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

– общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации¹;

– Федеральный закон «О противодействии коррупции»;

– Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²;

– Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»;

– Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «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»;

– Уголовный кодекс Российской Федерации от 1 июня 1996 г. № 63-ФЗ³;

– Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ⁴;

– Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ⁵;

– Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ⁶ и др.

Возрастающее многообразие форм проявлений коррупции, ее способность приспосабливаться к новым условиям обуславливают потребность в периодическом изменении Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в который с момента принятия было внесено более 50 поправок. Предмет регулирования данного закона был существенно расширен по следующим направлениям:

– увеличение категорий лиц, на которых распространяются антикоррупционные запреты, обязанности и ограничения;

¹ Судам при осуществлении правосудия надлежит исходить из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах), и международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью ее правовой системы. Этой же конституционной нормой определено, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

² СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

³ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁶ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

- расширение круга должностных лиц, на которых возложена обязанность предоставлять сведения не только о доходах, но и о расходах;
- установление порядка антикоррупционных проверок;
- регламентация применения новых информационных технологий, в частности ведения реестра лиц, уволенных за утрату доверия;
- установление обязанности организаций вне зависимости от организационно-правовой формы принимать меры, направленные на предупреждение коррупции.

В России в течение длительного времени коррупция рассматривалась большей частью с позиций уголовного и административного права, но после ратификации в марте 2006 г. КПК ООН Россия возложила на себя обязательства по приведению отдельных норм трудового законодательства в соответствие с требованиями КПК ООН.

Так, согласно ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» и ст. 64.1 ТК РФ граждане, замещавшие должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы в течение двух лет обязаны при заключении трудовых договоров сообщать работодателю сведения о последнем месте службы. Корреспондирующие обязанности возложены ст. 64.1 ТК РФ на работодателей.

Часть 1 ст. 84 ТК РФ предусматривает прекращение заключенного трудового договора при нарушении установленных федеральными законами ограничений, запретов и обязанностей, касающихся привлечения к трудовой деятельности граждан, уволенных с государственной или муниципальной службы.

Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ в ТК РФ была введена ст. 349.1, посвященная установлению особенностей регулирования труда работников государственных корпораций и государственных компаний. В частности, на них было распространено большинство ограничений и запретов, установленных для государственных служащих. Например, работники госкорпораций (госкомпаний) должны сообщать о доходах и об имуществе (как собственных, так и членов семьи), не имеют права вести предпринимательскую деятельность и получать в связи с исполнением своих должностных обязанностей какие-либо вознаграждения от третьих лиц (подарки, услуги, оплату отдыха и пр.). Они должны сообщать работодателю о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению такого конфликта. Поправки направлены на повышение прозрачности и эффективности работы государственных корпораций (компаний).

¹ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 49.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹ в ТК РФ введена ст. 349.2. Данная статья установила особенности регулирования труда работников Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. В частности, указано, что на них распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством о противодействии коррупции.

Российская Федерация последовательно, с соблюдением Конституции и основополагающих принципов своей правовой системы, выполняет обязательства по имплементации ст. 20 «Незаконное обогащение» КПК ООН. Тем же Федеральным законом в ГК РФ внесено новое основание прекращения права собственности. Так, п. 2 ст. 235 ГК РФ дополнен подп. 8, предусматривающим обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены, в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, доказательства его приобретения на законные доходы. В настоящее время можно говорить о сложившейся практике применения законодательства о контроле за соответствием расходов лиц, замещающих соответствующие должности, их доходам и подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ².

Особая роль в формировании государственной антикоррупционной политики отводится актам Президента РФ, которыми были утверждены, в том числе, национальные планы противодействия коррупции³.

¹ СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6954.

² Подробнее см.: <https://www.kommersant.ru/doc/3489608>.

³ См.: Национальный план противодействия коррупции, утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568; Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы (Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»); Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы (Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»); Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы (Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы»); Национальный план противодействия коррупции в Российской Федерации на 2016–2017 годы (Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2017 г. № 147).

Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы¹, мероприятия которого направлены на решение следующих задач:

– совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

– обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов;

– совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

– совершенствование предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы; обеспечение полноты и прозрачности представляемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

– повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и развитие общественного правосознания;

– совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса, в том числе по защите субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц;

– систематизация и актуализация нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции;

– повышение эффективности международного сотрудничества Российской Федерации в области противодействия коррупции, укрепление международного авторитета России.

Представляется, что указанные направления исследований являются подготовительным этапом, предполагающим разработку концепции систематизации и актуализации законодательства о противодействии

¹ См.: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43253>.

коррупции. Наиболее актуальными направлениями систематизации может стать работа с правовыми массивами, регламентирующими: систему запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; предоставление сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера; порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов; ответственность за коррупционные правонарушения.

Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 гг. высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий рекомендовано:

1. Обеспечить в соответствии с Национальным планом реализацию предусмотренных им мероприятий и внесение изменений в региональные антикоррупционные программы и антикоррупционные программы (планы противодействия коррупции) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

2. Обеспечить принятие мер по повышению эффективности:

а) контроля за соблюдением лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальные должности, требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, касающихся предотвращения и урегулирования конфликта интересов, в том числе за привлечением таких лиц к ответственности в случае их несоблюдения;

б) кадровой работы в части, касающейся ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, в том числе контроля за актуализацией сведений, содержащихся в анкетах, представляемых при назначении на указанные должности и поступлении на такую службу, об их родственниках и свойственниках в целях выявления возможного конфликта интересов.

3. Обеспечить:

а) ежегодное повышение квалификации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции. Доклад о результатах исполнения настоящего подпункта представлять ежегодно, до 1 апреля. Итоговый доклад представить до 1 декабря 2020 г.;

б) обучение государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, впервые поступивших на государственную службу субъектов Российской Федерации для замещения должностей, включенных в перечни должностей, установленные нормативными

правовыми актами Российской Федерации, по образовательным программам в области противодействия коррупции. Доклад о результатах исполнения настоящего подпункта представить до 1 ноября 2020 г.

Таким образом, в Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 гг. сделан акцент на обеспечении доминанты федерального законодательства и необходимости проведения дополнительной работы по обеспечению выполнения базовых норм по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Антикоррупционный нормативно-правовой блок наряду с упомянутыми нормативными правовыми актами составляют нормативные акты Правительства РФ, иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также правовые акты муниципальных образований, направленные на противодействие коррупции.

Процесс формирования правовых основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации в целом завершен. Центральное место в них занимают законы субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции¹. Существенную роль в установлении антикоррупционных правовых норм играют законодательные и иные нормативные правовые акты о государственной гражданской службе Российской Федерации, о муниципальной службе, о статусе отдельных государственных органов субъектов Российской Федерации и др.

Особенности законодательства о противодействии коррупции, представляющего систему взаимосвязанных с базовым Федеральным законом «О противодействии коррупции» отраслевых нормативных актов, не позволяет говорить о возможности полной его кодификации ввиду разнородности общественных отношений, составляющих предмет его регулирования.

В этой связи высказываемая некоторыми учеными и специалистами-практиками² идея о принятии антикоррупционного кодекса или

¹ См., напр.: Закон Астраханской области от 28 мая 2008 г. № 23/2008-ОЗ «О противодействии коррупции в Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2008. № 27; постановление Кабинета Министров РТ от 19 июля 2014 г. № 512 «Об утверждении Государственной программы “Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2020 годы”» // URL: <http://minjust.tatarstan.ru/gosudarstvennaya-programma-realizatsiya.htm>; распоряжение Мэра Москвы от 24 апреля 2015 г. № 303-РМ «Об утверждении Порядка разработки и реализации Плана противодействия коррупции в городе Москве, планов противодействия коррупции в органах исполнительной власти города Москвы, структурных подразделениях аппарата мэра и Правительства Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 25.

² Мельник Г. В России может появиться антикоррупционный кодекс // Парламентская газета. 2017. 19 апреля. <https://www.pnp.ru/politics/2017/04/19/v-rossii-mozhet-poyavitsya-antikorrupcionnyy-kodeks.html>.

основ, заменяющих прежнее регулирование в определенной области общественных отношений и приводящих его в единую систему, пока не имеет под собой достаточных оснований.

Следует отметить, что для зарубежных государств также нехарактерно принятие кодифицированных актов по борьбе с коррупцией. В таких странах, как Австралия, Великобритания, Германия, США, Франция, Швейцария, не существует антикоррупционных кодексов или кодексов о борьбе с коррупцией. Как показывает опыт развития зарубежного антикоррупционного законодательства, собственно законодательство о противодействии коррупции применяется не само по себе, а в совокупности с иными актами, которые формально не связаны с противодействием коррупции непосредственно, но вкуче с нормами антикоррупционного законодательства обеспечивают возможность эффективного противодействия коррупции.

Представляется, что кодификация должна проводиться, когда появляется объективная потребность обновления целых отраслей или институтов права. Вместе с тем не во всех отраслях права имеются объективные предпосылки для такого согласования и упорядочения.

Но укрепление базового закона о противодействии коррупции и усиление антикоррупционной составляющей отраслевых законов — важнейшая задача. Учитывая интенсивное нормотворчество в сфере противодействия коррупции и наличие множественности нормативных правовых актов, полагаем, что наиболее действенной и эффективной формой систематизации антикоррупционного законодательства может явиться его консолидация путем создания своеобразных «блоков» антикоррупционного законодательства посредством их укрупнения и объединения по одному и тому же предмету регулирования.

В этой связи своего рода законодательным ориентиром обеспечения единства и системности законодательного регулирования противодействия коррупции может являться Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ, внесший в базовый Федеральный закон «О противодействии коррупции» изменения, установивший единое понятие и принципы предотвращения и урегулирования конфликта интересов для всех категорий лиц. В предыдущей редакции понятие конфликта интересов охватывало лишь государственных и муниципальных служащих.

В области подзаконного ведомственного нормотворчества имеется значительный потенциал по сокращению массива разнородных антикоррупционных правовых нормативных актов. Он заключается в пересмотре сложившейся модели антикоррупционного ведомственного нормотворчества, при которой в каждом федеральном органе исполнительной власти принимается ряд актов, практически дословно дублирующих положения соответствующих указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

Таким образом, в Российской Федерации с учетом международных универсальных и региональных антикоррупционных стандартов была сформирована устойчивая правовая основа противодействия коррупции, имеющая «сквозной» характер и охватывающая все уровни управления.

§ 2. Система нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции

Систему нормативных правовых актов в области противодействия коррупции составляют не только законодательные и иные нормативные правовые акты федерального уровня, но также законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные правовые акты. Такой подход к регламентации вопросов противодействия коррупции закреплен в ст. 2 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», определившей правовую основу осуществления антикоррупционных мер в Российской Федерации.

Данный подход вытекает также из самого понятия «противодействие коррупции», представленного в ст. 1 указанного Федерального закона, под которым понимается «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий». Таким образом, обеспечивается регламентация отношений в области противодействия коррупции на всех территориальных уровнях осуществления публичной власти.

Нормативное содержание термина «противодействие коррупции», исходя из указанного определения, охватывает разнообразные виды деятельности: профилактику коррупции (предупреждение коррупции, выявление и последующее устранение причин коррупции); борьбу с коррупцией (деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений); деятельность по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Однако отдельные из перечисленных видов деятельности могут осуществляться, исходя из существующего разграничения полномочий, исключительно органами государственной власти Российской Федерации. К компетенции региональных органов государственной власти в рассматриваемой сфере относится значительный блок полномочий, имеющих в основном превентивную направленность. Такие же виды деятельности, как выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений, включая привлечение к уголовной ответственности

сти за коррупционные правонарушения, не обусловлены предметами ведения, в рамках которых субъекты Российской Федерации могут принимать нормативные правовые решения. Регламентация возникающих в связи с их осуществлением отношений — прерогатива федерального законодателя.

С учетом объема и содержания полномочий в настоящее время в субъектах Российской Федерации сформированы значительные по своим масштабам нормативные правовые базы в области противодействия коррупции. Ключевую роль в них играют общие комплексные законы субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции.

Указанные законы имеются в настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации, хотя наименования названных законов субъектов Российской Федерации в некоторых случаях различаются, что не может не сказываться на определении предметов их регулирования.

В большинстве субъектов Российской Федерации соответствующий закон имеет название, аналогичное Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ — «О противодействии коррупции»¹.

Однако учитывая, что деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации ограничена в основном сферой профилактики коррупции, в некоторых субъектах Российской Федерации этот факт нашел отражение в наименовании базового закона — они называются «о предупреждении коррупции»² либо «о мерах по противодействию коррупции»³ в соответствующем субъекте Федерации.

Действительно, наличие двух аналогичных по наименованию, а следовательно, и по предмету регулирования законов как на федеральном, так и на региональном уровнях (о противодействии коррупции), при достаточно детальной регламентации соответствующих отношений Федеральным законом, не оставляющим «простора» для регионального законотворчества, во многом снижает возможность применения комплексного, системного подхода к законодательному обеспечению соответствующих отношений в субъектах Российской Федерации, вынуждает их включать в текст закона излишнее количество норм отсылочного, бланкетного характера либо заполнять его со-

¹ См., напр.: Закон Приморского края от 10 марта 2009 г. № 387-КЗ «О противодействии коррупции в Приморском крае» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2009. № 104.

² См., напр.: Закон Хабаровского края от 30 сентября 2009 г. № 269 «О предупреждении коррупции в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 10 (87).

³ Закон Московской области от 10 апреля 2009 г. № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. 2009. № 76.

держание процессуальными нормами, более характерными для уровня подзаконного нормотворчества. В любом случае регламентация, осуществляемая законом субъекта Российской Федерации, не может в полном объеме охватывать все вопросы противодействия коррупции, а должна ограничиваться только частью из них.

В связи со сказанным некорректным представляется наименование соответствующего закона, принятого в Рязанской области: Закон от 15 июля 2010 г. № 70-ОЗ «О противодействии и профилактике коррупции в Рязанской области»¹. Учитывая, что нормативно-правовое определение понятия «противодействие коррупции» охватывает, в том числе и «профилактику коррупции», то наименование указанного Закона содержит логическую ошибку, поскольку одновременно охватывает часть и целое одного понятия.

В последние годы законодательная база отдельных субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции значительно пополнилась за счет включения в нее законов, ориентированных на регламентацию конкретных направлений противодействия коррупции.

Речь идет прежде всего о принятых в ряде субъектов Российской Федерации законах, регламентирующих порядок проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей, должности руководителя администрации муниципального образования по контракту, лицами, замещающими муниципальные должности, и лицом, замещающим должность руководителя администрации муниципального образования по контракту². Принятие данных законов обусловлено требованиями Федерального закона «О противодействии коррупции» (ст. 12.1), а также корреспондирующими им положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 27 и 40), а также Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 15).

¹ Рязанские ведомости. 2010. № 133.

² См., напр.: Закон Московской области от 9 ноября 2017 г. № 190/2017-ОЗ «О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей, должности руководителя администрации муниципального образования по контракту, лицами, замещающими муниципальные должности, и лицом, замещающим должность руководителя администрации муниципального образования по контракту, в Московской области» // <http://www.mosreg.ru>; Закон Сахалинской области от 27 ноября 2017 г. № 106-ЗО «О представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту, лицами, замещающими указанные должности, а также о проверке достоверности и полноты указанных сведений» // <http://www.pravo.gov.ru/>; и др.

Обращает на себя внимание факт, что не все субъекты Российской Федерации пошли по пути принятия отдельного закона, направленного на установление порядка проверки достоверности и полноты соответствующих сведений, осуществив регламентацию данных вопросов посредством изменения законодательства о противодействии коррупции¹ либо законов о муниципальной службе².

Следует отметить, что федеральный законодатель не требует обязательного принятия отдельного закона субъекта Российской Федерации для регламентации порядка проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей, должности руководителя администрации

¹ См.: Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 25 сентября 2008 г. № 86-оз «О мерах по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» (вместе с «Порядком представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, и лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей и проверки достоверности и полноты указанных сведений», «Порядком представления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, и лицом, замещающим указанную должность, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей и проверки достоверности и полноты указанных сведений») // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (спецвыпуск). 2008. № 9. Ст. 1394.

² См.: Закон Томской области от 11 сентября 2007 г. № 198-ОЗ «О муниципальной службе в Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2007. № 9 (26); Закон Республики Хакасия от 6 июля 2007 г. № 39-ЗРХ «О муниципальной службе в Республике Хакасия» (вместе с «Реестром должностей муниципальной службы в Республике Хакасия», «Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих в Республике Хакасия», «Положением о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, включенных в соответствующий перечень, утвержденный муниципальным правовым актом, достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими, замещающими указанные должности муниципальной службы, достоверности и полноты сведений (в части, касающейся профилактики коррупционных правонарушений), представляемых гражданами при поступлении на муниципальную службу в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, соблюдения муниципальными служащими в Республике Хакасия ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации», «Порядком заключения договора о целевом обучении с обязательством последующего прохождения муниципальной службы между органом местного самоуправления и гражданином») // Вестник Хакасии. 2007. № 49.

муниципального образования по контракту, лицами, замещающими муниципальные должности, и лицом, замещающим должность руководителя администрации муниципального образования по контракту. Субъект Российской Федерации вправе сам определять, принять ли ему отдельный закон либо обеспечить регулирование указанных вопросов за счет изменения действующего законодательства, в рамках которого осуществляется регулирование затрагиваемых общественных отношений.

В то же время анализ показывает, что осуществление указанного регулирования не может быть обеспечено исключительно за счет внесения соответствующих изменений в законодательство о муниципальной службе, поскольку регламентируемый порядок касается не только лиц, претендующих или замещающих муниципальные должности по контракту, но и лиц, претендующих или замещающих муниципальные должности, которые могут носить выборный характер и, как следствие, претендующие или замещающие данные должности лица не подпадают под действие законодательства о муниципальной службе. При этом, однако, очевидно, что порядок проверки достоверности и полноты сведений как в отношении муниципальных служащих, так и в отношении лиц, претендующих или замещающих выборные муниципальные должности, должен носить единый характер в целях исключения неоправданных различий. В этой связи принятие отдельного закона субъекта Российской Федерации, регламентирующего указанные вопросы, представляется более предпочтительным, поскольку не приводит к раздроблению единого порядка проверки достоверности и полноты указанных сведений по различным региональным законам, что усложняет практику применения соответствующих норм.

Аналогично в субъектах Российской Федерации обстоит ситуация и с регламентацией порядка представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, должности главы местной администрации по контракту и лицами, замещающими муниципальные должности, должность главы местной администрации по контракту, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Как и в предыдущем случае, в ряде субъектов Российской Федерации приняты отдельные законы, касающиеся регламентации указанного порядка¹. Однако в некоторых субъектах Российской Федерации

¹ См., напр.: Закон Приморского края от 25 мая 2017 г. № 122-КЗ «О порядке представления гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, муниципальной должности, лицами, замещающими указанные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, проверки достоверности и полноты указанных сведений» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2017. № 23. С. 49–59; Закон Рязанской области от 25 декабря 2017 г. № 105-ОЗ «О порядке представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должности главы

ограничились внесением изменений в закон о муниципальной службе субъекта Российской Федерации¹, что не обеспечивает полного и всестороннего регулирования указанных вопросов, поскольку, как уже отмечалось, законодательство о муниципальной службе не распространяется на лиц, претендующих или замещающих выборные муниципальные должности. Кроме того, дробление регламентации указанных вопросов по разным законам также может привести к нарушению единства подходов и различиям на уровне правоприменения.

Наряду с указанными законами законодательную базу субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции составляют законы, регламентирующие порядок создания комиссии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и осуществления ею проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами, а также соблюдения депутатами установленных для них ограничений и запретов.

местной администрации по контракту, муниципальной должности, лицами, замещающими указанные должности, и порядке проверки достоверности и полноты таких сведений // Рязанские ведомости. 26 декабря 2017 г.

¹ См., напр.: Закон Томской области от 11 сентября 2007 г. № 198-ОЗ «О муниципальной службе в Томской области» (вместе с «Реестром должностей муниципальной службы в Томской области», «Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих», «Положением о порядке осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальными служащими в Томской области и гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Томской области, а также соблюдения муниципальными служащими в Томской области требований к служебному поведению, в том числе при применении представителем нанимателя к муниципальным служащим в Томской области взысканий за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции», «Положением о комиссиях органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований Томской области по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих в Томской области и урегулированию конфликта интересов», «Порядком заключения договора о целевом обучении с обязательством последующего прохождения муниципальной службы в Томской области между органом местного самоуправления муниципального образования Томской области и гражданином», «Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими должность главы местной администрации по контракту, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», «Положением о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должности главы местной администрации по контракту, лицами, замещающими должность главы местной администрации по контракту») // Собрание законодательства Томской области. 2007. № 9 (26).

Необходимость законодательного решения указанных вопросов вытекает из требований Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 12), прямо указавшего на законодательную форму такого решения¹. По состоянию на июнь 2018 г. названные законы приняты более чем в четверти (точнее — 22) субъектов Российской Федерации². В то же время такой подход к регламентации указанных вопросов фактически приводит к тому, что, решая указанные вопросы — устанавливая порядок создания и осуществления проверок указанными комиссиями достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти, — депутаты сами для себя определяют порядок осуществления контроля за своими действиями³, что вряд ли соответствует целям антикоррупционного законодательства. В этой связи полагаем, что было бы более корректно регламентировать указанные вопросы в отношении проверок сведений, представляемых региональными парламентариями, на федеральном уровне, а не передавать данное решение в ведение самих проверяемых лиц.

В некоторых субъектах Российской Федерации в целях реализации положений ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» приняты отдельные законы о порядке увольнения (освобождения от должности, досрочного прекращения полномочий) лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, в связи с утратой доверия. Практика принятия подобных отдельных законов не получила повсеместного распространения — соответствующие законы приняты немногим

¹ См.: ст. 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² См., напр.: Закон Удмуртской Республики от 15 марта 2012 г. № 6-РЗ «О комиссии Государственного Совета Удмуртской Республики по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственного Совета Удмуртской Республики» // Собрание законодательства Удмуртской Республики. 2012. № 40.

³ См.: Закон Иркутской области от 6 апреля 2012 г. № 32-ОЗ «О проверке достоверности и полноты сведений, представленных депутатами Законодательного Собрания Иркутской области о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, соблюдения депутатами Законодательного Собрания Иркутской области установленных ограничений и запретов» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2012. № 42 (т. 2).

более чем в 20% субъектов Российской Федерации, в частности в Санкт-Петербурге, Калужской, Тульской, Брянской областях и ряде других¹. В большинстве субъектов Российской Федерации данные вопросы решаются на уровне целого ряда законодательных актов путем разрозненного регулирования, что не всегда позволяет выработать единый порядок.

В отдельных субъектах Российской Федерации соответствующие вопросы решаются в законах о правовом статусе лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации². Однако анализ таких законов свидетельствует о том, что в некоторых случаях выбор соответствующего предмета регулирования значительно усложняет возможности полноценной и эффективной регламентации. Дело в том, что к лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации, относятся лица с весьма различающимся статусом (высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, его заместители, руководители законодательных (представительных) органов государственной власти, руководители фракций в законодательном органе, депутаты, уполномоченные по правам ребенка, по правам предпринимателей, руководители контрольно-счетного органа, председатели избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, их заместители и секретари и др.), поэтому выработать единые подходы к регулированию их правового статуса достаточно сложно. В результате содержание подобных законов нередко состоит из отсылочных и бланкетных норм к федеральному законодательству или законодательству субъекта Российской Федерации.

¹ См.: Закон Санкт-Петербурга от 8 февраля 2018 г. № 29–8 «О порядке увольнения (освобождения от должности, досрочного прекращения полномочий) лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, в связи с утратой доверия» // <http://www.gov.spb.ru>, 09.02.2018; Закон Калужской области от 4 июня 2012 г. № 288–ОЗ «О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Калужской области, в связи с утратой доверия» // Весть. 2012. № 211–213; Закон Тульской области от 2 марта 2015 г. № 2263–ЗТО «О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Тульской области, в связи с утратой доверия» // www.pravo.gov.ru, 06.03.2015; Закон Брянской области от 5 февраля 2014 г. № 2–3 «О порядке увольнения (освобождения от должности) лиц, замещающих государственные должности Брянской области, в связи с утратой доверия» // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». 2014. № 2; и др.

² См., напр.: Закон Томской области от 19 июня 2006 г. № 125–ОЗ «О правовом статусе лиц, замещающих государственные должности Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов). 2006. № 53 (114); Закон Самарской области от 9 февраля 2006 г. № 1–ГД «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области» // Волжская коммуна. 2006. № 26 (25579); и др.

В последние годы в субъектах Российской Федерации произошел практически повсеместный отказ от сохранения в субъектах Российской Федерации отдельных самостоятельных законов об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации¹. Исключение из правовой базы субъектов Российской Федерации указанных законов во многом обусловлено детальным характером регламентации Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»², что не оставляло «люфта» для законодательной регламентации субъектов Российской Федерации. Определенные нормы по данным вопросам содержатся теперь только в законах субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции, а также в актах подзаконного уровня.

Помимо специальных законов, в системе законодательных актов субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции имеются и иные законы, предмет регулирования которых в той или иной степени затрагивает вопросы противодействия коррупции. В частности, речь идет о законах субъектов Российской Федерации, регламентирующих вопросы государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации; организации муниципальной службы; законах о государственных должностях субъектов Российской Федерации; статусе контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, обеспечения правотворческой деятельности и др³. Указанное законодательство также является основой для фор-

¹ Указанные законы сохранились только в трех субъектах Российской Федерации — см.: Закон Астраханской области от 12 марта 2018 г. № 14/2018-ОЗ «О дополнительных гарантиях обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2018. № 12; Закон Мурманской области от 23 ноября 2009 г. № 1154—01-ЗМО «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Мурманской области и о внесении изменений в Закон Мурманской области «О противодействии коррупции в Мурманской области» // Мурманский Вестник. 2009. № 226. С. 3; Закон Рязанской области от 28 декабря 2009 г. № 175-ОЗ «Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов Рязанской области и нормативных правовых актов Рязанской области» // Рязанские ведомости. 2009. № 264—265.

² СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

³ См., напр.: Закон Тюменской области от 28 сентября 2011 г. № 54 «О Счетной палате Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 2011. № 8. Ч. 2; Закон Свердловской области от 18 октября 2010 г. № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2010. № 10—8. Ст. 1510; Закон Алтайского края от 9 ноября 2006 г. № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» // Сборник законодательства Алтай-

мирования и реализации государственной политики противодействия коррупции на уровне субъектов Российской Федерации.

Таким образом, за последние годы произошло существенное наполнение нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции, в том числе за счет увеличения количества законов, направленных на регламентацию указанных отношений. Анализ состояния законодательной базы субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции свидетельствует о множественности законодательных актов в данной сфере большинства субъектов Российской Федерации.

С одной стороны, это продиктовано стремлением к точному исполнению предписаний федерального законодательства, устанавливающего необходимость регулирования тех или иных вопросов законами субъектов Российской Федерации; с другой стороны, такая раздробленность регионального законодательства при весьма узких предметах регулирования отдельных законов, ограниченном содержании (как правило, от 3 до 7 статей) свидетельствует о проблемах в области систематизации регионального законодательства в данной сфере. В этой связи одним из направлений дальнейшего развития регионального законодательства в области противодействия коррупции видится усиление системных свойств базовых законов субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции, в том числе путем (там, где это возможно) объединения раздробленных по различным законодательным актам правовых норм в рамках единого закона, повышения его регулятивных функций в структуре регионального законодательства, согласованности с отраслевым законодательством. Чрезмерное количество законов субъектов Российской Федерации в данной сфере, носящих «точечный» характер регулирования, не способствует повышению эффективности правового воздействия, а также усложняет практику правоприменения. Являясь центральным элементом (ядром) в правовой основе противодействия коррупции на региональном уровне, специальный комплексный закон должен выполнять роль связующего, координирующего звена в системе правовых актов.

Помимо расширения законодательной базы, в субъектах Российской Федерации произошло и существенное накопление подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), высшими исполнительными органами государ-

ского края. 2006. № 127. Ч. 2. С. 157; Закон Приморского края от 7 сентября 2011 г. № 808-КЗ «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Приморского края» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2011. № 199.

ственной власти субъектов Российской Федерации, иными органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

Наличие в правовой основе, применяемой для регламентации антикоррупционных отношений, большого количества подзаконных нормативных правовых актов, имеет вполне объективный характер и обусловлено использованием многочисленных административных процедур (уведомительных, разрешительных и пр.). Подзаконные нормативные правовые акты имеют, как правило, организационно-правовой характер: ими регулируется создание и деятельность специализированных структур (антикоррупционных комиссий (комитетов) или комиссий по реализации антикоррупционной политики), определяется их персональный состав, утверждаются антикоррупционные программы и планы, устанавливаются механизмы их реализации. Основной объем составляют ведомственные приказы, регулирующие отдельные вопросы реализации антикоррупционной политики, отнесенные законодателем к их компетенции.

Рост числа подзаконных нормативных правовых актов обусловлен также особенностью самой сферы правового регулирования, поскольку

¹ См., напр.: Постановление губернатора Рязанской области от 17 марта 2014 г. № 26-пг «О мерах по реализации Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (вместе с «Порядком представления сведений о расходах лиц, замещающих (занимающих) государственные должности Рязанской области, должности государственной гражданской службы Рязанской области, должности руководителей государственных учреждений Рязанской области», «Порядком принятия решения об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих государственные должности Рязанской области, муниципальные должности Рязанской области на постоянной основе, должности государственной гражданской службы Рязанской области, должности муниципальной службы в Рязанской области, руководителей государственных учреждений Рязанской области, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей») // Рязанские ведомости. 2014. № 49; Постановление Архангельского областного Собрания депутатов от 20 мая 2009 г. № 126 «Об утверждении положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Архангельской области и проектов нормативных правовых актов Архангельской области Архангельским областным Собранием депутатов» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2009. № 3; Постановление губернатора Московской области от 14 августа 2013 г. № 193-ПГ «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых исполнительными органами государственной власти Московской области, государственными органами Московской области, и их проектов» // Информационный вестник Правительства Московской области. 2013. № 13; Постановление Правительства Тюменской области от 11 февраля 2008 г. № 42-п «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Тюменской области и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Сборник постановлений, распоряжений губернатора Тюменской области, Правительства Тюменской области. 2008. Февраль.

ку обеспечение регламентации вопросов противодействия коррупции нередко требует «вверного» принятия нормативных правовых актов по схожему предмету регулирования разными органами государственной власти субъекта Российской Федерации либо одним и тем же органом (например, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации или высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации), но в отношении разных органов исполнительной власти.

Это касается, в частности, таких вопросов, как определение порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых различными органами власти субъектов Российской Федерации; порядка предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке их опубликования; утверждения планов противодействия коррупции в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и др.

Принятие подзаконных нормативных правовых актов обусловлено целями реализации законодательных норм. В частности, большой блок правовых норм, регламентирующих вопросы противодействия коррупции, содержится в законодательстве субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе и муниципальной службе. Соответствующие положения находят затем дальнейшее развитие в актах подзаконного уровня субъектов Российской Федерации.

Так, на основе указанных норм планируются мероприятия, связанные с проведением проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей гражданской и муниципальной службы, гражданскими и муниципальными служащими, проверок соблюдения гражданскими и муниципальными служащими ограничений, запретов, обязанностей и требований, установленных на гражданской и муниципальной службе, а также определяется порядок утверждения перечня должностей гражданской службы в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, при замещении которых гражданским служащим запрещается 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. Самостоятельную группу норм составляют нормы, устанавливающие порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего к совершению коррупционных правонарушений.

Помимо этого, на региональном уровне в рассматриваемой сфере регламентируются вопросы осуществления мероприятий по выявле-

нию и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе, обеспечению деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, решаются другие вопросы, связанные с профилактикой коррупции на государственной гражданской и муниципальной службе.

Важную роль в системе правовых актов субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции играют соглашения о взаимодействии, заключаемые между органами государственной власти субъектов и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, действующими на их территории.

Например, в Астраханской области в целях организации эффективной борьбы по предупреждению, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции, заключено Соглашение о взаимном сотрудничестве прокуратуры Астраханской области, Управления Федеральной службы безопасности РФ по Астраханской области, Управления Федеральной налоговой службы РФ по Астраханской области, Управления внутренних дел по Астраханской области, Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Астраханской области, Управления Федеральной антимонопольной службы по Астраханской области, Контрольно-ревизионного управления Астраханской области, агентства по печати и информационным коммуникациям Астраханской области, Службы безопасности и информационной защиты Астраханской области в целях профилактики коррупции. В рамках данного Соглашения стороны договорились сотрудничать и установили взаимные обязательства по вопросам:

– оперативного обмена информацией, предоставляемой в пределах компетенции каждой из сторон, посредством регулярных рабочих встреч представителей структурных подразделений сторон, исполняющих функции обеспечения экономической безопасности и антикоррупционной деятельности и оказания содействия в проведении проверок заявлений, сообщений и иной информации;

– ежеквартального направления сведений в агентство по печати и информационным коммуникациям Астраханской области для опубликования в СМИ Астраханской области в целях обеспечения доступа граждан к информации о состоянии противодействия коррупции в Астраханской области, предоставляемой в пределах компетенции каждой из сторон.

В Тюменской области на основе соглашения осуществляется еженедельный обмен информацией с территориальными органами Министерства юстиции РФ и прокуратурой Тюменской области. Таким образом, соглашения способствуют обеспечению координации деятельности федеральных и региональных органов государственной

власти при осуществлении мероприятий антикоррупционной направленности.

Анализ показывает, что в целом антикоррупционная нормативная правовая база в субъектах Российской Федерации ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии коррупции. Налажена взаимосвязь мер, принимаемых на уровне субъектов Российской Федерации с системой мер противодействия коррупции, определяемых в нормативных правовых актах и планах противодействия коррупции, принимаемых на федеральном уровне. Все это позволяет констатировать устойчивую в целом тенденцию к формированию комплексного самостоятельного направления государственной региональной антикоррупционной политики.

В целях контроля за реализацией законодательства в сфере противодействия коррупции на уровне субъектов Российской Федерации ведется постоянный мониторинг состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционный мониторинг). Он осуществляется государственными органами субъектов Российской Федерации для обеспечения непрерывного наблюдения за реализацией мер по профилактике коррупции и осуществления мероприятий по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Порядок проведения антикоррупционного мониторинга, как правило, регламентируется законами субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции и актами высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти)¹. Благодаря мониторингу обеспечивается своевременное выявление и прогнозирование развития негативных процессов, влияющих на уровень коррупции в государственных органах субъектов Российской Федерации, а также осуществляется корреляция планов мероприятий по противодействию коррупции на региональном уровне.

В рамках регулирования антикоррупционных мер в субъектах Российской Федерации усиливаются механизмы, касающиеся реализации публичной отчетности органов государственной власти. Регламентация комплекса профилактических мер в большей степени направлена на их выполнение в рамках внутреннего контроля, т. е. внутри органа государственной власти, что снижает результативность профилактики. В большинстве субъектов Российской Федерации создан действенный механизм общественного контроля, играющий существенную роль в комплексе общесоциальных мер профилактики коррупции.

¹ См., напр.: Указ губернатора Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 971-УГ «О мониторинге состояния и эффективности противодействия коррупции (антикоррупционном мониторинге) в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 11–3 (2010). Ст. 1827.

Направления, формы, методы, способы борьбы с коррупцией на уровне субъектов Российской Федерации в основном те же, что и на уровне органов государственной власти Российской Федерации: обеспечение нормативного правового регулирования противодействия коррупции, в том числе создание административных регламентов; контроль за соблюдением служащими порядка прохождения службы, включая соблюдение ограничений, запретов и обязанностей, предусмотренных законодательством; разрешение конфликта интересов, организация приема сообщений граждан о коррупционных нарушениях, антикоррупционной экспертизы правовых актов; мониторинг коррупционных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики; стимулирование антикоррупционной активности общественности, институтов гражданского общества и др¹. Во многом это обусловлено однородностью задач в сфере противодействия коррупции федеральных и региональных органов власти. Поэтому и развитие нормативно-правовой базы противодействия коррупции на региональном уровне во многом осуществляется в русле общих приоритетных направлений деятельности государства в сфере противодействия коррупции.

Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации обусловлено необходимостью более полного использования региональных возможностей в решении антикоррупционных задач. Нельзя не учитывать социальный контекст развития антикоррупционного законодательства, который определяет основные векторы и тенденции его развития. Поэтому эмпирической базой развития данного законодательства должен стать системный мониторинг общественного мнения о состоянии законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере формирования и осуществления мер по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации в интересах законопослушного большинства общества.

§ 3. Опыт зарубежных государств с федеративной формой государственного устройства в сфере правового регулирования противодействия коррупции в субъектах федерации

Законодательство зарубежных государств с федеративной формой правления в части борьбы с коррупцией является двухуровневым, что подразумевает организацию правового регулирования не только на уровне субъектов федерации, но и на уровне всего государства в целом. Однако модели такого регулирования в разных странах могут различаться. В одних государствах нормы, закрепляющие основы противодействия коррупции, его механизмы закреплены в уголовных

¹ См.: Васильев В. И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5–17.

кодексах, в других государствах действуют специальные акты, направленные на борьбу с коррупцией, различные резолюции, программы и положения. При этом и распределение регулирования между федерацией и субъектами в различных государствах может отличаться. Так, в некоторых странах основные нормы закреплены в общефедеральных нормативно-правовых актах, в других законодательство субъектов (штатов, провинций, земель, регионов) может быть более детальным. В рамках данной работы рассмотрено несколько таких моделей.

Современная **Федеративная Республика Германия** — развитое европейское федеративное государство, обладающее сильной экономикой и хорошо сформированной правовой системой. Особенности немецкого федерализма предполагают распределение полномочий между самой Федерацией и ее субъектами (федеральными землями) в различных отраслях экономики, социальных отношений и политики в целом. Следует отметить, что противодействие коррупции — совместная задача Федерации и федеральных земель, что подтверждается в первую очередь нормами Основного закона ФРГ от 23 мая 1949 г.¹, а также положениями немецкого уголовного кодекса.

Борьба с коррупцией в Германии — прежде всего задача уголовного законодательства, которое, согласно ч. 1 ст. 74 Основного закона ФРГ, является сферой конкурирующей законодательной компетенции Федерации и федеральных земель. Статья 72 Основного закона поясняет, что, согласно правилам конкурирующей компетенции, в законодательной сфере земли обладают законодательными полномочиями лишь в том случае (и в таком объеме), если Федерация не реализует свою законодательную компетенцию путем издания закона. В этой сфере Федерация имеет право издавать законы тогда, когда существует необходимость законодательного регулирования на федеральном уровне, потому что законодательство отдельных земель не может действительно урегулировать вопрос; урегулирование вопроса на основе закона земли может нарушить интересы других земель или всего государства в целом или если этого требует сохранение правовой или экономической целостности.

В силу того, что немецкий уголовный кодекс² (Strafgesetzbuch) имеет федеративное происхождение и предназначен для единообразного применения на всей территории ФРГ, а также учитывая тот факт, что в федеральных землях таких кодексов нет (хотя в них имеются отдельные законы об адаптации законодательства соответствующей земли к требованиям Федерального акта, а также об отдельных аспектах уголовного судопроизводства, не урегулированных на федеральном уровне), можно констатировать, что борьба с коррупцией с позиций

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland // Bundesgesetzblatt vom 23. Mai 1949.

² Strafgesetzbuch // Reichsgesetzblatt vom 15. Mai 1871.

немецкого уголовного права все же в первую очередь является задачей именно Федерации, а лишь затем — федеральных земель.

Возвращаясь к вопросам уголовно-правового регулирования коррупции на уровне немецкого уголовного кодекса, следует отметить его определенные статьи, которые криминализируют различные проявления коррупции, а также устанавливают соответствующие меры ответственности.

Так, ст. 331 УК ФРГ определяет меры ответственности за несанкционированное получение выгоды должностным лицом, несущим служебные обязанности. Согласно указанной статье должностное лицо или лицо, специально уполномоченное на выполнение публичной службы, которое за выполнение служебных обязанностей требует выгоду для себя или третьего лица, договаривается о ее принятии или принимает ее, наказывается лишением свободы на срок до трех лет или денежным штрафом. Судья или третейский судья, который в качестве ответной услуги требует выгоды для себя или третьего лица, договаривается о ее принятии или принимает ее за то, что он предпринял или предпримет в будущем определенное служебное действие, наказывается лишением свободы на срок до пяти лет или денежным штрафом. Таким образом, покушение наказуемо.

Разумеется, указанное деяние не наказуемо, если лицо, получающее выгоду, сообщает об этом в компетентный орган, который санкционирует принятие выгоды и не выражает возражения в пределах своей компетенции.

Статья 332 (получение взятки) по своему составу похожа на предыдущую статью, однако отличается от нее тем, что получение взятки совершается в ответ на то, что получатель взятки предпринял или предпринял бы в будущем служебное действие и этим нарушил или нарушил бы свои служебные обязанности. Указанное деяние наказывается лишением свободы на срок от шести месяцев до пяти лет.

Статьи 333—334 УК ФРГ посвящены, соответственно, таким составам преступления, как предоставление выгоды и дача взятки. Как и в предыдущем случае, разница между ними состоит в том, что предоставление выгоды предполагает обещание или предоставление выгоды должностному лицу за исполнение служебных обязанностей и наказывается лишением свободы на срок до трех лет или денежным штрафом, в то время как дача взятки (подкуп) совершается в ответ на фактическое совершение или совершение в будущем должностным лицом служебного действия, которое нарушает служебные обязанности. Дача взятки карается лишением свободы на срок от трех месяцев до пяти лет.

Статья 335 УК ФРГ предусматривает меры уголовной ответственности за особо тяжкие эпизоды совершения коррупционных действий (в особо крупном размере, организованной группой лиц и т. д.) — срок лишения свободы за такие действия может достигать 10 лет.

Статья 108b устанавливает ответственность за подкуп избирателей на выборах (и в их преддверии) — такое деяние карается лишением свободы на срок до пяти лет или штрафом.

Статья 299 УК ФРГ представляет особый интерес — она криминализирует понятие коррупции в частном секторе. Указанное деяние предполагает дачу незаконного преимущества в бизнесе за счет получения в обмен на это материальных благ. Субъектом такого коррупционного поведения может выступать отдельный сотрудник компании. Статья 299 также устанавливает санкции уголовно-правового характера за совершение коррупционных действий в частном секторе в виде лишения свободы на срок до трех лет, а в особых случаях — на срок до пяти лет.

Статьи 299a и 299b устанавливают меры уголовной ответственности за совершение коррупционных действий представителями медицинской профессии. Указанные статьи запрещают врачам получать вознаграждение в обмен на выписку или рекомендацию конкретного лекарственного или диагностического препарата, а также медицинского прибора. Ответственность за такое деяние может достигать трех лет лишения свободы или выражаться штрафом.

Таким образом, уголовный кодекс ФРГ закладывает определенные основы противодействия коррупции с помощью мер ответственности, однако он не является единственным нормативным актом федерального уровня, призванным бороться с коррупционными проявлениями.

Другим актом регулирования является Закон о борьбе с коррупцией от 20 ноября 2015 г. (*Gesetz zur Bekämpfung der Korruption*¹), который, однако, нельзя назвать в полной мере самостоятельным (комплексным) законом — он всего лишь вносит определенные изменения в действующее немецкое законодательство о борьбе с коррупцией (преимущественно в уголовный кодекс). Нормативные акты, в которые Законом о борьбе с коррупцией вносятся изменения, включают в себя помимо немецкого уголовного кодекса:

- налоговый кодекс ФРГ;
- постановление о государственных закупках для нужд обороны и безопасности;
- постановление о закупках в отдельных областях;
- уголовно-процессуальное постановление;
- Закон о борьбе с международной коррупцией.

Федеральные земли ФРГ не имеют собственного нормативного регулирования мер, направленных на противодействие коррупции, однако учитывая тот факт, что борьба с коррупцией — все же общегосударственная задача, предполагающая участие земель в ее решении, необходимо отметить, что на уровне земель осуществляется реализа-

¹ См.: URL: <https://www.buzer.de/s1.htm?g=Gesetz+zur+Bek%C3%A4mpfung+der+Korruption&f=1>.

ция федеральных предписаний, а также непосредственное правоприменение в области противодействия коррупции.

Так, в частности на уровне земель, осуществляется расследование эпизодов коррупции, а также уголовное преследование по соответствующим делам. По общему правилу полиция каждой федеральной земли имеет в своем составе подразделение, занимающееся вопросами расследования коррупционных деяний.

Кроме того, согласно законодательству федеральных земель, допускается принятие на уровне земли отдельных постановлений, определяющих максимальную стоимость подарка должностному лицу земли, на получение которого такое должностное лицо не обязано просить разрешения у соответствующего уполномоченного органа (или должностного лица). Указанные постановления имеются не во всех землях, но в тех землях, где они есть, размер максимальной стоимости подарка составляет 40–50 евро от одного дарителя один раз в год. Получение должностным лицом подарков, стоимость которых превышает указанный ценовой критерий, должно быть согласовано данным лицом с уполномоченным органом (или уполномоченным должностным лицом), а отсутствие указанного согласования органы полиции соответствующей земли вполне могут расценить как коррупционное поведение со всеми вытекающими последствиями.

Противодействие коррупции в **Соединенных Штатах Америки**, как и в Германии, осуществляется на федеральном уровне и на уровне штатов, в которых имеются как отдельные законы, так и резолюции о борьбе с коррупцией и противодействии ей.

На федеральном уровне действует Американский антикоррупционный закон (The American Anti-Corruption Act — ААСА¹), являющийся актом модельного регулирования, изданным в целях борьбы со взяточничеством в политической сфере, повышения прозрачности, а также создания основы для разработки и принятия законов Штатов и городов в области противодействия коррупции в политической сфере.

Другим актом федерального значения в рассматриваемой сфере является Закон о зарубежной коррупционной практике 1977 г. (Foreign Corrupt Practices Act of 1977 (FCPA): 15 U.S.C. § 78dd-1, et seq.). Цель указанного закона — предупреждение коррупционного влияния граждан и организаций Соединенных Штатов Америки на иностранных должностных лиц, включая государственных служащих. Среди отличительных черт указанного закона можно отметить его действие как в отношении физических лиц — граждан США, так и в отношении организаций, зарегистрированных или осуществляющих деятельность на американской территории. Кроме того, закон криминализирует

¹ См.: <https://3pcd0f2kplj33pmc34996z9w-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/sites/4/2017/12/AACA-Revised-Full-Provisions-List-%E2%80%93-122F62F2017.pdf>.

не только подкуп иностранных субъектов власти в денежной форме, но также и в любой другой форме, имеющей денежный эквивалент. Ответственность за нарушение положений указанного закона может выражаться в лишении свободы (в отношении физических лиц), если вина правонарушителя будет доказана.

Разумеется, в американской системе противодействия коррупции на федеральном уровне исключительно важную роль играют положения уголовного законодательства США. Так, в частности Титул 18 Кодекса США (US Code), являющийся по своей сути аналогом уголовного кодекса в странах континентальной системы права, в гл. 11 ч. 1 криминализирует деяния, которые можно охарактеризовать как коррупционное поведение, устанавливая меры ответственности за конкретные составы преступлений.

Глава 11 носит название «Взяточничество, подкуп и конфликт интересов». Она включает в себя, в частности, составы таких преступлений, как подкуп должностного лица; подкуп свидетеля; коррупционные действия на спортивных соревнованиях; взяточничество в области безопасности портов и гаваней, сопряженное с террористической деятельностью; коррупционные действия в области назначения на государственную должность; организация, управление и контроль деятельности организации, занимающейся финансовыми махинациями, и т. д.

Ответственность за указанные деяния варьируется в зависимости от степени их общественной опасности и может выражаться в виде штрафа, а также лишения свободы на срок до 15 лет.

Указанные выше законы федерального уровня — не единственные нормативные акты США, направленные на противодействие коррупции и борьбу с ней, ряд законов Соединенных Штатов также включают в себя определенные нормативные положения в области обеспечения прозрачности, защиты информаторов от преступных посягательств, отчетности о средствах федерального бюджета и т. д. Примерами таких нормативных актов можно привести Закон «Об отчетности в сфере федерального бюджета и прозрачности»¹ 2006 г. (Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006); Закон «О цифровой отчетности и прозрачности»² 2014 г. (Digital Accountability and Transparency Act of 2014); Закон «Об улучшении защиты информаторов»³ 2012 г. (Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012).

Штаты США, как отмечалось выше, имеют собственное регулирование вопросов, связанных с противодействием коррупции, которое основывается на положениях федеральных законов, но в то же время

¹ См.: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ282/pdf/PLAW-109publ282.pdf>.

² См.: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-113publ101/pdf/PLAW-113publ101.pdf>.

³ См.: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s743enr/pdf/BILLS-112s743enr.pdf>.

учитывает специфику общественно-политических, экономических и правовых отношений соответствующего штата.

В некоторых штатах имеется специализированный закон, посвященный противодействию коррупции. Так, к примеру, в штате Мэн действует Закон о взяточничестве и коррупционных действиях (*Bribery and Corrupt Practices Act*)¹, который определяет, какие именно действия могут трактоваться как коррупционное поведение, какие подарки должностному лицу штата Мэн могут рассматриваться в качестве взятки, что следует расценивать как ненадлежащее влияние на деятельность должностного лица и т. д. Указанный Закон является частью Мэнского уголовного кодекса.

В штате Айдахо гл. 13 Титула 18 (преступления и наказания) Статутов штата Айдахо посвящена вопросам взяточничества и коррупции. Указанная глава составляет часть уголовного законодательства штата. Кроме нее рассматриваемые вопросы регулируются и отдельными актами. К примеру, в штате Айдахо законами штата установлены требования к обеспечению прозрачности информации о бюджете штата, законодательного и административного процесса, а также деятельности органов власти в целом. Закон штата Айдахо «Об открытых заседаниях» 1974 г. гласит, что заседания органов власти штата должны проводиться открыто и публично, если иное не установлено законом.

Титул 74 Статутов штата Айдахо, именуемый также Законом «Об этике во власти» 2015 г., посвящен конфликту личного и служебного интереса и содержит нормативные предписания о необходимости избегания такого конфликта, так как он может приводить к коррупционным проявлениям.

Что касается организационных основ противодействия коррупции на уровне штатов, здесь, прежде всего, необходимо отметить, что расследование преступлений, связанных с коррупцией, а также уголовное преследование по таким категориям преступлений осуществляется силами федеральных органов власти — прежде всего Прокуратурой США. В целях быстрого и полного раскрытия коррупционных преступлений, совершенных на территории штата, в соответствующей Прокуратуре создается специальное подразделение по борьбе с коррупцией, которое, как правило, занимается также и другими вопросами — к примеру, рассмотрением обращений граждан о мошенничестве на выборах (штат Кентукки).

Вместе с тем нельзя отрицать участия штатов в общегосударственной борьбе против коррупции. В штате Кентукки (как, впрочем, и большинстве других штатов) действует комиссия по судебной этике, которая осуществляет проверку и расследование жалоб граждан и организаций на неправомерное поведение судьи. Примечательно, что

¹ См.: <http://www.mainelegislature.org/legis/statutes/17-a/title17-Ach25sec0.html>.

комиссия вправе отстранить судью от должности при подтверждении факта его ненадлежащего поведения (включая конфликт интересов), однако нельзя сказать, что подобные санкции применяются часто. В штате Кентукки за 30 лет только четверо судей были отстранены от службы за ненадлежащее поведение.

Кроме того, в некоторых штатах активно разрабатываются рабочие планы, программы и руководства по противодействию коррупции, а в штате Айова была сформирована рабочая группа по противодействию мошенничеству в сфере займов, которая в своей деятельности указывает, в том числе и на необходимость своевременного предупреждения коррупции.

Антикоррупционное законодательство **Канады**, как и любого федеративного государства, также объединяет в себе две составляющие: общенациональные и региональные нормативно-правовые акты. Среди общенациональных актов, направленных на борьбу с коррупцией в этом государстве, в первую очередь выделяется Уголовный кодекс Канады¹, который устанавливает перечень составов коррупционных преступлений и ответственность за их совершение. Также нельзя обойти вниманием и антикоррупционные нормы, которые встречаются в конституционном законодательстве страны, например нормы Акта о Парламенте Канады 1985 г.², устанавливающие запрет на участие в голосовании по вопросам, затрагивающим личные интересы членов Сената и Палаты общин, оказание влияния на иных государственных служащих, а также за проявление законодательной инициативы или поддержку каких-либо законопроектов за вознаграждение со стороны третьих лиц. В последние годы очень важное значение в системе противодействия коррупции в Канаде приобрели нормативно-правовые акты, направленные на искоренение коррупции в сфере бизнес-отношений с иностранными партнерами, например Акт о коррупции среди иностранных должностных лиц 1998 г.³ с последующими изменениями. Среди новелл федерального антикоррупционного законодательства Канады необходимо также выделить Акт о справедливости для жертв коррумпированных иностранных должностных лиц (Акт Сергея Магнитского) 2017 г.⁴ Кроме того, антикоррупционные нормы содержатся и в иных нормативных правовых актах. Так, безусловно, необходимо отметить избирательное законодательство как федерального, так и регионального уровня, налоговое законодательство,

¹ Criminal Code (R.S.C., 1985. C. C-46) // <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>.

² Parliament of Canada Act (R.S.C. 1985. C. P-1) // <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-1/index.html>.

³ Corruption of Foreign Public Officials Act (S.C., 1998, c. 34) // <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-45.2/>.

⁴ Justice for Victims of Corruption Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law) (S.C., 2017, c. 21) // <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/J-2.3/>.

например Акт о подоходном налоге 1985 г.¹, регулирующий вопросы ответственности за осуществление незаконных выплат канадским и иностранным должностным лицам, законодательство о государственной службе, миграционное законодательство, в частности Акт об иммиграции и защите беженцев 2001 г.², устанавливающий ответственность за подкуп должностных лиц по вопросам иммиграции, и др.

Кроме того, невозможно оставить без внимания вопрос правового обеспечения противодействия коррупции непосредственно в субъектах федерации. Канада относится к тем государствам, в которых вопросы борьбы с коррупцией в большей степени урегулированы на государственном уровне. Так, не во всех провинциях страны существует собственное специализированное антикоррупционное законодательство, однако отдельные нормы, касающиеся противодействия коррупции, например, в избирательном процессе, есть везде. К таким нормам относятся установление ответственности за подкуп должностных лиц по выборам, подкуп избирателей с целью склонения к голосованию или отказа от участия в голосовании и др. Однако в таких провинциях, как Саскачеван и Квебек, действуют специально принятые акты, направленные на борьбу с коррупцией, принятые в 1995 и 2011 гг. соответственно. В частности, Антикоррупционным Актом 2011 г.³ провинции Квебек учреждается должность антикоррупционного комиссара, основной задачей которого является координирование деятельности по предупреждению коррупции и борьбе с ней в части контрактных взаимоотношений в публичном секторе. Назначение комиссара осуществляется правительством из числа кандидатур, представленных выборным комитетом, специально созданным для этой цели. Кроме того, правительство также назначает ассоциированного комиссара по вопросам аудита, к полномочиям которого относится обеспечение взаимодействия с аудиторской комиссией, назначенной правительством. Антикоррупционный комиссар, в соответствии с законодательством, обязан публично отчитываться о своей деятельности дважды в год с интервалом, не превышающим восемь месяцев. В связи с учреждением должности антикоррупционного комиссара в Квебеке были внесены изменения в большое количество нормативных правовых актов: Акт о финансовой администрации, Акт о налоговой администрации, Акт о городах и административных центрах, Трудовой кодекс, Муниципальный кодекс Квебека, Акт о городском сообществе Монреала (Act Respecting the Communauté Métropolitaine de Montréal), Акт о городском

¹ Income Tax Act (R.S.C., 1985, c. 1 (5th sup.)) // <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-3.3/>.

² Immigration and Refugee Protection Act (S.C., 2001, c. 27) // <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/>.

³ Anti-Corruption Act // <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/L-6.1>.

сообществе Квебека, Акт о контрактных процедурах публичных органов, в который было внесено наибольшее количество изменений, и др¹.

Провинциальное законодательство Канады в сфере противодействия коррупции не отличается однообразием: если в одних провинциях антикоррупционное регулирование затрагивает в основном избирательную сферу, то в Квебеке большее количество антикоррупционных положений содержится в законодательстве в сфере публичных закупок и контрактов, в частности в Акте о прозрачности публичных контрактов 2012 г., в Британской Колумбии антикоррупционные нормы отражены в процессуальном законодательстве в части недопущения влияния на судейский корпус при рассмотрении экономических и финансовых споров, во всех провинциях антикоррупционное регулирование затрагивает также и сферу образования.

Несмотря на то, что правовое регулирование противодействия коррупции в Канаде не отличается однообразием, это государство является одним из самых свободных от коррупции, о чем свидетельствует ее положение в рейтинге восприятия коррупции (восьмое место (82 балла) по состоянию на 2017 г.)².

В то же время, несмотря на большое внимание, которое уделяется борьбе с коррупцией, например, в **Индии**, где создаются специализированные органы по борьбе с коррупцией, ее уровень в этом государстве остается достаточно высоким. В соответствии с индексом восприятия коррупции 2017 г., составленным Transparency International, Индия занимает 80 место (40 баллов) по уровню коррумпированности органов государственной власти. Государственные органы принимают меры по снижению уровня коррупции в стране, в частности это проявляется в сфере правового регулирования противодействия коррупции, которое включает в себя как законодательные акты, так и подзаконные (например, кодексы этики и правила поведения государственных гражданских служащих). Уже в 1988 г. на федеральном уровне был принят Акт о предотвращении коррупции³, действие которого распространялось на все штаты Индии, за исключением штата Джамму и Кашмир, имеющего особый правовой статус.

Этот нормативно-правовой акт установил перечень публичных служащих, на которых распространяется его действие. При этом следует отметить, что к публичным служащим относятся не только лица, являющиеся сотрудниками органов законодательной и исполнительной власти и судейского корпуса, но и лица, являющиеся президентами, секретарями или иными должностными лицами зарегистрированных

¹ См.: Anti-Corruption Act // <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/L-6.1>.

² См.: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

³ Prevention of Corruption Act 1988. URL: <http://lawmin.nic.in/ld/P-ACT/1988/The%20Prevention%20of%20Corruption%20Act,%201988.pdf>.

кооперативных обществ, осуществляющих свою деятельность в сфере сельского хозяйства, промышленности, торговли, банковского дела, получающих или получавших финансирование за счет средств федерального бюджета или бюджета штатов, лица, занимающие аналогичные позиции в корпорациях, учрежденных на основании актов центрального правительства или штата, а также органов, подведомственных Правительству Индии или компаний, признаваемых в качестве правительственных компаний в соответствии с законодательством государства. Кроме того, к публичным служащим относится руководство университетов, а также профессорско-преподавательский состав, должностные лица и работники образовательных, научных, культурных и иных институтов, получающих финансирование из средств федерального или региональных бюджетов. Акт о предотвращении коррупции 1988 г. также предусматривает создание специализированных судов для рассмотрения дел о коррупционных преступлениях и правонарушениях, порядок проведения расследований по коррупционным делам, а также составы коррупционных преступлений и ответственность за их совершение.

В течение длительного времени в Индии продвигалась идея создания специализированного органа в сфере противодействия коррупции и омбудсмена по коррупционным делам. В 2011 г. был разработан первый законопроект об органах Локпал и Локаюкта, который послужил основой для закона, вступившего в силу в 2014 г. Так, Актом об органах Локпал и Локаюкта 2013 г.¹ учреждены антикоррупционные органы Локпал на федеральном уровне и Локаюкта — на уровне штатов. Однако в штатах нормативно-правовые акты, учреждающие аналогичные органы и закрепляющие их правовой статус, были приняты гораздо раньше. Так, уже в 1984 г. в штате Карнатака был принят Акт об органе Локаюкта штата Карнатака², в штате Орисса в 1995 г. был принят Акт штата Орисса об органах Локпал и Локаюкта³, в последствии аналогичные законы появились и в некоторых других штатах (Гоа — 2011 г., Чхаттисгарх — 2002 г., Харьяна — 2002 г., Мегхалайя — 2012 г., Сикким — 2012 г.)⁴, законы с несколько иным наименованием в настоящее время действуют в штатах Тамил Наду (Акт об омбудсмене местных органов власти штата Тамил Наду 2014 г.⁵), Манипур (Акт

¹ The Lokpal and Lokayukta Act, 2013. URL: <http://www.indiacode.nic.in/acts2014/1%20of%202014.pdf/>

² The Karnataka Lokayukta Act, 1984. URL: <http://www.lawsofindia.org/statelaw/7296/TheKarnatakaLokayuktaAct1984.html>.

³ The Lokpal and Lokayukta Act, 1995. URL: <http://www.lawsofindia.org/statelaw/2626/TheLokpalandLokayuktasAct1995.html>.

⁴ <http://www.lawsofindia.org/search.php>.

⁵ The Tamil Nadu Local Bodies Ombudsman Act, 2014. URL: <http://www.lawsofindia.org/statelaw/75110/TheTamilNaduLocalBodiesOmbudsmanAct2014.html>.

о муниципальном омбудсмене штата Манипур 2013 г. и Акт об омбудсмене местных органов власти штата 2013 г.¹).

Акт об органах Локпал и Локаюкта 2013 г., несмотря на свое наименование, в большей степени посвящен аспектам учреждения и правового статуса федерального органа — Локпал, в то время как антикоррупционные органы штатов упоминаются только в ч. 3 закона, состоящей из одной статьи, которая закрепляет положение о том, что в течение года с момента введения в действие Акта об органах Локпал и Локаюкта 2013 г. все штаты, в которых еще не созданы органы Локаюкта, обязаны их учредить в целях рассмотрения жалоб на случаи коррупции в органах власти штатов. Таким образом, подразумевается, что более подробное регулирование правового положения, порядка формирования и деятельности таких органов будет осуществлено на региональном уровне. Однако до настоящего времени такие нормативные правовые акты приняты далеко не во всех штатах.

Помимо законов о специализированных антикоррупционных органах, которые должны быть созданы в штатах, в некоторых из них действуют акты, направленные на установление механизмов борьбы с коррупцией. Среди таких актов можно назвать, к примеру, Акт штата Андхра Прадеш о социальном аудите и предотвращении коррупции 2012 г.² Этим актом введено понятие социального аудита, под которым подразумевается публичный аудит аспектов имплементации любых правительственных схем и программ, в том числе посредством предварительной оценки работ, платежных документов и иных документов с обращением к выгодоприобретателям таких схем и программ, проводимых основными заинтересованными лицами при активном участии Общества социального аудита, контроля и прозрачности (Society for Social Audit, Accountability and Transparency — SSAAT). В целом акт направлен на регулирование порядка разрешения коррупционных споров в штате и создание специализированных судов на уровне штата для рассмотрения таких споров.

В других штатах, например в Гоа, действуют более комплексные нормативные правовые акты в части противодействия коррупции, в том числе Акт штата Гоа о коррупции среди общественных деятелей (расследования и проверки) 1988 г.³ Аналогичный акт действует

¹ The Manipur Municipality Ombudsman Act, 2013. URL: <http://www.lawsofindia.org/statelaw/74868/TheManipurMunicipalityOmbudsmanAct2013.html>; The Manipur Rural Local Bodies Ombudsman Act, 2013. URL: <http://www.lawsofindia.org/statelaw/74869/TheManipurRuralLocalBodiesOmbudsmanAct2013.html>.

² The Andhra Pradesh Social Audit and Prevention of Corrupt Practices Act, 2012. URL: <https://andhrapradesh.statelaw.gov.in/wp-content/uploads/andhra-pradesh-promotion-social-audit-prevention-corrupt-practices-act-2012.pdf>.

³ The Goa Public Men's Corruption (Investigations and Enquiries) Act, 1988. URL: <http://www.lawsofindia.org/statelaw/6988/TheGoaPublicMensCorruptionInvestigationsandEnquiriesAct1988.html>.

в штате Махараштра. Законодатели других штатов пошли по иному пути, не принимая внутрирегиональных актов, а выступив в качестве инициатора поправок в центральное антикоррупционное законодательство, которые в итоге были приняты.

Отдельное внимание при рассмотрении вопроса правового регулирования противодействия коррупции в штатах Индии следует уделить штату Джамму и Кашмир, на который в большинстве случаев не распространяется федеральное законодательство. Здесь действует своя нормативно-правовая база, в том числе и в антикоррупционной сфере. Так, основными законодательными документами в штате является Акт штата Джамму и Кашмир о Контрольной комиссии 2002 г., который направлен на создание и регулирование деятельности специализированного органа по проведению расследований и проверок по жалобам граждан, а также закрепление процедуры проведения таких проверок и расследований. Кроме того, в этом штате действует Акт о предотвращении коррупции 2006 г., закрепляющий перечень составов коррупционных правонарушений и преступлений, список лиц, на которых распространяется действие этого закона, способ применения иных законодательных актов касательно правоотношений, возникающих в связи с реализацией положений Акта о предотвращении коррупции.

Таким образом, в системе индийского антикоррупционного законодательства прослеживается взаимовлияние центральных нормативных правовых актов и нормативно-правовых актов штатов. Какие-то положения были восприняты на федеральном уровне, как например создание специализированных органов Локпал и Локаюкта, а штаты, в свою очередь, начинают создавать или совершенствовать свою нормативно-правовую базу в связи с имплементацией законов, действие которых распространяется на всю страну. Однако представляется, что формирование правовой основы противодействия коррупции находится не на завершающем этапе, поскольку в настоящее время антикоррупционное законодательство принято не во всех субъектах этого государства.

Правовое регулирование борьбы с коррупцией в Российской Федерации, как государстве с федеративным устройством, совпадает с моделью регулирования, принятой в зарубежных федеративных государствах. Разделение всего массива законодательных актов на федеральные и акты субъектов позволяет точно решать задачи борьбы с коррупцией в регионах в зависимости от сферы. Как показывает опыт зарубежных государств, в некоторых случаях апробация тех или иных регулятивных механизмов на уровне какого-либо субъекта федерации может быть полезна не только для борьбы с коррупцией в самом субъекте, но и эффективно использована при реформировании федерального антикоррупционного законодательства.

Глава II

АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИССИЙ ПО КООРДИНАЦИИ РАБОТЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Правовой статус и функции Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, координирующие деятельность по противодействию коррупции на своей территории, выступают институциональной составляющей борьбы с коррупцией¹.

Длительное время в субъектах РФ существовали различные подходы в обеспечении координации антикоррупционной деятельности:

1) возложение координационной функции полностью на аппарат высшего должностного лица субъекта РФ;

2) осуществление координационных полномочий высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;

3) создание специальных комиссий по координации осуществления антикоррупционных мероприятий органами государственной власти и местного самоуправления на территории субъекта РФ. Выбор наиболее эффективной модели каждым конкретным субъектом Федерации зависел в основном от наличия соответствующего кадрового потенциала.

В соответствии с Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», целью которого явилось обеспечение единой государственной политики в области противодействия коррупции, было утверждено Типовое положение о Комиссии по координа-

¹ См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. В. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016. С. 166.

ции работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации (далее — Типовое положение) (далее — Комиссия).

Необходимость создания единых координационных антикоррупционных органов в субъектах Российской Федерации была вызвана требованиями систематизации деятельности указанных органов, которые существовали в виде региональных Советов или Комиссий по противодействию коррупции и не всегда выполняли функции по координации работы по противодействию коррупции¹. Принятие названного Указа Президента РФ обеспечило унификацию организационной модели субъектов Российской Федерации в части координации работы по противодействию коррупции.

О необходимости создания при главах субъектов РФ специальных координационных совещаний стали заявлять губернаторы после трагических событий в станице Кушевской Краснодарского края, о чем еще 13 января 2011 г. сообщил Д. А. Медведев на заседании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции².

О необходимости разработки Типового положения для субъектов Федерации было указано Правительству РФ и президиуму Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции еще в Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг.³. Одной из приоритетных задач⁴, поставленных в Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы, являлась «активизация деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации»⁵. В п. 2 перечня поручений Президента РФ по итогам заседания Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции 26 января 2016 г. была поставлена задача активизации деятельности подразделений федеральных государственных органов и органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонаруше-

¹ Бикеев И. И., Кабанов П. А. О систематизации антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации в современных условиях // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 36–41.

² Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/10067#sel=15:1, 15:16>.

³ Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

⁴ Белинский В. В. Основные направления государственной антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации // Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). Казань, 2016. С. 8.

⁵ Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // СЗ РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

ний, а также комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации. Данная задача была обозначена в Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 гг.

«Создание комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации служит стандартизации государственной политики по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации и устанавливает определенную вертикаль в системе противодействия коррупции на всей территории России»¹. Так, Законом Республики Крым от 22 июля 2014 г. № 36 «О противодействии коррупции в Республике Крым» поставлена цель — организационное обеспечение реализации антикоррупционной политики в Республике Крым, а также координация субъектов антикоррупционной деятельности².

Данный координационный орган занимает особое место в системе органов противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации. Это специализированный орган (постоянно действующий координационный орган при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации), не задействованный в выполнении иных функций, кроме противодействия коррупции, что позволяет обеспечивать наибольшую эффективность в реализации государственной антикоррупционной политики на региональном уровне. Принятая за основу в субъектах Федерации организационно-правовая модель координации проведения антикоррупционной политики, в которой специализированный орган по противодействию коррупции подотчетен главе субъекта Российской Федерации, гарантирует согласованность обеспечения антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации.

В основе механизмов разработки, реализации и контроля проводимых мероприятий противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации лежит комплексный, межведомственный подход, предполагающий совместную разработку и координацию выполнения таких мероприятий различными органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

В тех субъектах Федерации, где подобные координационные органы на момент принятия Указа Президента РФ № 364 уже существовали, эти органы были переименованы и преобразованы в соответствии

¹ Агеев В. Н. Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации: общие положения // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 597–605.

² Закон Республики Крым от 22 июля 2014 г. № 36-ЗРК «О противодействии коррупции в Республике Крым». URL: <http://rk.gov.ru/file/36-zrk.pdf>.

с Типовым положением. Так, образованный в Республике Татарстан Республиканский совет по реализации антикоррупционной политики¹, еще в 2011 г. Переименованный в Совет при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции², в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации № 364 был преобразован в Комиссию по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан³.

До 5 марта 2015 г. коллегиальным совещательным органом по противодействию коррупции в Республике Крым была Республиканская межведомственная комиссия, которая Указом Главы Республики № 258-у была ликвидирована, и одновременно с этим был образован новый орган, которым на сегодняшний день является Комиссия по координации работы по противодействию коррупции⁴.

Создание координационных органов в сфере противодействия коррупции при главе субъекта Федерации оправдано тем, что именно его глава наделен общими координационными полномочиями на территории субъекта Федерации, в отношении государственной системы исполнительной власти субъекта Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (например, прокуратура, органы внутренних дел), действующих на территории субъекта Федерации, а также органов местного самоуправления. Именно высшее должностное лицо субъекта Федерации оперативно и напрямую взаимодействует с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах⁵, что обусловлено единством системы органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Функцию по осуществлению президентского контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации выполняет главный федеральный инспектор в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного

¹ Указ Президента Республики Татарстан от 18 августа 2006 г. № УП-315 «О Республиканском совете по реализации антикоррупционной политики» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2006. № 8–9 (ч. II).

² Указ Президента РТ от 21 февраля 2011 г. № УП-71 «О Совете при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции». URL: http://tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_318302.pdf.

³ Указ Президента Республики Татарстан от 13 октября 2015 г. № УП-986 «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан». URL: <http://docs.cntd.ru/document/430649269>.

⁴ Указ Главы Республики Крым № 258-У от 22 сентября 2015 г. «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Крым». URL: <http://rk.gov.ru/file/258-%D1%83.pdf>.

⁵ Сурков Д. Л. Взаимодействие полномочных представителей Президента в федеральных округах с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия: «Право». 2012. № 2 (31). С. 99.

представителя Президента РФ в федеральном округе, являясь членом комиссии и участвуя в ее работе.

Обеспечением взаимодействия полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах по вопросам противодействия коррупции с Президентом РФ и руководителем Администрации Президента РФ занимается Управление Президента РФ по вопросам противодействия коррупции (далее — Управление). Это является задачей Управления.

Для реализации своих функций Управление взаимодействует с органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹. Комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Управлением. Вместе с тем ни в Положении об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, ни в Типовом положении не установлен порядок и формы взаимодействия Управления и Комиссии. В нормативных правовых актах, регулирующих деятельность главного федерального инспектора в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, отсутствует механизм осуществления им функции контроля за реализацией государственной политики противодействия коррупции в регионе².

Определение такого порядка способствовало бы более эффективному выполнению данными субъектами возложенных на них функций и задач.

Типовое положение определяет правовой статус Комиссии, правовую основу ее деятельности, основные задачи, полномочия, порядок ее формирования, а также организацию деятельности Комиссии и порядок ее работы.

Правовой статус Комиссии также закреплен в ч. 5 ст. 5 Федерального закона № 273-ФЗ, где в целях реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции и обеспечения координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по решению Президента РФ могут формироваться специальные органы в составе представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (вместе с «Положением об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции») // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6399.

² *Гаджиев А. К.* Перспективы развития института главных федеральных инспекторов аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах // Современное право. 2013. № 6. С. 36–38; *Суворова Т. А.* Правовое обеспечение деятельности главных федеральных инспекторов в субъектах Российской Федерации // Государственная служба. 2013. № 5. С. 114–116.

Закрепление правового статуса комиссии на уровне законов субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции осуществляется по-разному. Принято выделять три подхода к решению данного вопроса на уровне законов субъектов Российской Федерации:

1) в законах субъектов Российской Федерации указывается, что правовой статус Комиссии определяется нормативным правовым актом главы субъекта Российской Федерации, закрепляющим специальное ее положение (например, в законах Республик Татарстан¹, Калмыкия, Северная Осетия — Алания, Тыва, Смоленской и Белгородской областях и др.);

2) в законах субъектов Российской Федерации содержится только упоминание в видах субъектов антикоррупционной политики, без дополнительной регламентации относительно статуса данного органа в законе (например, в п. 4.1 ст. 6 Закона Пермского края от 30 декабря 2008 г. № 382-ПК «О противодействии коррупции в Пермском крае»). Такая регламентация содержится в акте главы субъекта РФ, который утверждает положение об этом органе;

3) законы субъектов Российской Федерации не содержат каких-либо упоминаний о координационных органах в сфере противодействия коррупции (например, Закон Оренбургской области от 15 сентября 2008 г. № 2369/497-IV-ОЗ «О противодействии коррупции в Оренбургской области», Закон Курской области от 11 ноября 2008 г. № 85-ЗКО «О противодействии коррупции в Курской области», Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 4 марта 2009 г. № 10-ЗАО «О противодействии коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе», Закон Тверской области от 9 июня 2009 г. № 39-ЗО «О противодействии коррупции в Тверской области» и др.).

Подобные различия в законодательном регулировании вопросов правового статуса комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации могут быть объяснены тем, что основные законы субъектов РФ по противодействию коррупции были приняты ранее Указа Президента РФ № 364, а в самом Типовом положении нет четкой рекомендации, в каком регио-

¹ Так, согласно Закону Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» организацию деятельности в сфере реализации антикоррупционной политики осуществляет специальный государственный орган в соответствии с положением, утверждаемым Президентом Республики Татарстан. Таким постоянно действующим органом при Президенте Республики Татарстан в настоящее время является Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан, которая осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Управлением Президента РФ по вопросам противодействия коррупции и обеспечивает согласование действий органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления, а также их взаимодействия с территориальными органами федеральных государственных органов при реализации мер по противодействию коррупции в Республике.

нальном акте должен быть определен ее правовой статус. Учитывая значимую роль комиссий, а также необходимость усиления значения законов субъектов Российской Федерации в регламентации антикоррупционных отношений на уровне регионов, полагаем, что основы правового статуса комиссий по координации работы по противодействию коррупции должны быть определены на уровне соответствующих законов субъектов Российской Федерации.

Правовую основу деятельности Комиссии составляют:

1) Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы¹ (в частности, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»);

2) Указы и распоряжения Президента РФ², в частности Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»;

3) постановления и распоряжения Правительства РФ³;

4) иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Судя по содержанию нормативных требований, предъявляемых к Комиссиям, можно предположить, что в перечень иных нормативных правовых актов РФ, помимо нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, должны быть включены нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 76 Конституции Российской Федерации принимаются по предметам совместного ведения России и ее субъектов, а также вне пределов ведения России, совместного ведения России и ее субъектов.

¹ Федеральные законы: от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «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», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и др.

² Указы Президента Российской Федерации: от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции»; от 25 февраля 2011 г. № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции»; от 8 июля 2013 г. № 613 «Вопросы противодействия коррупции»; от 3 декабря 2013 г. № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», от 14 февраля 2014 г. № 80 «О некоторых вопросах организации деятельности по противодействию коррупции», от 8 марта 2015 г. № 120 «О некоторых вопросах противодействия коррупции» и др.

³ Постановления Правительства РФ от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции», от 18 декабря 2014 г. № 1405 «О некоторых вопросах противодействия коррупции» и др.

В положениях о комиссиях субъектов РФ к таким актам относятся их законы, указы и распоряжения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации¹.

К нормативным правовым актам органов государственной власти субъектов Российской Федерации о создании и деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации относятся нормативные правовые акты высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, закрепляющие Положение о комиссии.

В Положении о комиссии Архангельской области, например, указано: «Правовую основу деятельности комиссии составляют Регламент организации совещательных и вспомогательных органов при губернаторе Архангельской области, утвержденный Указом губернатора Архангельской области от 9 апреля 2010 г. № 57-у, и настоящее Положение, разработанное в соответствии с Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции».

В связи со сказанным полагаем целесообразным внести изменение в Типовое положение о Комиссии, касающееся упоминания в перечне актов, которыми Комиссия руководствуется в своей деятельности, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также указания на положение о комиссии, утверждаемое высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Антикоррупционные функции Комиссии — это регулярно осуществляемая целенаправленная системная деятельность по реализации и (или) обеспечению реализации государственной политики противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации.

Согласно Типовому положению Комиссия выполняет функции, возложенные на комиссию по соблюдению требований к служебному

¹ См., напр.: в положениях субъектов РФ содержится схожая формулировка: Комиссия в своей деятельности руководствуется «законами края, указами и распоряжениями губернатора края» (Красноярск); «Уставом Сахалинской области, законами Сахалинской области, указами и распоряжениями губернатора Сахалинской области, постановлениями и распоряжениями Правительства Сахалинской области»; «Уставом Иркутской области, законами и иными правовыми актами Иркутской области» (Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области, утв. Указом губернатора Иркутской области от 13 октября 2015 г. № 254-уг), и др.

(должностному) поведению и урегулированию конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, и рассматривает соответствующие вопросы в порядке, определенном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. В своих положениях о Комиссии субъекты РФ повторили данную формулировку.

Отметим, что координация в отношении любой деятельности выступает в виде процесса ее распределения в пространстве и во времени, по приведению отдельных направлений этой деятельности в некое сочетание и упорядочение, распределение обязанностей и определение мер ответственности, что в конечном счете позволяет наиболее действенно добиться желаемого результата.

Суть координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации заключается в оперативном управлении деятельностью нескольких самостоятельных субъектов координации для достижения единой цели обеспечения единой государственной политики в области противодействия коррупции наиболее эффективным образом. Такая деятельность в субъекте Российской Федерации должна носить согласованный, упорядоченный и регламентированный характер. Содержание координационной деятельности характеризуется установлением обязанностей по выработке и применению единых мер, по распределению сил и средств, для чего выделяется специальный субъект, имеющий полномочия по организации взаимных действий, — Комиссия.

Функция координации деятельности по реализации государственной политики противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации охватывает взаимодействие:

- органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации¹;
- органов местного самоуправления²;
- государственных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований³;

¹ Постановление Правительства Самарской области № 506 «О департаменте по вопросам правопорядка и противодействия коррупции Самарской области» от 8 октября 2012 г. (в ред. от 9 февраля 2016 г. № 45) // Волжская коммуна. 2012. 9 октября; Постановление Правительства Тюменской области № 66-п «Об Аппарате губернатора Тюменской области» от 6 июня 2005 г. (в ред. от 4 мая 2016 г. № 178-п). URL: <http://lawsrf.ru/region/documents/544471/>.

² Указ Главы Республики Калмыкия № 20 «Об утверждении Положения об Администрации Главы Республики Калмыкия» от 11 ноября 2005 г. (в ред. от 23 марта 2016 г. № 29) // Хальмг унн. 2005. 15 ноября.

³ Указ губернатора Свердловской области от 1 октября 2015 г. № 444-УГ «О внесении изменений в Положение об Администрации губернатора Свердловской области, утв. Указом губернатора Свердловской области от 26 мая 2004 г. № 300-УГ» // Областная газета. 2015. 6 октября.

– органов государственной власти, государственных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, государственных учреждений и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед исполнительными органами государственной власти¹;

– должностных лиц (подразделений) государственных органов субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, ответственных за противодействие коррупции²;

– комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, образовавшихся в органах исполнительной власти³;

– исполнителей мероприятий региональной программы противодействия коррупции⁴;

– исполнительных органов антикоррупционного образования, антикоррупционного просвещения и антикоррупционной пропаганды⁵.

Грамотное сочетание принципов сотрудничества, коллегиальности и единоначалия в работе Комиссий, безусловно, даст положительные результаты⁶. В координации работы по противодействию коррупции

¹ Постановление Правительства Белгородской области от 14 марта 2016 г. № 67-пп «О внесении изменений в постановление Правительства Белгородской области от 25 февраля 2013 г. № 63-пп» // Вестник нормативных правовых актов Белгородской области. URL: <http://www.zakon.belregion.ru/upload/iblock/2f5/67-%D0%BF%D0%BF.pdf>; постановление губернатора Новосибирской области от 15 декабря 2014 г. № 205 «Об Администрации губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области» (в ред. от 23 марта 2016 г. № 68) // Советская Сибирь. 2014. 26 декабря.

² Постановление губернатора Московской области от 16 октября 2015 г. № 444-ПГ «Об утверждении Положения о Главном управлении региональной безопасности Московской области» (в ред. от 30 ноября 2015 г. № 516-ПГ) // Ежедневные Новости. Подмоскowie. 2015. 27 октября.

³ Указ губернатора Брянской области от 20 февраля 2016 г. № 55 «О внесении изменений в Указ губернатора Брянской области от 1 апреля 2013 г. № 310 «Об утверждении Положения об управлении региональной безопасности администрации губернатора Брянской области и Правительства Брянской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>; постановление Правительства Санкт-Петербурга от 6 октября 2015 г. № 875 «Об уполномоченном органе по профилактике коррупционных и иных правонарушений и о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга». URL: <http://docs.cntd.ru/document/537981125>.

⁴ Постановление Правительства Ставропольского края от 20 февраля 2016 г. № 68-п «Об утверждении программы противодействия коррупции в Ставропольском крае на 2016 год» (в ред. от 31 мая 2016 г. № 208-п).

⁵ Указ губернатора Архангельской области от 8 октября 2015 г. № 100-у «О внесении изменений в отдельные указы губернатора Архангельской области по вопросам противодействия коррупции». URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/946498>.

⁶ *Капинус А. Ю.* Предложения по формированию и принятию решений комиссией по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации

в субъекте Российской Федерации сочетаются две функции органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений — обеспечительная и контрольная¹.

В той или иной мере на нормативном правовом уровне закрепляются те или иные координационные механизмы, однако практически не устанавливаются координационные механизмы, применяемые в отношении органов местного самоуправления. В Типовом положении механизмы координации деятельности органов местного самоуправления со стороны субъектов РФ определяются в самом общем виде — на комиссии возлагается «обеспечение координации», «обеспечение согласованных действий», «обеспечение взаимодействия» и т. д.

Полагаем, что помимо утверждения вхождения в состав комиссий руководителей органов местного самоуправления, приглашения их на заседания комиссии, необходимо закрепить и другие способы координации деятельности (методическое, информационное обеспечение, осуществление совместных мероприятий, разработка совместных мер к реализации и проч.). В качестве дополнительных мер рекомендуется заключение соглашений о слаженных действиях в сфере противодействия коррупции с органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Типовое положение, как и положения о комиссиях субъектов РФ, содержат перечень основных задач Комиссии. В положениях большинства субъектов РФ задачи их комиссий соответствуют типовым. Вместе с тем, например, в Астраханской области в этот перечень² не были включены задачи, указанные в п. «б» и «в» Типового положения (подготовка предложений о реализации государственной политики в области противодействия коррупции... и обеспечение координации деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации... соответственно).

В Положение о Комиссии Вологодской области добавлена задача участия в рассмотрении проектов нормативных правовых актов по вопросам предупреждения коррупции³. Положение о Комиссии

Федерации / Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт): сборник тезисов докладов и статей III Международной науч.-практ. конференции 25 января 2016 г. / отв. ред. Р. А. Абрамов. М., 2016. С. 102.

¹ *Кабанов П. А.* Антикоррупционные функции органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. Т. 10. № 3. С. 196.

² Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Астраханской области. Утв. постановлением губернатора Астраханской области от 12 декабря 2016 г. № 106.

³ Пункт 2.7 постановления губернатора Вологодской области от 30 сентября 2015 г. № 662 «Об образовании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Вологодской области».

Нижегородской¹ области содержит указание на решение иных задач по противодействию коррупции, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Учитывая достаточно широкий перечень вопросов, которые планируют в своей деятельности Комиссии, а также их антикоррупционный масштаб, представляется целесообразным в Типовом положении перечень основных задач Комиссии сделать открытым, указав на решение иных задач по противодействию коррупции, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Положительным моментом формирования специализированного института по контролю и координации снижения уровня коррупции в субъектах РФ является наличие у него собственных полномочий, позволяющих не перегружать органы исполнительной власти субъектов РФ дополнительными функциями.

Перечень таких полномочий закреплен в Типовом положении (п. «а»–«з»). Комиссия подготавливает предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (п. «а»); разрабатывает меры по противодействию коррупции, а также по устранению причин и условий, порождающих коррупцию (п. «б»); разрабатывает рекомендации по организации антикоррупционного просвещения граждан в целях формирования нетерпимого отношения к коррупции и антикоррупционных стандартов поведения (п. «в»)² и др. полномочия, отражающие сферу деятельности Комиссии и вопросы, требуемые ее рассмотрения. Так, например, в целях создания условий для антикоррупционного просвещения граждан на официальном сайте Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области³, а также на официальных сайтах всех государственных органов Свердловской области и муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в сети Интернет в разделах, посвященных

¹ Пункт 2.2 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Нижегородской области, утв. Указом губернатора Нижегородской области от 7 октября 2015 г. № 112. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465527750>.

² В целях создания условий для антикоррупционного просвещения граждан на официальном сайте Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области (<http://corruption.gossaas.ru>), а также на официальных сайтах всех государственных органов Свердловской области и муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в сети Интернет в разделах, посвященных вопросам противодействия коррупции, созданы подразделы «Антикоррупционное просвещение граждан».

³ См.: URL: <http://corruption.gossaas.ru>.

вопросам противодействия коррупции, созданы подразделения «Антикоррупционное просвещение граждан».

Анализ текстов Положений о Комиссии субъектов РФ показал, что субъекты четко придерживаются данного перечня полномочий, при этом конкретизируя их. Так, Комиссия Нижегородской области участвует в разработке мероприятий антикоррупционной направленности в рамках исполнения государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Нижегородской области», утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 31 декабря 2014 г. № 981, антикоррупционных программ органов исполнительной власти Нижегородской области (планов мероприятий по противодействию коррупции), а также осуществляет контроль за их реализацией, в том числе путем мониторинга эффективности реализации мер по противодействию коррупции, предусмотренных этими программами (п. 3.5); оказывает содействие развитию общественного контроля за реализацией мероприятий антикоррупционной направленности в рамках исполнения государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Нижегородской области», утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 31 декабря 2014 г. № 981, антикоррупционных программ органов исполнительной власти Нижегородской области (планов мероприятий по противодействию коррупции) (п. 3.8)¹.

В этой связи неудачным выглядит в Положении отнесение к полномочиям Комиссии необходимости создания рабочих групп по отдельным вопросам из числа членов Комиссии, представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, государственных органов Пензенской области, органов местного самоуправления Пензенской области, а также иных организаций². В Типовом положении правомочие Комиссии на создание рабочих групп по отдельным вопросам из числа членов комиссии или уполномоченных ими представителей, а также из числа представителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей общественных организаций и экспертов отнесено к организации деятельности Комиссии. В этом Положении также содержатся отсутствующие в Типовом положении полномочия Комиссии, которая: «...к) рассматривает факты невозможности представления по объективным

¹ Пункт 3.5 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Нижегородской области, утв. Указом губернатора Нижегородской области от 7 октября 2015 г. № 112.

² Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Пензенской области, утв. постановлением губернатора Пензенской области от 5 октября 2015 г. № 120. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432804220>.

причинам лицами, замещавшими по состоянию на 31 декабря отчетного года муниципальные должности (далее — лицо, замещающее муниципальную должность), должность главы местной администрации по контракту (далее — глава местной администрации), сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; л) рассматривает материалы проверок, в ходе которых установлены обстоятельства, свидетельствующие о представлении лицами, замещающими муниципальные должности, главой местной администрации недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»¹.

Так, например, в Положении о Комиссии Челябинской области содержится п. 7 — Комиссия имеет право: 1) запрашивать и получать в установленном порядке у органов государственной власти Челябинской области, органов местного самоуправления и организаций необходимые материалы и информацию по вопросам своей деятельности; 2) заслушивать представителей органов исполнительной власти и органов местного самоуправления о выполнении возложенных задач по противодействию коррупции в Челябинской области; 3) направлять в установленном порядке своих представителей для участия в совещаниях, конференциях и семинарах по вопросам противодействия коррупции и др. В Положении о Комиссии Сахалинской области закреплен раздел 5 «Полномочия членов Комиссии».

Эти и иные, носящие организационный характер, полномочия Комиссии, на наш взгляд, не следует выделять в Положении о Комиссии наряду с предложенными в Типовом положении (полномочия, определяющие сферу и направления деятельности), их необходимо закреплять в Регламенте или ином акте Комиссии.

Порядок формирования Комиссии определяется в Положении о Комиссии, которое вместе с персональным ее состав утверждаются высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Указание в п. 4.1 Положения о Комиссии Приморского края о том, что Комиссия создается губернатором Приморского края², в этой связи нельзя признать удачным. Отметим, что пункт подобного содержания отсутствует в положениях других субъектов РФ.

¹ Пункты «к» и «л» введены в Положение о комиссии постановлением губернатора Пензенской обл. от 10 ноября 2017 г. № 86 «О внесении изменений в постановление губернатора Пензенской области от 5 октября 2015 г. № 120. URL: <http://docs.cntd.ru/document/450370594>.

² Постановление губернатора Приморского края от 24 ноября 2015 г. № 78-пр «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Приморском крае». URL: <http://docs.cntd.ru/document/430681507>.

В состав Комиссии входят председатель, его заместители, секретарь и члены Комиссии. В некоторых положениях субъекты РФ конкретизируют это Типовое положение, например:

- количество членов комиссии¹;
- указание на двух заместителей².

В Санкт-Петербурге, например, в состав Комиссии входит один первый заместитель председателя Комиссии и два заместителя.

Что касается минимального и предельного числа членов Комиссии, то в Типовом положении он не определен. В состав Комиссии субъекты РФ включают:

- 12 членов (Волгоградская обл.);
- 13 (Астраханская обл.);
- 14 (Республика Алтай, Республика Коми);
- 15 (Республика Адыгея, Республика Хакасия);
- 17 (Красноярский край);
- 19 (Омская область, Алтайский край, Республика Удмуртия, Владимирская область);
- 20 (Республика Татарстан, Челябинская область);
- 21 (Вологодская область, Кировская область);
- 22 (Тюменская область, Республика Карелия, Нижегородская область);
- 23 (Ленинградская область);
- 24 (Новосибирская область, Ненецкий край);
- 25 (Республика Башкортостан, Санкт-Петербург);
- 26 (Орловская область);
- 27 (Курская область);
- 31 (ХМАО).

Следует признать, что успех работы любой комиссии определяется «исключительно ее составом»³. Типовым положением определено, что в состав комиссии могут входить:

- 1) руководители органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- 2) руководители органов местного самоуправления;

¹ Согласно п. 6 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Калининградской области (утв. Указом губернатора Калининградской области от 14 октября 2015 г. № 139) в состав комиссии входят 11 (одиннадцать) членов: председатель комиссии, заместитель председателя комиссии, секретарь и иные члены комиссии.

² Пункт 4.2 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ленинградской области (утв. Постановлением губернатора Ленинградской области от 9 октября 2015 г. № 64-пг «Об образовании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ленинградской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/537981263>.

³ Капинус А. Ю. Указ. соч. С. 101.

3) представители аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе;

4) руководители территориальных органов федеральных государственных органов;

5) руководитель общественной палаты субъекта Российской Федерации;

6) представители научных и образовательных организаций;

7) представители общественных организаций, уставными задачами которых является участие в противодействии коррупции.

Такое представительство в составе Комиссии позволяет коллегиально решать самый широкий круг вопросов с учетом мнений практически всех заинтересованных субъектов государственной системы противодействия коррупции, а также представителей гражданского общества. В основном субъекты РФ придерживаются данного списка представителей в составе Комиссии. Так, например, в Положении о комиссии, утвержденном Указом губернатора Красноярского края от 2 октября 2015 г. № 231-уг «Об утверждении Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Красноярском крае» указано (п. 4.4), что в состав комиссии входят:

1) первый заместитель губернатора края — руководитель Администрации губернатора края (заместитель председателя комиссии);

2) первый заместитель губернатора края — председатель Правительства края;

3) кандидатуры, предложенные Законодательным Собранием края, в количестве не менее одной трети от общего состава комиссии (по согласованию);

4) председатель Счетной палаты края (по согласованию);

5) заместитель губернатора края, координирующий деятельность органов исполнительной власти края, структурных подразделений Администрации губернатора края по вопросам реализации государственной политики по противодействию коррупции (заместитель председателя комиссии);

6) начальник управления губернатора края по безопасности, профилактике коррупционных и иных правонарушений;

7) начальник отдела по профилактике коррупционных и иных правонарушений управления губернатора края по безопасности, профилактике коррупционных и иных правонарушений (секретарь комиссии);

8) главный федеральный инспектор по краю (по согласованию);

9) начальник Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по краю (по согласованию);

10) начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по краю (по согласованию);

11) руководитель Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по краю (по согласованию);

12) начальник Управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по краю (по согласованию);

13) глава города Красноярска (по согласованию);

14) кандидатуры, предложенные Советом Гражданской ассамблеи края, в количестве не менее одного человека (по согласованию);

15) представители научных и образовательных организаций в количестве двух человек (по согласованию);

16) представители общественных организаций, уставными задачами которых является участие в противодействии коррупции, в количестве двух человек (по согласованию).

Вместе с тем проведенный в 2016 г. анализ региональных нормативных правовых актов о комиссиях по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации показал следующее. Из 85 субъектов Российской Федерации только в 68 главные федеральные инспекторы (федеральные инспекторы) в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе являются членами комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации. Наименьшее количество представителей аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе в составе комиссий оказалось в Дальневосточном федеральном округе — всего в трех из девяти сформированных в регионах комиссий¹.

В состав Комиссии не включены федеральные инспекторы в Астраханской, Владимирской, Волгоградской, Калининградской, Курской, Орловской областях.

В двух субъектах Российской Федерации (Курганская область² и Республика Саха (Якутия)³ главные федеральные инспекторы вошли в состав руководителей комиссии, заняв должности заместителей председателя комиссии. Следует отметить, что контрольные полномочия за исполнением указов, распоряжений, поруче-

¹ См.: *Кабанов П. А.* Роль главного федерального инспектора в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции субъекта Российской Федерации // *Юридические Исследования.* 2016. № 3. С. 35–48.

² О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Курганской области: указ губернатора Курганской области от 14 октября 2015 г. № 269 (в ред. от 21 марта 2018 г. № 52). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Саха (Якутия): указ Главы РС (Я) от 9 октября 2015 г. № 702 (в ред. от 13 января 2017 г. № 1686) // *Якутские ведомости.* 2015. 20 октября.

ний и указаний Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции и полномочия заместителя председателя региональной комиссии входят в противоречие, что может привести к конфликту между интересами Российской Федерации и интересами субъекта РФ, когда добросовестному исполнению профессиональных (должностных) обязанностей федерального государственного служащего может помешать занятие руководящей должности в региональном координационном антикоррупционном органе. Поскольку главный федеральный инспектор не может одновременно руководить комиссией, подписывать принимаемые ею решения рекомендательного либо обязательного характера и одновременно осуществлять контроль за ее деятельностью¹. Поэтому федеральные инспектора не должны входить в состав руководителей комиссий, сохранив при этом статус постоянных членов комиссий с контрольными полномочиями. Например, на стадии формирования (образования) комиссии главный федеральный инспектор должен обеспечивать контроль за:

- соответствием разрабатываемого проекта Положения о комиссии, Типовому положению и требованиям законодательства по противодействию коррупции;
- соответствием членов комиссии требованиям Типового положения;
- своевременностью и качеством подготовки Регламента и иных документов, регламентирующих деятельность комиссии.

В ходе текущей деятельности комиссии главный федеральный инспектор может, как иной ее член², вносить предложения по формированию плана работы комиссии на календарный год, предложения о включении в повестку заседания комиссии дополнительных вопросов для рассмотрения.

В соответствии с Типовым положением на заседания комиссии могут быть приглашены представители федеральных государственных органов, государственных органов субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и средств массовой информации, эксперты.

Следует отметить, что субъекты неоднозначно подходят к вопросу об участии в заседаниях Комиссии прокурора. В Пензенской области

¹ Научно-практический комментарий к Типовому положению о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ № 364 от 15 июля 2015 г. / В. Н. Агеев, О. В. Агеева, И. И. Бикеев и [др.]; под ред. И. И. Бикеева, П. А. Кабанова. Казань, 2016. С. 101–102.

² В пункте 20 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Пензенской области указано, что все члены комиссии при принятии решений обладают равными правами.

предусматривается возможность участия в них представителей прокуратуры¹, в Омской области может быть приглашен прокурор области². В п. 13.1 Положения о Комиссии Орловской области указано: «На заседание Комиссии обязательно приглашается прокурор Орловской области»³, что можно использовать другим субъектам РФ при формировании состава комиссии.

В этой связи неправильным видится решение, принятое в Татарстане, где прокурор республики является членом Комиссии. Приоритетным направлением надзора в сфере противодействия коррупции является соблюдение органами субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений требований законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции⁴. Вхождение в качестве члена Комиссии может создать ситуацию конфликта интересов между задачами прокурорского надзора и задачами Комиссии в сфере координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.

Из состава комиссий видно, что в комиссиях не всех субъектов РФ есть представитель: Управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации по субъекту РФ (Республика Хакасия, Республика Алтай); МВД России (Республика Алтай, Астраханская область); СКР (Республика Алтай, Санкт-Петербург, Республики Хакасия, Коми, Адыгея, Красноярский край); муниципального образования (например, Челябинская, Тюменская, Нижегородская области, Республика Карелия) и др.

Сразу три представителя общественных организаций представлены в Комиссии Санкт-Петербурга: председатель региональной общественной организации «Совет ректоров вузов Санкт-Петербурга», исполнительный директор Санкт-Петербургского гуманитарно-политологического центра «Стратегия», президент общественной организации «Союз промышленников и предпринимателей Санкт-

¹ Пункт 15 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Пензенской области в ред. Постановления губернатора Пензенской области от 17 марта 2016 г. № 48 «О внесении изменений в постановление губернатора Пензенской области от 5 октября 2015 г. № 120». URL: <http://docs.cntd.ru/document/432985405>.

² Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Омской области. Утв. Указом губернатора Омской области от 12 октября 2015 г. № 173 О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Омской области. URL: <http://docs.cntd.ru/document/428688661>.

³ Указ губернатора Орловской области от 13 октября 2015 г. № 545 «О мерах по организации деятельности в сфере противодействия коррупции в Орловской области».

⁴ Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 гг. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы».

Петербурга», не считая председателя Общественной палаты Санкт-Петербурга.

Пункт 11 Типового положения содержит императивную норму о том, что передача полномочий члена комиссии другому лицу не допускается. Данное требование было закреплено в положениях субъектов РФ, за исключением Иркутской области, в Положении которой содержится неприемлемая, требующая исключения формулировка: «В случае временного отсутствия лица, включенного в состав комиссии, его полномочия осуществляются лицом, временно исполняющим его обязанности (замещающим его должность)»¹.

§ 2. Организация деятельности и порядок работы Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации

Организация работы Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации осуществляется на плановой основе и в соответствии с регламентом. План работы Комиссии на очередной год в обязательном порядке согласовывается со всеми членами Комиссии и иными заинтересованными лицами².

Подобные планы составляются на предшествующий год, по выполнению которых в начале последующего года на Комиссии принимаются доклады, справки по их выполнению³. В повестку дня при необходимости могут быть включены вопросы, не предусмотренные планом работы Комиссии⁴.

Следует отметить, что на 1 июня 2018 г. ежегодный план работы Комиссии размещен на официальном сайте в Интернете не во всех

¹ В пункте 11 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области (утв. Указом губернатора Иркутской области 13 октября 2015 г. № 254-уг «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области») // URL: <http://docs.cntd.ru/document/430646101> указано, что члены комиссии лично участвуют в работе комиссии.

² Пискунов Н. В. О состоянии работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Сахалинской области // Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы науч.-практ. конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). Казань, 2016. С. 101–105.

³ См., напр.: Ежегодный доклад Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Адыгея о деятельности в области противодействия коррупции (24 января 2017 г.); Информационно-аналитическая справка «О выполнении в 2016 году плана мероприятий органов государственной власти Свердловской области по противодействию коррупции на 2016–2017 годы, утвержденного распоряжением губернатора Свердловской области от 18 апреля 2016 г. № 95-ПГ» // URL: <http://gubernator96.ru/uploads/2017/11/otchyot.pdf>.

⁴ См.: п. 15 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области.

субъектах Российской Федерации. Таким образом, порядок организации работы Комиссии подробно освещен в Регламенте, который утверждается Комиссией¹, но отдельные организационные вопросы содержит Типовое положение:

- кто ведет заседания Комиссии (председатель Комиссии или, по его поручению, заместитель председателя Комиссии);
- какова очередность заседания Комиссии (как правило, один раз в квартал), внеочередные заседания Комиссии;
- форма проведения заседаний (открыто/закрыто);
- оформление решений (протокол).

В качестве примера основных положений регламента приведем Регламент Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан², который был разработан во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», Указа Президента Республики Татарстан от 13 октября 2015 г. № УП-986 «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан» и устанавливает общие правила организации деятельности Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан по реализации ее полномочий, закрепленных в Положении о Комиссии, других нормативных правовых актах Российской Федерации и Республики Татарстан. Регламент содержит следующие разделы:

I. Общие положения.

II. Полномочия председателя и членов Комиссии.

III. Планирование и организация работы Комиссии.

IV. Порядок подготовки заседаний Комиссии.

¹ «Настоящий регламент в соответствии с Положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Саратовской области (далее — комиссия) устанавливает порядок работы комиссии» (Регламент работы комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Саратовской области. Утв. решением комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Саратовской области от 29 августа 2016 г.; «Регламент комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области (далее — регламент) согласно пункту 15 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области, утвержденного постановлением губернатора Новосибирской области от 13 октября 2015 года № 228, определяет порядок организации работы комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области (далее — комиссия), подготовки и оформления материалов заседания комиссии, проведения заседаний комиссии, оформления и реализации решений комиссии» (Регламент комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области, утв. протоколом комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Новосибирской области от 3 июня 2016 г. № 3).

² См.: URL: <http://anticorruption.tatarstan.ru/obshchie-polozheniya.htm>.

V. Порядок проведения заседаний Комиссии.

VI. Оформление решений, принятых на заседаниях Комиссии.

Думается, что Положение не должно содержать вопросы Регламента, повторять или заменять его, как имеет место в отдельных положениях субъектов РФ. Например, таких вопросов, как правомочность заседаний (заседание Комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов Комиссии¹; заседание Комиссии правомочно, если на нем присутствует более половины от численного состава Комиссии²; заседание Комиссии правомочно в случае присутствия на нем не менее половины членов Комиссии³); содержание протокола заседания Комиссии, подсчет голосов⁴, бланк Комиссии⁵ и т. п.

По решению Комиссии из числа членов Комиссии или уполномоченных ими представителей, а также из числа представителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей общественных организаций и экспертов могут создаваться рабочие группы по отдельным вопросам. Так, в Челябинской области состав рабочих групп утверждается губернатором⁶.

Как правило, субъекты РФ в соответствующем Положении не определяют виды таких рабочих групп. Вместе с тем в Свердловской области в соответствии с п. 24 Положения о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области и п. 2 протокола от 30 декабря 2015 г. № 1 заседания указанной Комиссии действуют три рабочие группы:

¹ См.: Пункт 17.1 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области.

² См.: Пункт 6.4 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Сахалинской области, утв. Указом губернатора Сахалинской области от 22 октября 2015 г. № 46 «О Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Сахалинской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/430653527>.

³ См.: Пункт 5.4 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Приморском крае.

⁴ Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области.

⁵ Постановление губернатора Волгоградской области от 12 октября 2015 г. № 910; «Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Волгоградской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/430645792>.

⁶ См.: Пункт 22 Положения о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Челябинской области, утв. постановлением губернатора Челябинской области от 6 августа 2008 г. № 245 (в ред. постановления губернатора Челябинской области от 13 октября 2015 г. № 276) // URL: <http://pravmin74.ru/pravitelstvo/komissii-i-sovety/po-protivodeystviyu-korrupcii>.

1) рабочая группа Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области по рассмотрению вопросов, касающихся соблюдения требований к должностному поведению лиц, замещающих муниципальные должности в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, положение и состав которой утверждены Указом губернатора Свердловской области от 14 апреля 2016 г. № 179-УГ (в 2016 г. проведено шесть заседаний: 17 мая 2016 г., 6 июля 2016 г., 8 августа 2016 г., 18 октября 2016 г., 1 ноября 2016 г., 12 декабря 2016 г.);

2) рабочая группа Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области по рассмотрению вопросов, касающихся соблюдения требований к должностному поведению лиц, замещающих государственные должности Свердловской области, и урегулирования конфликта интересов, состав которой утвержден распоряжением губернатора Свердловской области от 9 ноября 2015 г. № 273-РГ (в 2016 г. проведено два заседания: 18 мая 2016 г. и 10 июня 2016 г.);

3) рабочая группа по взаимодействию с институтами гражданского общества при Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области, положение и состав которой утверждены Указом губернатора Свердловской области от 29 июля 2016 г. № 441-УГ. Такая группа была создана в качестве дополнительной площадки для диалога власти с общественностью при Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области¹, положение и состав которой утверждены Указом губернатора Свердловской области от 29 июля 2016 г. № 441-УГ «О рабочей группе по взаимодействию с институтами гражданского общества при Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области».

Во Владимирской области для решения задач Комиссии (Закон Владимирской области от 9 июля 2010 г. № 57-ОЗ «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Владимирской области, и лицами, замещающими государственные должности Владимирской области, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Владимирской области» формируется рабочая группа из состава комиссии. Состав рабочей

¹ Информационно-аналитическая справка «О выполнении в 2016 году Плана мероприятий органов государственной власти Свердловской области по противодействию коррупции на 2016–2017 годы», утвержденного распоряжением губернатора Свердловской области от 18 апреля 2016 г. № 95-РГ» // URL: <http://gubernator96.ru/uploads/2017/11/otchyot.pdf>.

группы, проводящей такие проверки, утверждается решением Комиссии¹.

Председатель Комиссии:

- а) осуществляет общее руководство деятельностью Комиссии;
- б) утверждает план работы Комиссии (ежегодный план);
- в) утверждает повестку дня очередного заседания Комиссии;
- г) дает поручения в рамках своих полномочий членам Комиссии;
- д) представляет Комиссию в отношениях с федеральными государственными органами, государственными органами субъекта Российской Федерации, организациями и гражданами по вопросам, относящимся к компетенции Комиссии.

Обеспечение деятельности Комиссии, подготовку материалов к заседаниям комиссии и Контроль за исполнением принятых ею решений осуществляет орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Например, это управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений Правительства Сахалинской области²; Администрация Главы Республики Башкортостан³; Управление государственной службы и кадров правительства Пензенской области⁴; Департамент государственной службы и кадровой политики Вологодской области⁵.

Кто по должности может быть назначен секретарем Комиссии, как правило, в Положении не указывается. Однако секретарем Комиссии Омской области по Положению (п. 22) был определен начальник Управления губернатора Омской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений. На практике обязанности

¹ Указ губернатора Владимирской области от 1 октября 2015 г. № 49 «Об образовании комиссии по координации работы по противодействию коррупции во Владимирской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/432804702>.

² См.: Подпункт 6.16 (с изменениями на 20 февраля 2017 г.) Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Сахалинской области, утв. Указом губернатора Сахалинской области от 22 октября 2015 г. № 46 «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Сахалинской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/430653527>.

³ См.: Пункт 5.10 Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Башкортостан, утв. Указом Главы Республики Башкортостан от 9 октября 2015 г. № УГ-249 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/430650550>.

⁴ Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Пензенской области, утв. постановлением губернатора Пензенской области от 5 октября 2015 г. № 120 «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Пензенской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/432804220>.

⁵ См.: Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Вологодской области.

секретаря Комиссии чаще всего выполняет начальник (заместитель) Управления по профилактике коррупционных и иных правонарушений Администрации субъекта РФ либо начальник (заместитель) Управления государственной службы правительства субъекта РФ (Челябинской области, Нижегородской области Республики Хакасия). Лишь в Татарстане секретарь Комиссии — председатель Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Татарстан» и в Башкортостане — секретарь межведомственного Совета общественной безопасности Республики Башкортостан.

В отдельных субъектах Российской Федерации рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, и урегулирования конфликта интересов, возложено на президиум Комиссии по координации работы по противодействию коррупции, создаваемый в ее структуре¹. В Архангельской области Президиум образуется для решения текущих вопросов деятельности комиссии².

В состав президиума Комиссии входят председатель президиума Комиссии, его заместитель, ответственный секретарь и члены президиума Комиссии. В то же время численный состав президиума Комиссии в положениях о комиссиях, принимаемых в субъектах РФ, не устанавливается, указывается только: «Президиум комиссии формируется из числа членов комиссии в составе председателя президиума комиссии, его заместителя, ответственного секретаря и членов президиума комиссии»³. Персональный состав президиума Комиссии утверждается указом губернатора области⁴, Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай. Такой подход к регулированию состава президиума может вызвать сомнения в правомочности решения президиума, потому что регламент заседания

¹ См., напр.: Постановление губернатора Приморского края от 24 ноября 2015 г. № 78-пг «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Приморском крае», постановление губернатора Приморского края от 12 декабря 2016 г. № 10-пг «Об утверждении Порядка рассмотрения президиумом комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Приморском крае вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Приморского края, и урегулирования конфликта интересов».

² Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Архангельской области. Утв. Указом губернатора Архангельской области от 24 июля 2015 г. № 84-у «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/946386>.

³ См.: Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области.

⁴ См.: Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции во Владимирской области.

президиума, в том числе его полномочный состав, также не всегда принимается.

Следует отметить, что в Типовом положении создание президиума в составе Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации не предусмотрено и в состав соответствующей комиссии могут быть включены представители различных государственных органов и общественных организаций общей численностью, которая может затруднить проведение заседания Комиссии для решения текущих вопросов и вопросов, касающихся соблюдения лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

Так, в Положениях, допускающих создание президиума, содержится перечень лиц, которые входят в его состав. Например, во Владимирской области это:

а) заместитель губернатора области, руководитель аппарата (председатель президиума), заместитель руководителя аппарата администрации области (заместитель председателя президиума), начальник Управления по вопросам противодействия коррупции администрации области (ответственный секретарь президиума);

б) руководители органов исполнительной власти области и структурных подразделений администрации области;

в) представители научных и образовательных организаций, деятельность которых связана с государственной службой;

г) представители общественных организаций.

Вместе с тем на практике субъекты, имеющие президиум в Комиссии, в число его членов включают:

– 6 человек (Тюменская область, ХМАО);

– 7 (Республика Алтай);

– 8 (Орловская область);

– 11 (Владимирская область).

Из них в Президиум входят представители:

– Аппарата главы субъекта РФ или Правительства (по 4 человека (Республика Алтай, Тюменская область, ХМАО), 5 — Орловская область, 6 — Владимирская область);

– Управления Минюста (по 1 — Республика Алтай, Тюменская область);

– муниципальных образований (по 1 — Республика Алтай, Владимирская область);

– образовательного учреждения (1 — Республика Алтай, 2 — Владимирская область);

– Общественной палаты субъекта РФ (по 1 — Тюменская область, ХМАО, 2 — Владимирская область);

– правоохранительного органа (3 (ФСБ, МВД, СКР) — Орловская область).

Предлагается включить в Типовое положение о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации норму о возможности создания президиума Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, в полномочия которого включить решение текущих вопросов и вопросов, касающихся соблюдения лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. При этом необходимо установить минимальный численный состав и персональный состав президиума (например, соотношения сотрудников органа государственной власти субъекта РФ и представителей общественности) в случае их создания, а также необходимый кворум для проведения заседания при рассмотрении вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, и урегулирования конфликта интересов.

Высшее должностное лицо субъекта РФ утверждает положение о порядке рассмотрения президиумом Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ отдельных вопросов, отнесенных к его полномочиям.

К таким вопросам относятся¹:

1) вопросы, касающиеся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лицами, замещающими государственные должности Иркутской области, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, и лицами, замещающими должности государственной гражданской службы Иркутской области, назначаемыми на должности губернатором Иркутской области (далее — лицо,

¹ Положение о порядке рассмотрения президиумом комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Иркутской области отдельных вопросов, отнесенных к его полномочиям. Утв. указом губернатора Иркутской области от 13 октября 2015 г. № 254-уг. Аналогичные вопросы содержатся в Положении о порядке рассмотрения вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Орловской области, и урегулирования конфликта интересов, утв. Указом губернатора Орловской области от 13 октября 2015 г. № 545; в Положении о порядке рассмотрения комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Удмуртской Республике вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Удмуртской Республики и отдельные должности государственной гражданской службы Удмуртской Республики, и урегулированию конфликта интересов, а также некоторых обращений граждан, утв. Указом главы Удмуртской Республики от 13 ноября 2015 г. № 219 // URL: <http://docs.cntd.ru/document/430646101>.

замещающее областную государственную должность или должность областной гражданской службы), и урегулирования конфликта интересов;

2) обращения гражданина, замещавшего должность государственной гражданской службы Иркутской области, назначенного на должность губернатором Иркутской области (далее — гражданин), о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации и (или) на выполнение в такой организации работы (оказание такой организации услуг) на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с государственной гражданской службы Иркутской области.

В Положении о порядке рассмотрения президиумом Комиссии по координации работы по противодействию коррупции во Владимирской области вопросы, касающиеся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих отдельные государственные должности Владимирской области, и урегулирования конфликта интересов, а также некоторых обращений граждан¹ помимо двух указанных выше вопросов президиум правомочен рассматривать уведомления коммерческой или некоммерческой организации о заключении с гражданином трудового договора и (или) гражданско-правового договора на выполнение в такой организации работы (оказание такой организации услуг), если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, исполняемые во время замещения государственной должности Владимирской области².

В соответствующем Положении Республики Коми помимо трех уже указанных вопросов президиум решает вопросы, касающиеся осуществления мер по противодействию коррупции в государственных

¹ Утв. Указом губернатора Владимирской области от 1 октября 2015 г. № 49. Аналогичные вопросы содержатся в утвержденном Указом губернатора Сахалинской области от 22 октября 2015 г. № 46 Порядке рассмотрения комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Сахалинской области вопросов, касающихся соблюдения требований к должностному (служебному) поведению лиц, замещающих государственные должности Сахалинской области, муниципальные должности, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, а также лиц, замещающих должности главы местной администрации по контракту.

² Данный пункт Положения в ред. Указа губернатора Владимирской области от 13 октября 2017 г. № 113 «О внесении изменений в приложение к Указу губернатора Владимирской области от 1 октября 2015 г. № 49» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/450362354>.

органах Республики Коми, органах местного самоуправления в Республике Коми, а также в государственных учреждениях Республики Коми¹.

В большинстве субъектов РФ Положений о порядке рассмотрения Комиссией соответствующих вопросов эти вопросы не детализуются — вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению, запретов, ограничений и обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»².

¹ Положение о порядке рассмотрения президиумом комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Коми вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих отдельные государственные должности Республики Коми, отдельные должности государственной гражданской службы Республики Коми, и урегулирования конфликта интересов, осуществления мер по противодействию коррупции в государственных органах Республики Коми, органах местного самоуправления в Республике Коми, а также в государственных учреждениях Республики Коми, утв. Указом Главы Республики Коми от 9 октября 2015 г. № 108 (приложение № 4).

² Положение о порядке рассмотрения Комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Краснодарском крае вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края, и урегулированию конфликта интересов, утв. Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 15 октября 2015 г. № 973 «О порядке рассмотрения Комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Краснодарском крае вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края, и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о порядке рассмотрения Комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Краснодарском крае вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Краснодарского края, и урегулированию конфликта интересов»); Положение о порядке рассмотрения комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Республике Алтай вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Республики Алтай, и урегулирования конфликта интересов, утв. Указом Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 9 октября 2015 г. № 276-у «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Алтай» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/430645054>; Положение о порядке рассмотрения комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Саратовской области вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Саратовской области, и урегулирования конфликта интересов, утв. постановлением губернатора Саратовской области от 16 октября 2015 г. № 402 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Саратовской области вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Саратовской области, и урегулирования конфликта интересов» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/467707667>.

В отдельных субъектах РФ решением указанных выше вопросов занимается не президиум, а подкомиссия. Так, в Вологодской области Комиссия осуществляет рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения лицами, замещающими государственные должности области, за исключением губернатора области и лиц, замещающих государственные должности в Законодательном Собрании области, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции в рамках работы образованной в ее структуре подкомиссии по соблюдению требований к должностному поведению лиц, замещающих государственные должности, и урегулированию конфликта интересов из числа лиц, входящих в состав Комиссии (подкомиссия)¹. Подкомиссии сформированы в Пензенской области².

По вопросам организации деятельности комиссий отдельными субъектами Российской Федерации (например, Архангельской области) отмечается низкий уровень взаимного информирования правоохранительных, контрольных и надзорных органов, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления по предупреждению коррупционных правонарушений. На данное обстоятельство обращено, например, внимание в Постановлении Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Республики Башкортостан от 28 июня 2013 г. «О мерах по активизации работы правоохранительных органов республики по борьбе с коррупционными проявлениями» органам государственной власти и местного самоуправления рекомендовано незамедлительно информировать органы прокуратуры о выявленных фактах несоблюдения бывшими государственными и муниципальными служащими, их работодателями установленных ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» ограничений.

Как правило, подобных проблем при взаимодействии с органами прокуратуры и иными правоохранительными органами при реализации антикоррупционных мероприятий на территории субъекта Российской Федерации не возникает либо они минимизируются в случае, когда представители правоохранительных органов включены в состав Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, на заседаниях которой происходит совместное решение вопросов по обеспечению решения вопросов о противодействии коррупции в субъекте РФ. В то же время

¹ Пункт 4.9 Положения о Комиссии введен постановлением губернатора Вологодской области от 21 апреля 2017 г. № 109 «О внесении изменений в постановление губернатора области от 30 сентября 2015 года № 662» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/446290508>.

² См.: Положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Пензенской области.

в целях формирования единообразных подходов возможно рассмотреть вопрос о целесообразности включения представителей правоохранительных органов в состав Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, а для прокуратуры субъекта РФ — ее участие в заседаниях Комиссии.

«Важной дополнительной функцией органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, прямо не предусмотренной Типовым положением, но отраженной в региональных нормативных правовых актах¹, выступает функция их участия в организации дополнительного профессионального образования (профессиональной переподготовки, повышения квалификации) государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих по вопросам противодействия коррупции, иногда именуемая функцией участия в организации антикоррупционного образования в субъекте Российской Федерации»².

Таким образом, в целом, говоря об организации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, следует отметить, что в основе механизмов разработки, реализации и контроля проводимых мероприятий противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации лежит комплексный, межведомственный подход, предполагающий совместную разработку и координацию выполнения таких мероприятий различными органами государственной власти, местного самоуправления, организациями и общественными объединениями. Принятая за основу в субъектах Федерации организационно-правовая модель координации проведения антикоррупционной политики, в которой специализированный орган по противодей-

¹ См., напр.: Приказ по Аппарату Администрации Псковской области от 1 апреля 2014 г. № 169-од «Об утверждении Положения об Управлении по вопросам противодействия коррупции Администрации области»; Постановление Правительства Сахалинской области от 29 декабря 2012 г. № 695 «Об утверждении государственной программы Сахалинской области «Обеспечение общественного порядка, противодействие преступности и незаконному обороту наркотиков в Сахалинской области на 2013–2020 годы»; распоряжение Руководителя администрации губернатора Пермского края от 9 октября 2015 г. № СЭД-01–36-ра-161 «О внесении изменений в Положение о департаменте государственной службы и профилактики коррупции администрации губернатора Пермского края, утвержденное распоряжением руководителя администрации губернатора Пермского края от 9 июля 2015 г. № СЭД-01–36-ра-77»; Постановление Правительства Республики Хакасия от 16 мая 2016 г. № 219 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Республики Хакасия и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Хакасия».

² *Кабанов П. А.* Антикоррупционные функции органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации. Т. 10 // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 3. С. 199.

ствию коррупции подотчетен главе субъекта Российской Федерации, способствует согласованности обеспечения антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации.

В то же время анализ правового регулирования деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации свидетельствует о том, что отдельные пробелы в регулировании вопросов создания и деятельности этих структур сохраняются.

Все это обуславливает объективную необходимость совершенствования институциональной основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации занимает особое место в системе органов противодействия коррупции. Являясь специализированным, постоянно действующим координационным органом при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, Комиссия не задействована в выполнении иных функций, кроме противодействия коррупции, что позволяет обеспечивать наибольшую эффективность в реализации государственной антикоррупционной политики на региональном уровне. Такая принятая за основу организационно-правовая модель координации проведения антикоррупционной политики обеспечивает согласованность обеспечения антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации.

Создание координационных органов в сфере противодействия коррупции при главе субъекта Федерации оправдано тем, что именно его глава наделен общими координационными полномочиями на территории субъекта Федерации, в отношении государственной системы исполнительной власти субъекта Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (например, прокуратура, органы внутренних дел), действующих на территории субъекта Федерации, а также органов местного самоуправления. Именно высшее должностное лицо субъекта Федерации оперативно и напрямую взаимодействует с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах¹, что обусловлено единством системы органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Принято выделять три подхода к закреплению правового статуса Комиссии на уровне законов субъектов Российской Федерации:

1) в законах субъектов Российской Федерации указывается, что правовой статус Комиссии определяется нормативным правовым ак-

¹ Сурков Д. Л. Взаимодействие полномочных представителей президента в федеральных округах с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Омского ун-та. Серия: «Право». 2012. № 2 (31). С. 96–99.

том главы субъекта Российской Федерации, закрепляющим специальное ее положение;

2) в законах субъектов Российской Федерации содержится только упоминание в видах субъектов антикоррупционной политики, без дополнительной регламентации относительно статуса данного органа в законе. Такая регламентация содержится в акте главы субъекта РФ, который утверждает положение об этом органе;

3) законы субъектов Российской Федерации не содержат каких-либо упоминаний о координационных органах в сфере противодействия коррупции.

Перечень полномочий Комиссии закреплен в соответствующем Типовом положении (п. «а» — «з»). Так, Комиссия подготавливает предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (п. «а»); разрабатывает меры по противодействию коррупции, а также по устранению причин и условий, порождающих коррупцию (п. «б»); разрабатывает рекомендации по организации антикоррупционного просвещения граждан в целях формирования нетерпимого отношения к коррупции и антикоррупционных стандартов поведения (п. «в»)¹ и др. полномочия, отражающие сферу деятельности Комиссии и вопросы, требующие ее рассмотрения. Анализ Положений о Комиссии субъектов РФ показал, что субъекты четко придерживаются данного перечня полномочий, при этом конкретизируя их.

Организация работы Комиссии осуществляется на плановой основе и в соответствии с регламентом. План работы Комиссии на очередной год в обязательном порядке согласовывается со всеми членами Комиссии и иными заинтересованными лицами. При этом отдельные организационные вопросы закреплены в Типовом положении о Комиссии. Следует отметить, что в Типовом положении о Комиссии не предусмотрено создание президиума, а в состав соответствующей комиссии могут быть включены представители различных государственных органов и общественных организаций общей численностью, которая может затруднить проведение заседания.

В связи с этим целесообразным представляется включение в Типовое положение о комиссии нормы о возможности создания президиу-

¹ В целях создания условий для антикоррупционного просвещения граждан на официальном сайте Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Свердловской области (<http://corruption.gossaas.ru>), а также на официальных сайтах всех государственных органов Свердловской области и муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в сети Интернет в разделах, посвященных вопросам противодействия коррупции, созданы подразделения «Антикоррупционное просвещение граждан».

ма Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, в полномочия которого включить решения текущих вопросов и вопросов, касающихся соблюдения лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. При этом необходимо установить минимальный численный состав и персональный состав президиума (например, соотношения сотрудников органа государственной власти субъекта РФ и представителей общественности) в случае их создания, а также необходимый кворум для проведения заседания при рассмотрении вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, и урегулирования конфликта интересов.

В целом, говоря об организации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, анализ правового регулирования соответствующей деятельности свидетельствует о том, что сохраняются отдельные пробелы в регулировании вопросов создания и деятельности этих структур.

В целях совершенствования и обновления профессиональной компетенции работников подразделений, обеспечивающих деятельность Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, получения ими необходимых компетенций (знаний, умений и навыков) по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации и выработке предложений по обеспечению работы Комиссии; формирования у слушателей антикоррупционного мышления, мировоззрения, гражданской позиции и устойчивых навыков антикоррупционного поведения субъектам Российской Федерации следует рекомендовать дополнительную профессиональную программу повышения квалификации «Координация работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации», подготовленную Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ¹.

¹ См.: Образовательная программа повышения квалификации подразделений, обеспечивающих деятельность комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации / Ю. В. Трунцевский, А. М. Цирин, С. Н. Матулис. М., 2017.

Глава III

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ КОРРУПЦИОННЫХ И ИНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

§ 1. Правовой статус и функции органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений

Противодействие коррупции как одно из основных направлений государственной деятельности в современной России охватывает комплекс полномочий и публично-значимых функций не только федеральных государственных органов, но и органов публичной власти субъектов Российской Федерации¹.

Законодатель, поддерживая данную позицию, определяет противодействие коррупции как деятельность, в том числе, и органов государственной власти субъектов Российской Федерации².

Нельзя также не отметить позицию Верховного Суда РФ по данному вопросу, сформулированную в Определении от 22 сентября 2010 г. № 55-Г10–5³. Верховный Суд РФ, в частности, указал, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской

¹ *Гуцев П. Ю.* Конституционные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в системе противодействия коррупции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. 22 с.

² См.: Часть 2 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Определение Верховного Суда РФ от 22 сентября 2010 г. № 55-Г10–5 «О частичной отмене решения Верховного Суда Республики Хакасия от 20 июля 2010 г. и признании недействующим п. 5 ст. 7 Закона Республики Хакасия от 4 марта 2009 г. № 28-ЗРХ в части установления одного из основных направлений деятельности органов государственной власти Республики Хакасия и органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции, соблюдению коррупционных стандартов вместо их введения, предусмотренного на федеральном уровне».

Федерации по вопросам совместного ведения находятся такие сферы правового регулирования, как государственная собственность субъекта Российской Федерации и управление ею, бюджет субъекта Российской Федерации, региональные налоги и сборы, государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации и др. В связи с этим в указанных сферах правового регулирования антикоррупционные стандарты могут быть установлены только субъектом Российской Федерации¹.

Академик Т. Я. Хабриева отмечает, что за последние годы произошли заметные позитивные изменения институциональной основы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации². В рамках реализации Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг³. были приняты меры по совершенствованию организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. В частности, была проведена унификация институциональной основы противодействия коррупции в связи с изданием Указа Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»⁴.

В настоящее время институциональную основу противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации образуют практически все органы власти субъектов Федерации и муниципальных образований. Вместе с тем в структуре органов государственной власти субъектов Российской Федерации есть специальный орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений, отвечающий за организацию работы по профилактике коррупции в указанных органах. В основном специализированные органы, не задействованные в выполнении иных функций, кроме противодействия коррупции, создаются при главе субъекта Российской Федерации.

П. А. Кабанов, например, уверен, что «формирование специализированных антикоррупционных органов в субъектах Российской Федерации стало востребованным в связи с тем, что опыт деятельности аналогичных структур на федеральном уровне (Управление Президен-

¹ Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой; ред. коллегия Л. В. Андриченко, Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013.

² Хабриева Т. Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4. С. 10.

³ Утвержден Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226.

⁴ Хабриева Т. Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4. С. 10.

та Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции¹) и в регионах (Республика Татарстан², Карачаево-Черкесская Республика³) дал положительный результат»⁴.

Такой подход обеспечивает наибольшую эффективность в проведении государственной антикоррупционной политики на региональном уровне. При этом, безусловно, предполагается также участие иных органов в мероприятиях в области противодействия коррупции. Объем возлагаемых на него полномочий, а следовательно, степень его участия в выполнении антикоррупционных мероприятий варьируется в разных регионах⁵. Таким образом, проведенные на его основе преобразования институциональной основы противодействия коррупции не препятствуют субъектам Российской Федерации реализовывать собственные инициативы. Например, в Ульяновской области действует Палата справедливости, в состав которой входит специальный уполномоченный по противодействию коррупции. Свои особенности институциональной основы противодействия коррупции имеются и в других субъектах Российской Федерации⁶.

Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» утверждено Типовое положение об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее — Типовое положение, Типовое положение об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений). Согласно Типовому положению орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений создается в порядке, установленном законодательством Российской

¹ Указ Президента Российской Федерации № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» от 3 декабря 2013 г. // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6399.

² Указ Президента Республики Татарстан № УП-37 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики» от 31 января 2011 г. // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2011. № 12. Ст. 372.

³ Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики № 237 «Об утверждении Положения об Управлении по реализации антикоррупционной политики в Карачаево-Черкесской Республике» от 19 ноября 2010 г. // День Республики. 2010. 30 ноября.

⁴ *Кабанов П. А.* Антикоррупционные функции органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации. Т. 10 // *Актуальные проблемы экономики и права.* 2016. № 3. С. 188.

⁵ Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016. С. 169.

⁶ *Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н.* Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях Евразийской интеграции // *Общественные науки и современность.* 2017. № 1. С. 11–12.

Федерации, в то же время на федеральном уровне порядок создания такого органа в субъекте Российской Федерации не регламентируется. В связи с этим вопросы создания данных органов определяются самостоятельно на уровне нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Таким образом, можно сделать вывод о том, что данное типовое положение является правовой основой формирования и деятельности названных региональных специализированных антикоррупционных органов, в то время как конкретизация организации деятельности этих органов содержится в нормативных правовых актах, принятых региональными органами государственной власти.

В нашем исследовании был проведен анализ регионального законодательства субъектов, которые представлены всеми федеральными округами (табл. 1).

Таблица 1

**Орган государственной власти субъекта Российской Федерации
по профилактике коррупционных и иных правонарушений**

ФО Субъект РФ	НПА	Орган	Состав
1	2	3	4
Северо-Западный федеральный округ			
Санкт-Петербург	Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 6 октября 2015 г. № 875 «Об уполномоченном органе по профилактике коррупционных и иных правонарушений и о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга»	Администрация губернатора Санкт-Петербурга является уполномоченным исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, осуществляющим задачи и функции органа Санкт-Петербурга по профилактике коррупционных и иных правонарушений в отношении исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургской избирательной комиссии, территориальных избирательных комиссий	Администрация губернатора Санкт-Петербурга

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
		Санкт-Петербурга, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге и его аппарата	
Центральный федеральный округ			
Москва	Постановление Правительства г. Москвы от 25 февраля 2014 г. № 79-ПП «О переименовании Департамента региональной безопасности города Москвы и утверждении Положения о Департаменте региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы».	Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы является функциональным органом исполнительной власти города Москвы, осуществляющим функции по реализации государственной политики в сфере обеспечения безопасности, за исключением обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, по обеспечению законности при организации и проведении азартных игр и лотерей, по противодействию коррупции	Департамент возглавляет руководитель, назначаемый и освобождаемый от должности Мэром Москвы в установленном порядке. Руководитель Департамента имеет заместителей, в том числе первых, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Мэром Москвы
Калужская область	Постановление губернатора Калужской области от 16 октября 2015 г. № 484 «Об органе Калужской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений»	Орган по профилактике коррупционных правонарушений	

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
Южный федеральный округ			
Севастополь	Указ губернатора города Севастополя от 31 декабря 2015 г. № 122-УГ «Об утверждении Положения об Управлении по профилактике коррупционных и иных правонарушений Департамента общественной безопасности города Севастополя»	Управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений Департамента общественной безопасности города Севастополя	Руководство деятельностью Управления осуществляет начальник Управления, назначаемый на должность и освобождаемый от должности губернатором города Севастополя по представлению директора Департамента. Координация деятельности Управления осуществляется директором Департамента
Приволжский федеральный округ			
Республика Марий Эл	Указ Главы Республики Марий Эл от 15 октября 2015 г. № 287 «Об утверждении Положения об управлении Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений»	Управление Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений	Руководство деятельностью управления осуществляет начальник управления Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее — начальник управления), который назначается на должность и освобождается от должности Главой Республики Марий Эл по представлению

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
			Руководителя Администрации Главы Республики Марий Эл. Имеет одного заместителя
Республика Татарстан	Указ Президента Республики Татарстан от 31 января 2011 г. № УП-37 «Об утверждении положения об Управлении Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики»	Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики	Структура и штатная численность Управления утверждаются Президентом Республики Татарстан. Руководство деятельностью Управления осуществляет начальник Управления, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Татарстан
Удмуртская Республика	Указ Главы УР от 3 марта 2016 г. № 43» О Положении об Управлении по вопросам противодействия коррупции Администрации Главы и Правительства Удмуртской Республики»	Управление по вопросам противодействия коррупции Администрации Главы и Правительства Удмуртской Республики является структурным подразделением Администрации Главы и Правительства Удмуртской Республики, обеспечивающим деятельность Главы Удмуртской Республики, Правительства Удмуртской Республики и Администрации	Начальник Управления — 1 штатная единица; отдел контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства, нормативного правового обеспечения антикоррупционной деятельности Управления по вопросам противодействия коррупции Администрации Главы

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
		по реализации государственной антикоррупционной политики на территории Удмуртской Республики	и Правительства Удмуртской Республики — 3 штатные единицы: заместитель начальника Управления — начальник отдела — 1 штатная единица; консультант — 2 штатные единицы; сектор информационно-аналитического обеспечения, антикоррупционного просвещения и обеспечения деятельности консультативных органов — 2 штатные единицы: начальник сектора — 1 штатная единица; консультант — 1 штатная единица
Северо-Кавказский федеральный округ			
Ставропольский край	Постановление губернатора Ставропольского края от 11 октября 2015 г. № 556 «Об утверждении об отделе по профилактике коррупционных правонарушений аппарата Правительства Ставропольского края»	Отдел по профилактике коррупционных правонарушений аппарата Правительства Ставропольского края является структурным подразделением аппарата Правительства Ставропольского края	Отдел возглавляет заведующий отделом, назначаемый и освобождаемый от должности губернатором Ставропольского края по представлению руководителя аппарата Правительства Ставропольского края

1	2	3	4
Уральский федеральный округ			
Челябинская область	Закон Челябинской области от 29 января 2009 г. № 353-30 «О противодействии коррупции в Челябинской области» (п. 3 ст. 3)	Правительство Челябинской области осуществляет меры по реализации государственной политики в области противодействия коррупции и является органом по профилактике коррупционных и иных правонарушений	
Сибирский федеральный округ			
Республика Алтай	Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 9 октября 2015 г. № 275-у «Об усилении работы по противодействию коррупции в Республике Алтай»	Отдел по профилактике коррупционных и иных правонарушений при Главе Республики Алтай, Председателе Правительства Республики Алтай Управления административной работы и государственной службы Единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай является структурным подразделением Управления административной работы и государственной службы Единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай, созданным для реализации на территории Республики Алтай государственной политики в области	Отдел по профилактике коррупционных правонарушений возглавляет заместитель начальника Управления административной работы и государственной службы, начальник отдела по профилактике коррупционных правонарушений, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай

Окончание табл. 1

1	2	3	4
		противодействия коррупции в Республике Алтай	
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	Распоряжение Администрации Главы Республики Саха (Якутия) и Правительства Республики Саха (Якутия) от 6 марта 2015 г. № 40-РА «Об утверждении Положения о Департаменте по противодействию коррупции и взаимодействию с правоохранительными органами»	Создано специализированное подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений — Департамент по противодействию коррупции и взаимодействию с правоохранительными органами Администрации Главы Республики Саха (Якутия) и Правительства Республики Саха (Якутия)	

Так, наиболее однозначный подход к вопросу о создании специализированного органа по реализации антикоррупционной политики предпринят в Республике Татарстан. Там в 2011 г. было образовано Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики. В Положении об этом органе он определен в качестве структурного подразделения Аппарата Президента Республики, «образованного в целях обеспечения осуществления Президентом Республики Татарстан полномочий по организации антикоррупционной деятельности». Управление «осуществляет функции органа Республики Татарстан по профилактике коррупционных и иных правонарушений»¹.

В некоторых субъектах Российской Федерации, например в г. Москве и Московской области, вопросы организации деятельности по противодействию коррупции возложены на государственные структуры, отвечающие за вопросы безопасности. Так, в г. Москве на базе Департамента региональной безопасности города Москвы в 2015 г. был образован Департамент региональной безопасности и противо-

¹ Указ Президента Республики Татарстан от 31 января 2011 г. № УП-37 «Об утверждении положения об Управлении Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики».

действия коррупции. В соответствии с указанным положением этот департамент является «функциональным органом исполнительной власти города Москвы»¹. Примерно такой же подход избран и в Московской области, где Главное управление региональной безопасности Московской области имеет статус «центрального исполнительного органа государственной власти Московской области специальной компетенции»².

Вышеизложенное свидетельствует о том, что, как правило, статус данного органа закрепляется в субъектах Российской Федерации на подзаконном уровне актами главы субъекта Российской Федерации, которым утверждается положение об органе по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

На практике указанное положение привело к различным вариантам определения места уполномоченного органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений в структуре органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, на данную проблему неоднократно обращали внимание авторитетные ученые в этой области³.

Подтверждает эту тенденцию анализ нормативно-правовых актов в этой области субъектов Российской Федерации (см. табл. 1).

Действительно, в одних субъектах Российской Федерации органом по профилактике коррупционных и иных правонарушений выступает непосредственно высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (например, подобная ситуация сложилась в Челябинской области⁴). В ряде субъектов Российской Федерации полномочия по профилактике коррупционных и иных правонарушений возлагаются на администрацию главы субъекта Российской Федерации (подобным образом решен данный вопрос, например, в Санкт-Петербурге⁵, в Калужской области и т. д.⁶).

¹ Постановление Правительства г. Москвы от 25 февраля 2014 г. № 79-пп «Положение о Главном управлении региональной безопасности Московской области».

² Постановление от 16 октября 2015 г. № 444-пг «Положение о Главном управлении региональной безопасности Московской области».

³ См. научные труды Л. В. Андриченко, П. А. Кабанова, А. М. Цирина.

⁴ Закон Челябинской области от 29 января 2009 г. № 353-30 «О противодействии коррупции в Челябинской области» (п. 3 ст. 3).

⁵ См. постановление Правительства Санкт-Петербурга от 6 октября 2015 г. № 875 «Об уполномоченном органе по профилактике коррупционных и иных правонарушений и о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга».

⁶ См.: Постановление губернатора Калужской области от 16 октября 2015 г. № 484 «Об органе Калужской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений».

В отдельных субъектах Российской Федерации полномочия по профилактике коррупционных и иных правонарушений в субъекте Российской Федерации возлагаются на органы государственной службы и кадров аппарата при главе субъекта Российской Федерации или в аппарате высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо на структурные подразделения данных органов (такая организационная структура имеет место, например, в Республике Алтай¹).

В значительной части субъектов Российской Федерации функции уполномоченного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в субъекте Российской Федерации закрепляются за отдельным специально созданным структурным подразделением администрации главы субъекта Российской Федерации и (или) аппарата высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Удмуртская область², Республика Марий Эл³ и т. д.). Представляется интересным опыт города Севастополя, где создано Управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений Департамента общественной безопасности города Севастополя в качестве подразделения, наделенного соответствующими полномочиями по профилактике коррупционных и иных правонарушений, созданного в структуре органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, занимающихся вопросами общественной безопасности в субъекте Российской Федерации⁴.

С учетом постоянно возрастающего объема задач, связанных с противодействием коррупции в органах публичной власти Российской

¹ См. Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 9 октября 2015 г. № 27 «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Алтай», в соответствии с которым эти функции возложены на отдел по профилактике коррупционных и иных правонарушений при Главе Республики Алтай, Председателе Правительства Республики Алтай Управления административной работы и государственной службы Единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай.

² См. Указ Главы УР от 3 марта 2016 г. № 43 «О Положении об Управлении по вопросам противодействия коррупции Администрации Главы и Правительства Удмуртской Республики».

³ Согласно Указу Главы Республики Марий Эл от 15 октября 2015 г. № 287 «Об утверждении Положения об управлении главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений» Управления Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений является уполномоченным структурным подразделением Администрации Главы Республики Марий Эл, осуществляющим реализацию функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

⁴ См.: Указ губернатора города Севастополя от 31 декабря 2015 г. № 122-УГ «Об утверждении Положения об Управлении по профилактике коррупционных и иных правонарушений Департамента общественной безопасности города Севастополя».

Федерации, можно сделать вывод о том, что наиболее приемлемой формой организационной структуры, специализирующейся в области проведения государственной политики по противодействию коррупции на уровне субъектов Российской Федерации, является образование специализированного подразделения либо в аппарате главы субъекта Российской Федерации, либо в структуре правительства субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в субъектах Российской Федерации отсутствует единый подход к созданию органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений. При этом в случае, если функции органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений исполняет одно из структурных подразделений органа, не исключена ситуация с возникновением конфликта интересов. Кроме того, нельзя не учитывать, что объем полномочий органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и его влияние при осуществлении функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений будут объективно варьироваться в зависимости от того, какое место занимает данный орган в структуре органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В качестве основных направлений деятельности органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений Типовым положением и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации были закреплены относительно самостоятельные, взаимосвязанные и взаимозависимые антикоррупционные функции. Под антикоррупционными функциями органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений следует понимать регулярно осуществляемую названными органами целенаправленную деятельность по реализации и (или) обеспечению реализации государственной политики противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации¹.

Подразделение по профилактике коррупционных правонарушений осуществляет основные функции, которые закреплены в Типовом положении: обеспечительная, контрольно-проверочная, функция по информированию и просвещению, нормотворческая и иные функции.

Анализ функций показывает, что основными являются обеспечительная и контрольная (контрольно-проверочная) функция. На наш взгляд, не менее важное значение имеет и функция просвещения. Однако не во всех субъектах Российской Федерации данные органы наделены такой функцией. Например, функция организации антикоррупционного образования исключена из функций органа Санкт-

¹ Кабанов П. А. Антикоррупционные функции органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации. Т. 10 // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 3. С. 187–206.

Петербурга по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а отнесена к полномочиям других исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга¹ (приложение 1).

Таким образом, в некоторых субъектах Российской Федерации на уровне законов о противодействии коррупции закрепляются положения, касающиеся осуществления обеспечения и контроля, в том числе проведения проверок органами по профилактике коррупционных и иных правонарушений². Однако в большинстве случаев указанные положения носят отсылочный характер либо дублируют требования Типового положения, не устанавливая нового правового регулирования.

Таким образом, в содержание правового статуса органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений входят утвержденные Указом Президента РФ и установленные соответствующим законодательством субъекта Российской Федерации (законом, подзаконным актом) перечень принципов, порядок создания, права и обязанности, ответственность и гарантии деятельности данного органа, направленной на: 1) формирование у лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, муниципальных служащих и граждан нетерпимости к коррупционному поведению; 2) профилактику коррупционных правонарушений в высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации, организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации; 3) осуществление контроля за соблюдением лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации и лицами, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; 4) обеспечение соблюдения государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации требований законодательства Российской Федерации о контроле за расходами, а также иных антикоррупционных норм.

¹ См.: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 6 октября 2015 г. № 875 «Об уполномоченном органе по профилактике коррупционных и иных правонарушений и о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга» // СПС «КонсультантПлюс».

² Подобные нормы содержатся в Законе Республики Саха (Якутия) от 19 февраля 2009 г. 668-3 № 227-IV «О противодействии коррупции в Республике Саха (Якутия)».

§ 2. Организация деятельности органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений

Государственное управление осуществляется через систему ответствующих органов, их должностных лиц и государственных служащих, образующих управленческий аппарат, наполняющий деятельность государственных органов реальным содержанием¹. При этом каждый орган имеет внутреннюю структуру, территориальный масштаб деятельности, функции, компетенцию. Не являются исключением и органы субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, реализация основных функций которых осуществляется посредством регулярной, целенаправленной системной деятельности по реализации и (или) обеспечению реализации государственной политики противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации. Поскольку объем данных функций определяется как на федеральном, так и на региональном уровнях, то в различных регионах Российской Федерации он не одинаков.

Независимо от объема закрепленных функций, все органы субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений в своей деятельности должны руководствоваться принципами, закрепленными в Конституции Российской Федерации (принцип признания, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина; законности; публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; неотвратимости ответственности за совершенные коррупционные правонарушения), а также законодательством в сфере противодействия коррупции (комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции; сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами). Законодательное закрепление принципов определяет их правовую основу и подчеркивает обязательность соблюдения не только руководителем, но и всеми государственными гражданскими служащими органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Типовое положение не предусматривает самостоятельного раздела «Организация деятельности органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений». Данный раздел практически не включен и в положения о данных органах на ре-

¹ Стариков Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. Кн. 1. Воронеж, 2001. С. 28.

гиональном уровне. В качестве исключения можно выделить Костромскую область, Калининградскую область, Республику Алтай. Так, гл. 4 Положения об Управлении по профилактике коррупционных и иных правонарушений Правительства Калининградской области¹ посвящена вопросам организации деятельности Управления. В частности, в указанной главе дан перечень должностных лиц Управления, вопросов, относящихся к их компетенции (в том числе вопросы планирования и организации деятельности, распределения должностных обязанностей, участие в работе комиссий, рабочих групп и иных органов и др.), обозначены пределы ответственности должностных лиц Управления.

Представляется, что закрепление обозначенного круга вопросов в правовом акте является неотъемлемой частью эффективности деятельности органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений. В этой связи целесообразно, несмотря на отсутствие в Типовом положении раздела, посвященного вопросам организации деятельности, предусмотреть данный раздел в соответствующих правовых актах субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что проверка государством исполнения решений и правовых актов посредством надления органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений контрольно-надзорными функциями является неотъемлемым элементом управления и имеет важнейшее значение для обеспечения законности и правопорядка.

В процессе осуществления контроля (надзора) обеспечивается выполнение двух задач: с одной стороны — исполнение принятых государством решений, оформленных в виде правовых актов, а с другой — защита прав и свобод граждан и юридических, а также публичных интересов. Очевидно, что основой законного осуществления контроля (надзора) является определение компетенции органа, его осуществляющего. Более того, именно правильно установленная компетенция контрольного органа является одной из основных гарантий осуществления эффективного и законного контроля (надзора)².

Анализ компетенции органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, установ-

¹ Указ губернатора Калининградской области от 14 октября 2015 г. № 139 «О мерах по реализации пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (с изм. от 31 января 2018 г.).

² Кононов Р. В. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере контроля и надзора (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.14 — административное право; финансовое право; информационное право / Р. В. Кононов; Науч. В. А. Сивицкий; Государственный университет — Высшая школа экономики. М., 2009. 218 с.

ленной как федеральным, так и региональным законодательством, позволил выявить следующие недостатки в ее реализации.

Закрепление функций, сложных для реализации

Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений к функциям данного органа относится, в том числе, участие в пределах своей компетенции в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образованных в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации и в органах местного самоуправления (подп. «г» п. 7). В то же время, в связи с многочисленностью органов местного самоуправления и территориальной удаленностью некоторых муниципальных образований, участие во всех заседаниях является не всегда возможным и малоэффективно с позиции соотношения временных затрат. В этой связи было бы целесообразно ограничить участие в заседаниях указанных комиссий, например, только случаями рассмотрения вопросов, являющихся основаниями для увольнения муниципального служащего в связи с утратой доверия¹.

Подобное регулирование принято в отдельных субъектах Российской Федерации. Например, согласно указу губернатора Пермского края от 19 июля 2012 г. № 44 «О мерах по реализации отдельных положений законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции на муниципальной службе в Пермском крае», в состав комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих в Пермском крае и урегулированию конфликта интересов, образуемых в органах местного самоуправления Пермского края, аппаратах избирательных комиссий муниципальных образований Пермского края, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, включен представитель структурного подразделения администрации губернатора Пермского края, осуществляющего полномочия органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в случае рассмотрения вопросов, являющихся основаниями для увольнения муниципального служащего в связи с утратой доверия, предусмотренных ст. 14.1 и 15 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

¹ См. подробнее: *Трунцевский Ю. В.* Взаимодействие комиссии по координации работы по противодействию коррупции и органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений в субъекте Российской Федерации с правоохранительными органами // Журнал российского права, № 9. 2018.

Дублирование функций

Согласно подп. «з» п. 7 Типового положения орган субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений осуществляет проверки: достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных гражданами, претендующими на замещение государственных должностей субъекта Российской Федерации, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, и государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации; соблюдения лицами, замещающими государственные должности субъекта Российской Федерации, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, и государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; соблюдения гражданами, замещавшими должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, ограничений при заключении ими после увольнения с государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами.

При этом в соответствии со ст. 44 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» осуществление указанных проверок отнесено также и к полномочиям кадровых служб соответствующих государственных органов.

Таким образом, функции органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений по проверке достоверности представляемых гражданином сведений при поступлении на гражданскую службу, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения гражданскими служащими ограничений, установленных федеральными законами, по существу дублируют функции кадровых служб государственных органов субъекта Российской Федерации, что обуславливает необходимость внесения изменений в действующее законодательство.

Отметим также, что наличие дублирующих функций является одним из коррупциогенных факторов и создает возможность должностным лицам произвольно выбирать норму, подлежащую применению в конкретном случае. Его устранение будет способствовать повышению эффективности антикоррупционной деятельности.

Отсутствие должного информационного обеспечения

В настоящее время в деятельности государственных органов власти активно используются информационные технологии, с одной стороны, а с другой стороны, идут процессы модернизации государственного управления под влиянием внедрения информационных технологий в общественную жизнь. В органах государственного управления создаются специальные структуры в сфере разработки, внедрения и сопровождения государственных информационных систем и сетей, обеспечивающие государственно-административное регулирование государственных услуг не только информационной направленности, но и других государственных социальных услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры и др., позволяющие осуществлять внутриорганизационное управление в государственных органах власти на более эффективной основе: повысить скорость доведения решений до исполнителей, проконтролировать ход и результат исполнения решений, принять необходимые меры¹.

В то же время многие органы испытывают информационный «голод». Очень часто нет строгой зависимости между объемом функций органов и необходимой для них информацией.

Так, необходимо отметить отсутствие у органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений возможности оперативного доступа к информации при проверке соблюдения запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. Анализ правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации показал, что при проверках достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера запрос сведений и получение информации от государственных органов, являющихся носителями информации, занимает длительное время, что препятствует оперативному реагированию на нарушения антикоррупционного законодательства и привлечению виновных лиц к юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений².

В этой связи необходимо наладить более эффективное межведомственное взаимодействие органов государственной власти с использованием информационно-коммуникационных систем в части получения сведений из налоговых органов, органов миграционной службы, органов МВД, а также обеспечение доступа должностных

¹ См.: Ковалева Н. Н. Государственное управление в условиях использования информационных технологий // Вестник СГАП. 2013. № 6. С. 40–43.

² См., напр.: Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Ненецком автономном округе // URL: <http://adm-nao.ru/gov/soveshatelnye-organy/sovet-po-protivodeistviyu-korrupcii/>.

лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, к информации, содержащейся в различного рода единых государственных реестрах и др.

Необходимо изучать положительный опыт. Так, в Забайкальском крае в целях проверки достоверности сведений о доходах и обязательствах имущественного характера государственных гражданских и муниципальных служащих и лиц, претендующих на замещение должностей государственной гражданской (муниципальной) службы, во всех исполнительных органах государственной власти и ряде органов местного самоуправления установлены и поддерживаются в актуальном режиме программы «Запросные системы ЕГРИП и ЕГРЮЛ 2008»¹.

В Пермском крае для активизации и совершенствования работы по инициированию и проведению всесторонней проверки достоверности и полноты представляемых сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, Администрацией губернатора разработана и пилотно апробирована карта анализа и проверки представляемых сведений о доходах, отражающая перечень позиций, подлежащих проверке. Карта анализа и проверки содержит перечень структурированных по разделам справки сведений и документов, которые необходимо проанализировать с целью устранения нарушений правил оформления сведений о доходах, а также ожидаемые результаты данного анализа. Также исходя из анализируемых сведений обозначен перечень вопросов, ответы на которые стимулируют инициацию дальнейших проверочных мероприятий, в том числе перечень организаций, в которые необходимо направить запросы с целью проверки полноты и достоверности представленных сведений о доходах, фактически выявленные в ходе проверки расхода, а также выявить и рассмотреть потенциально коррупционные факторы².

Вместе с тем необходимо учитывать, что активное внедрение информационных технологий ставит и многочисленные вопросы. Обеспечение доступа органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений к определенному рода информации не должно нарушать принцип законности, в том числе в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина, меры информационного вмешательства и др.

¹ Сводный отчет о состоянии коррупции и мерах по реализации антикоррупционной политики в Забайкальском крае за 2016 год // URL: <http://противкоррупции.зabaykalskiykray.pf/news/2017/03/16/47709.html>.

² См.: Отчет о реализации мер антикоррупционной политики в Пермском крае за отчетный период 2016 г. // URL: <http://admin.permkrai.ru/antikor/prog/>.

Вопросы межведомственного взаимодействия

Важнейшей функцией органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений является взаимодействие:

- с правоохранительными органами;
- с иными федеральными государственными органами;
- с государственными органами субъекта Российской Федерации;
- с органами местного самоуправления;
- с государственными и муниципальными организациями;
- с гражданами;
- с институтами гражданского общества;
- со средствами массовой информации;
- с научными и иными организациями.

Анализ правоприменительной практики указывает на постоянный рост такого рода взаимодействия.

Так, например, в 2016 г. уполномоченным органом Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по профилактике коррупционных и иных правонарушений был утвержден перечень вопросов для рассмотрения в ходе оказания методической и практической помощи органам местного самоуправления муниципальных образований автономного округа в реализации законодательства о муниципальной службе и противодействии коррупции на муниципальной службе и осуществлены выезды в органы местного самоуправления муниципальных образований автономного округа¹.

Отделом по профилактике коррупционных правонарушений Калужской области в 2017 г. осуществлялось тесное взаимодействие с филиалом Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание» в Калужской области по вопросам антикоррупционной направленности. При разработке проекта постановления губернатора Калужской области «Об утверждении комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по соблюдению государственными гражданскими служащими и работниками органов исполнительной власти Калужской области запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции» осуществлялось его предварительное согласование Обществом «Знание». В данном документе содержится перечень мероприятий, направленных на профилактику коррупционных правонарушений, в том числе:

¹ Доклад о деятельности уполномоченного органа Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по профилактике коррупционных и иных правонарушений в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре в 2016 г. // URL: <https://corruption.admhmao.ru/informatsiya-o-provodimoy-rabote-ispolnitelnymi-organami-gosudarstvennoy-vlasti-khanty-mansiyskogo-a/657461/2016-god>.

– проведение обучающих мероприятий (лекции, семинары, круглые столы, тренинги и т. д.), направленных на соблюдение государственными гражданскими служащими и работниками органов исполнительной власти Калужской области запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;

– осуществление мониторинга публикаций в средствах массовой информации о фактах проявления коррупции в органах исполнительной власти Калужской области;

– проведение мониторинга коррупционных рисков, в том числе причин и условий коррупции, в деятельности по размещению государственных заказов, выявление и устранение коррупционных рисков и т. д.

Кроме того, осуществляется взаимодействие с обществом «Знание» по вопросу просвещения населения региона в сфере противодействия коррупции¹.

В 2017 г. Управление по профилактике коррупционных и иных правонарушений Иркутской области совместно с прокуратурой Иркутской области провело проверки в региональном Министерстве строительства, дорожного хозяйства Иркутской области и службе государственного строительного надзора Иркутской области с целью выявления фактов аффилированности должностных лиц исполнительных органов, принимающих решения в сфере строительства².

Здесь необходимо подчеркнуть, что подобное взаимодействие имеет важное значение, поскольку органы прокуратуры, выявляя и пресекая в ходе надзорной деятельности коррупционные правонарушения, устраняют причины и условия, способствующие правонарушениям коррупционной направленности, а полученная информация может быть использована при планировании мероприятий (ближайшей или отдаленной перспективы) органом субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, направленных на профилактику коррупционных правонарушений.

Вместе с тем следует отметить, что зачастую правовые основания взаимодействия органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений с иными субъектами правоприменительной деятельности четко не обозначены, а эффективность такого взаимодействия без внесения соответствующих изменений в законодательство практически равна нулю.

¹ Доклад о деятельности в области противодействия коррупции в 2017 г. // URL: http://admoblkaluga.ru/main/society/protiv_corrup/itogi-raboty-po-protivodeystviyu-korruptsii-za-2017-god.php.

² См.: Сергей Левченко: Факты коррупции в органах власти необходимо пресекать // Официальный портал Иркутской области. 2017. 18 декабря // URL: http://irkobl.ru/news/259085/?sphrase_id=5746882.

Так, у органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений субъектов Российской Федерации отсутствует возможность получения сведений из баз данных территориальных органов федеральных органов государственной власти (Федеральная налоговая служба, Росреестр, Государственная инспекция безопасности дорожного движения) в целях реализации функций по проверке сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации о соблюдении ими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. Для обеспечения реализации функций по проверке сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации о соблюдении ими запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, было бы целесообразно предоставить органам субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений возможность получения сведений из баз данных территориальных органов указанных федеральных органов государственной власти в порядке межведомственного взаимодействия.

Другой пример. В соответствии с установлениями Типового положения орган по профилактике коррупционных и иных правонарушений в пределах своей компетенции взаимодействует с Управлением Президента РФ по вопросам противодействия коррупции. В то же время ни в Положении об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, ни в Типовом положении не определены порядок и формы такого взаимодействия.

Взаимодействие органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений с гражданами, институтами гражданского общества является одним из источников эффективности государственного управления. В гражданском обществе все более отчетливо осознается опасность коррупции, что, в свою очередь, позволяет формировать механизм противодействия коррупционным правонарушениям посредством повышения уровня правовой культуры, мотивов правомерного поведения, активизации общественных институтов. Это определяет необходимость тесного взаимодействия вышеуказанных органов и институтов, изучения общественного мнения, учета точек зрения и антикоррупционных настроений, преобладающих в различных общественных группах.

Так, например, для оценки уровня коррупции и эффективности принимаемых в Приморском крае антикоррупционных мер в августе 2017 г. сотрудниками Приморского научно-исследовательского центра социологии в ряде районов был проведен социологический

опрос. По его результатам составлен аналитический отчет с выводами об отрицательной динамике уровня коррупции в крае, недостаточной эффективности реализуемых мер, направленных на формирование нетерпимого отношения к проявлениям коррупции и пропаганду государственной антикоррупционной политики. Результаты опроса были учтены Департаментом по профилактике коррупционных и иных правонарушений Приморского края при организации информационных мероприятий по противодействию коррупции¹.

В Тверской области в октябре 2017 г. проведено социологическое исследование для выявления оценки населением Тверской области уровня коррупции в области, в котором приняли участие 2000 респондентов в 20 муниципальных образованиях Тверской области. На основании полученных результатов были подготовлены рекомендации в адрес исполнительных органов государственной власти Тверской области и органов местного самоуправления с целью принятия мер по совершенствованию работы по противодействию коррупции².

К сожалению, сегодня нельзя говорить о постоянстве и эффективности такого взаимодействия. Причины могут быть разными:

- отсутствие в органах субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений соответствующих специалистов, обученных вести социологические исследования;
- большая загруженность имеющихся сотрудников и др.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что совершенствование законодательства и правоприменительной практики по обозначенным спорным моментам будет способствовать главному результату управленческого действия — достижению цели, результативности и эффективности деятельности органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

На сегодняшний день нет единой системы оценки эффективности управления. Можно отметить три подхода к категории качества государственного управления: первый — качество в шкале «затраты — результат»; второй — сопоставление результатов деятельности с неким эталоном; третий подход основан на сопоставлении результатов управленческой деятельности власти по отношению к заявленным ею публично целям³.

¹ См.: По итогам 2017 года в Приморском крае 140 служащих признаны совершившими коррупционное правонарушение // Тихоокеанская Россия. 2018. 12 апреля // URL: <http://to-ros.info/?p=59376>.

² Ежегодный доклад о деятельности уполномоченного органа Тверской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений в области противодействия коррупции в 2017 г. // URL: <https://www.region.tver.ru/protivodeystvie-korruptsii/ezhegodnyy-doklad-gurb/?print=y>.

³ См.: Якунин В. И., Сулакшин С. С., Багдасарян В. Э. [и др.] Качество и успешность государственных политик и управления. М., 2012. С. 7.

Применительно к органу субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений наиболее перспективным направлением выглядит научная разработка критериев качества исполнения антикоррупционных функций данными органами.

Необходимо провести анализ и оценку нормативных и фактических элементов компетенции, в том числе:

- о взаимоотношениях с другими органами (как непосредственно, так и посредством информационно-телекоммуникационных технологий);

- о сравнении фактически изданных актов и совершенных действий с нормативно установленными полномочиями (анализ и оценку необходимо проводить в процессе мониторинговой деятельности);

- об оценке реальных последствий деятельности органа — показатели развития той или иной сферы, уменьшение (увеличение) размера ущерба от коррупционных правонарушений, изменение уровня правовой культуры и правосознания граждан и др.

В заключение отметим, что создание органа субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений призвано способствовать единству государственной антикоррупционной политики на федеральном, региональном и муниципальных уровнях. Фактически Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 установлены общероссийские стандарты организации деятельности в области противодействия коррупции. Да, на сегодняшний день некоторые вопросы требуют дополнительной проработки и решения (в частности, вопросы компетенции, межведомственного взаимодействия) и с этой целью необходимо привлекать представителей как органов государственной власти, так и научного сообщества, общественных институтов, институтов гражданского общества и др. Вместе с тем создание координирующего органа по вопросам профилактики коррупции в субъектах Российской Федерации за прошедшие три года себя оправдало.

Глава IV

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО СОЦИАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Роль социального контроля в системе мер противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации

К основным задачам любого демократического государства относится обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина. При этом отсутствие обратной связи и контроля со стороны социума, который может быть представлен в лице различных общественных объединений или отдельных лиц, нередко негативно сказывается на надлежащем выполнении органами государственной власти своих обязанностей.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, связанных с ликвидацией ее фундаментальных причин, и имплементация таких мер в контексте обеспечения развития страны, а также ее регионов становятся существенной необходимостью.

Отличие социального контроля от контроля государственного заключается в том, что его субъектами не могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления, а сам он не обладает властным характером и не является обязательно реализуемым. По этой причине состояние социального контроля можно считать своего рода индикатором развития гражданского общества, являющегося неотъемлемым атрибутом демократического правового государства. Представляя собой явление социально-правового характера, социальный контроль имеет непосредственное отношение к конституционному праву граждан на самостоятельную защиту своих законных прав и интересов как на этапе принятия государственных решений, так и на этапе их реализации, а также оценки полученных результатов.

Вопросы дефиниции и трактовки понятия «социальный контроль» рассматриваются в отечественной научной литературе в сфере социологии, философии и юриспруденции достаточно давно, не исключая советский период развития нашего государства.

К наиболее ранним работам, связанным с исследуемыми проблемами, можно отнести труды И. И. Антоновича (1978 г.)¹. Указанный автор небезосновательно отмечал, что социальный контроль имеет место быть как при капиталистической системе, так и при социалистической, однако исходя из особенностей таких общественных систем — характер, место и сущность социального контроля прямо противоположны. По его мнению, при капитализме социальный контроль — это комплекс мероприятий по обеспечению классового господства буржуазии, а при социализме — управление общественными процессами осуществляется в соответствии с объективными закономерностями общественного развития в интересах всего населения². Несмотря на то, что такие суждения скованы догмами «классовой» теории, содержание исследуемого понятия социального контроля достаточно близко к используемому в настоящее время.

В том же году вышла еще одна работа, посвященная исследованию социального контроля. Это демонстрирует значительный всплеск интереса советских авторов к исследуемым проблемам³, что связано с осмыслением рассматриваемых категорий, которые ранее уже были введены в научный оборот западными учеными. В этой связи стоит отметить работы Lapiere R. A. (1954 г.), Landis P. H. (1956 г.), Roucek J. S. (1956 г.), Park R. (1969 г.)⁴, связанные с различными теоретическими и практическими аспектами теории социального контроля, социальным поведением и др.

В современный период развития России тема социального контроля тоже не была забыта академическими исследователями. Так, можно отметить монографию автора Е. М. Кузнецовой (2006 г.)⁵, в которой она подчеркнула, что социальный контроль как элемент социальной реальности является неотъемлемым условием существования любой социальной системы, а социальное управление, элементом которого

¹ Антонович И. И. Капитализм и социальный контроль: критика теории и практики социального контроля в буржуазной социологии. М., 1978.

² Там же. С. 5–6.

³ Яковлев А. М. Социальный контроль в изменяющемся мире (нормативно-психологический аспект) // Социология и проблемы социального развития / Т. В. Рябушкин, Г. Г. Квасов, Х. Н. Момджян [и др.]. Гл. 6 (2). М., 1978. С. 357–373.

⁴ См., напр.: Lapiere R. A Theory of Social Control. New York-Toronto-London, 1954; Landis P. H. Social Control. — Philadelphia-New York-Chicago, 1956; Roucek J. S. Social Control. — Princeton, 1956; Park R. On Social Control and Social Behavior. Chicago, 1969.

⁵ Кузнецова Е. М. Социальный контроль: сущность и методы реализации. Омск, 2006.

является социальный контроль, понимается как процесс социального взаимодействия в рамках субъект-объектных отношений через реализацию функций социального управления. Автор отмечает, что содержание понятия «социальный контроль» рассматривается как целенаправленное управленческое воздействие субъекта социального контроля на объект для формирования у последнего желаемых моделей поведения, мировосприятия и нравственных ориентиров. В качестве отправной точки берется анализ объективных потребностей и интересов участников процесса социального управления и контроля, определяющих методы и формы его существования¹.

Социальный контроль может трактоваться как способ саморегуляции социальной системы, обеспечивающий упорядоченное взаимодействие составляющих ее элементов посредством нормативного регулирования. Это не просто система запретов и ограничений, а условие действительной свободы и самореализации личности. Разумные ограничения придают уверенность индивиду, так как они распространяются и на других людей, следовательно, их действия становятся в большинстве своем предсказуемы, и ограничения выполняют функцию защиты от неожиданных разрушительных актов. Однако эта функция может быть выполнена в том случае, если механизмы контроля достаточно гибкие, не являются произволом и способны изменяться с течением времени².

Кроме того, говоря о социальном контроле, стоит обратить внимание на достаточно распространенное узкое представление о нем как о средстве минимизации отклонений от действующих норм. Однако в функциональном плане социальный контроль есть механизм коррекции принципов, норм и целей жизни социума и его элементов.

Следует отметить, что до 1970-х гг. девиантное (отклоняющееся) поведение объяснялось большинством теорий исходя из признания в качестве основы человеческого общежития потребности социальных акторов в сотрудничестве (допуская при этом понятие личной выгоды), что способствовало всеобщему соблюдению определенного кодекса социальной деятельности. Из этого следовало признание того, что подчинение общества установленным нормам представляет собой естественное явление, а отклонение от этого, т. е. игнорирование норм, представало в качестве объекта изучения.

К концу XX в. акцент социологической мысли сместился, и объектом изучения стала причина не девиантного, а наоборот — конформного поведения социального актора. Предрасположенность к игнорированию (нарушению) действующих норм во имя личной выгоды

¹ Кузнецова Е. М. Указ. соч. С. 11–12.

² Грошева И. А. Проблемы организации социального контроля в России // Вестник Тюменского гос. ун-та. 2009. № 4. С. 132.

была признана врожденным качеством человека, в связи с чем уже социальный конформизм требовал анализа. Теории, посвященные социальному контролю преступности, увязали преступление закона с ослаблением (отсутствием) социальных связей, которые были призваны способствовать законопослушному поведению.

При этом ранее сформировавшиеся теории, определявшие девиантное поведение в качестве результата свободного и осознанного выбора, и после 1970-х гг. получили свое дальнейшее развитие. Так, теории рационального выбора объясняли такое поведение через крайний индивидуализм.

В итоге мотивирование девиантного поведения определялось как персональными (корысть, получение удовольствия), так и ситуационными (наличие возможности) факторами. Таким образом, ввиду невозможности исключения личных мотивов для противодействия общественно опасным девиациям считалось необходимым минимизировать ситуационные факторы, способствующие совершению преступления, а суровость санкций привести к такому пределу, который был бы необходим и достаточен для исключения преступного выбора.

В данном контексте примечательной представляется теория Л. Коэна и М. Фелсона о рутинной деятельности, которая обосновывала совершение преступления выполнением трех условий:

- 1) доступность цели (объекта преступления);
- 2) отсутствие препятствий (надзора) в виде сторожа, полиции, служивцев, друзей и проч.;
- 3) мотивация правонарушителя.

Таким образом, социальный контроль (преступлений) обязан осуществлять контроль за всеми тремя перечисленными факторами, с одной стороны, выполняя функции ситуационной превенции (преступления), а с другой — минимизируя уязвимость потенциальных объектов (целей) преступления.

Другие авторы также уделяли внимание рассматриваемым категориям, включая стратегии социального управления, социальную эволюцию, социальный контроль масс и др.¹ Отдельно отметим исследование американского ученого Стивена Хока, который изучал феномен социального контроля во взаимосвязи с крепостным правом в России², отмечая, что при эксплуатации подневольных землепашцев во времена Российской империи социальный гнет одного крепостного

¹ См., напр.: *Макаревич Э., Карпунин О.* Игры интеллигентов, или Социальный контроль масс. М., 2003; *Ларионов И. К.* Стратегия социального управления. М., 2004; *Коротаев А. В.* Социальная эволюция: факторы, закономерности, тенденции. М., 2003; и др.

² *Хок С. Л.* Крепостное право и социальный контроль в России: Петровское, село Тамбовской губернии / пер. с англ. М., 1993.

над другим характеризовал систему власти, представляя собой одну из разновидностей социального контроля. Оговоримся, что данный подход носит дискуссионный характер и не обрел широкого признания в научной среде.

Таким образом, социальный контроль в сфере противодействия коррупции — сложный феномен, синтезирующий управленческие и правовые начала, экономическую, социологическую и психологическую составляющие. Понимание его созидательной природы, потенциала сотрудничества между различными социальными структурами для достижения общего блага должно быть положено в основу юридической конструкции этого института и его последовательной институционализации в государственной и общественной практике.

Среди признаков социального контроля можно выделить:

- 1) баланс интересов социальных групп;
- 2) защиту прав человека через объединение и согласование усилий гражданского общества;
- 3) реализацию социальных норм;
- 4) распространение на разные сферы государственной деятельности;
- 5) широкое участие различных слоев общества;
- 6) добровольность участия.

В свою очередь взаимодействие государства с гражданским обществом в сфере предотвращения и минимизации коррупционных проявлений должно акцентироваться на:

— преодолении коррупциогенного сознания, порождающего в свою очередь коррупционное поведение (действия, бездействие) не только государственных и муниципальных служащих, но и остальных граждан;

— своевременном выявлении действующих коррупционных практик с доведением соответствующей информации до правоохранительных органов;

— устранении коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах.

Согласно ст. 13 КПК ООН, каждое государство-участник принимает надлежащие меры в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество.

Активизации такого участия, подчеркивается в КПК ООН, способствуют такие меры, как:

— усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия управленческих решений;

— обеспечение для населения эффективного доступа к управленческой информации;

– проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и высших учебных заведениях;

– уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Определенные ограничения этой свободы возможны для уважения прав других лиц, для защиты национальной безопасности, публичного порядка, для охраны здоровья и нравственности населения.

В юридической науке понятие «социальный контроль» зачастую отождествляется с понятием «общественный контроль», особенно применительно к сфере противодействия коррупции. Это связано с тем, что в КПК ООН, ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ¹, содержится ст. 13, именуемая «Участие общества», которая определяет основные пределы государственного регулирования института социального контроля, осуществляемого с целью противодействия коррупции, в самом общем виде обозначив его примерные контуры. Отдельные авторы отмечают, что содержание этой модели не укладывается в криминологические схемы социального контроля, не стыкуется с некоторыми положениями теории управления и социологии права².

В зарубежных государствах общественный контроль общества как фактор противодействия коррупции в значительной степени опирается на доктрину «открытого правительства». Она обосновывает право граждан на доступ к информации, документам и решениям государственных органов и должностных лиц с целью эффективного общественного контроля за деятельностью государства. Проведенные исследования позволяют сформулировать общие подходы государств ЕАЭС к концепции общественного контроля за противодействием коррупции:

– во-первых, субъектами общественного контроля выступают граждане этих стран и организации, в том числе общественные объединения (в Казахстане — физические лица, общественные объединения и другие юридические лица, круг субъектов несколько шире);

– во-вторых, деятельность субъектов общественного контроля может осуществляться в различных формах — от участия в разработке и общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией до участия в деятельности созданных

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Черногор Н. Н. Социальный контроль в фокусе правовой доктрины и практики противодействия коррупции // Вестник Моск. гос. областного ун-та. Серия: «Юриспруденция». 2017. № 4. С. 169–182.

в государственных органах и организациях комиссий по противодействию коррупции и др.

Большинство стран мира, используя накопленный международный, национальный, региональный опыт, формируют и реализуют собственную национальную антикоррупционную политику, активно привлекая имеющиеся в их распоряжении антикоррупционные инструменты. Среди них особое место занимает антикоррупционное просвещение. Наличие хорошей законодательной базы в сфере борьбы с коррупцией недостаточно для создания здоровой правовой основы жизнедеятельности общества. Отношение человека к коррупции основывается на нравственном и духовном фундаменте, обуславливается уровнем образования и культуры. Правовой нигилизм служит почвой для многих негативных социальных явлений, в том числе и для коррупции, поэтому так важно повышение уровня правового сознания и правовой культуры граждан. В качестве основных целей антикоррупционного просвещения выступают просветительская работа в обществе по вопросам противостояния коррупции в любых ее проявлениях, воспитание в обществе чувства гражданской ответственности за судьбу реализуемых антикоррупционных программ, укрепление доверия к власти.

В России Федеральный закон № 273-ФЗ определяет сотрудничество государства и институтов гражданского общества в качестве одного из основных принципов противодействия коррупции. В соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) также является одним из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Институт общественного контроля в российском законодательстве приобрел полноценную правовую форму сравнительно недавно — это связано с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 212-ФЗ). Статья 4 указанного Закона закрепляет норму-дефиницию, что «под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной

¹ СПС «КонсультантПлюс».

власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений». В этой связи отметим, что содержание такого определения в корне отличается от приведенного выше с точки зрения субъектно-объектной взаимосвязи и управления, а именно в определении, приведенном ранее, субъектом социального контроля выступало государство, а объектом — общество, в юридической же плоскости субъектом общественного контроля выступают общественные институции, а объектом — органы государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также издаваемые ими акты и принимаемые решения. Поэтому для достижения целей данного исследования мы будем исходить из того, что институтам социального контроля в правовой науке, особенно применительно к сфере противодействия коррупции, присуще большинство признаков, характерных для институтов общественного контроля, а иногда они проявляют себя как тождественные явления.

§ 2. Институты гражданского общества в системе антикоррупционного социального контроля в субъекте Российской Федерации

Правовой основой участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции на уровне субъекта Российской Федерации выступают нормативные правовые акты федерального уровня, а также законодательство субъектов Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ Национальной стратегией и разработанным на ее основе Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 гг., утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378, институтам гражданского общества в антикоррупционном механизме отведено важное место. Само понятие «противодействие коррупции» определено в Федеральном законе № 237-ФЗ как деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий.

Основываясь на федеральном законодательстве и актах стратегического планирования Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией также выделяют институты гражданского общества как один из значимых элементов антикоррупционного социального контроля.

Под социальным контролем следует понимать механизм поддержания социального порядка с помощью нормативных регуляторов, содержащихся во всех системах, упорядочивающих жизнь социума: в праве, морали, религии, обычаях и т. д. Поэтому социальный контроль пронизывает все сферы жизни и деятельности общества и государства.

Для эффективной борьбы с коррупцией следует учитывать, что право — специфический социальный регулятор, а социальный контроль представляет собой такую форму контроля общества, который не ограничивается правовыми нормами. Институты гражданского общества являются основой социального контроля, поскольку именно они сочетают в себе правовое и социальное начало, что позволяет использовать указанное свойство для влияния на государство и общество в сфере борьбы с коррупцией.

Гражданское общество может осуществлять социальный антикоррупционный контроль в широком понимании. Для гражданского общества как социальной системы важнейшей характеристикой является сбалансированность этой системы, основой которой являются соционормативные регуляторы. Важной характеристикой гражданского общества является особое свойство — вырабатывать нормы поведения.

Роль гражданского общества как основного источника возникновения нового правового регулирования и сферы для апробирования целесообразности и эффективности такого регулирования, выработки положительного и отрицательного опыта недостаточно изучена в правовых исследованиях. В той или иной степени эти вопросы затрагиваются в социологических науках в области их пересечения с правовыми дисциплинами, становясь предметом изучения социологии права.

Необходимо подчеркнуть, что нормы права становятся универсальными только благодаря государству. Указанное выше особое свойство гражданского общества не означает наличие юридического плюрализма, допускающего в обществе существование множественности правовых систем, в разной степени зависимых от государства. Но гражданское общество это та система, которая при определенных условиях может существенно усилить правовой плюрализм.

Саморегулирование является одновременно процессом и результатом, когда нормы сформулированы и обрели свой источник. На самом начальном этапе упорядочивания системы возможно выделить «пранорму», то есть возможно различать нерегулируемые, стихийные отношения и саморегулирование, о которых говорилось выше. В частности, Ю. А. Тихомиров¹ справедливо обращает внимание на сти-

¹ Тихомиров Ю. А. Саморегулирование: способы и границы правового регулирования. Выступление на VIII Международной научной конференции «Модернизация экономики и общественное развитие». URL: http://www.marap.ru/sroab/docs/Samoreg_Tikhomirov.doc.

хийную регуляцию в правовой сфере, когда кроме урегулированных правом существует множество и неправовых фактических отношений. Последние можно назвать неформальными отношениями, которые складываются между людьми в силу их социально-психологических ценностей, мотивов и целей деятельности. Такие отношения формируются и существуют до принятия соответствующих правовых актов, в ходе их действия и после изменения или отмены. Гражданское общество является тем непрерывным источником, той нормативной «лабораторией», которая постоянно вырабатывает и тестирует новые нормы, которые либо принимаются, либо отвергаются обществом. Это происходит, поскольку общество все время изменяется, чрезвычайно гибкая и меняющаяся система отношений требует постоянной социальной регламентации. Поэтому гражданское общество так тесно связано со стихийным нормотворчеством.

Таким образом, именно институты гражданского общества могут формировать стандарты антикоррупционного поведения в обществе. В целом задачей институтов гражданского общества успешного антикоррупционного контроля является создание атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, т. е. в обществе должна быть создана ситуация, когда противоправное коррупционное поведение является неприемлемым не только с правовой, но и с моральной точки зрения. В этом смысле институты гражданского общества могут вести существенный вклад в профилактическую работу с целью предотвращения коррупционных проявлений.

Наиболее эффективным средством антикоррупционный социальный контроль может быть признан в отношении деятельности органов публичной власти субъектов Российской Федерации. Это связано с тем, что уровень государственной власти субъекта Российской Федерации наиболее приближен к населению, которое может непосредственно оценивать качество и эффективность работу ее органов.

Для выявления роли и места институтов гражданского общества в механизме антикоррупционной деятельности в субъекте Российской Федерации необходимо определиться с понятием «институт гражданского общества» и с содержанием термина «гражданское общество».

Единого подхода к пониманию гражданского общества в юридической науке нет, несмотря на появление значительного количества работ по этому вопросу. Более того, результатом многостороннего и пристального внимания российских исследователей к гражданскому обществу за последние два десятилетия является отсутствие не только единого представления о самом феномене, но и об объективности его существования¹.

¹ Напр., В. Максименко считает, что «для описания и исследования реально существующих социальных групп и социальных связей (где бы то ни было — в США

При подходе к термину «гражданское общество» как к категории конкретного общества на определенном этапе своего развития в структуру общества включаются все системы, отражающие соответствующие сферы его жизнедеятельности: социальная, экономическая, политическая, духовно-культурная и информационная системы¹. Как правило, в перечень элементов гражданского общества входят: личность; семья; школа; церковь; собственность и предпринимательство; социальные группы, слои, классы; частная жизнь граждан и ее гарантии; институты демократии; общественные объединения, политические партии и движения; независимое правосудие; система воспитания и образования; свободные средства массовой информации; негосударственные социально-экономические отношения и др.² Это значение гражданского общества в широком понимании.

Можно использовать указанный термин в ином значении. В узком смысле гражданское общество чаще всего определяется как совокупность институтов гражданского общества. Именно с этой точки зрения рассматривается участие институтов гражданского общества в антикоррупционном социальном контроле в субъекте Российской Федерации.

В отношении определения института гражданского общества в науке нет столь полярной дискуссии, которая развернута в отношении самого гражданского общества. Под институтами гражданского общества понимаются «направления деятельности граждан, ориентированные на решение социально значимых задач, реализованные через различные организационные формы»³, либо «форма организации совместной деятельности людей, основанной на определенной институциональной матрице и направленной на удовлетворение общественных потребностей, а также совокупность лиц, занятых в этой деятельности»⁴.

Для целей регулирования антикоррупционного контроля под термином «институт гражданского общества» следует понимать то его значение, которое охватывает систему отношений между людьми, их формальными и неформальными объединениями, в рамках которых

или России, Франции или Зимбабве) такой идеологический довесок, как абстракция civil society, не только не нужен, но и мешает нормальной научно-исследовательской процедуре. *Максименко В.* Идеологема civil society и гражданская культура. Т. 4 // Pro et Contra. 1999. № 1. С. 122.

¹ См.: *Алексеев А. А., Архипов С. И.* [и др.] Теория государства и права: учебник. М., 2005.

² *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 110.

³ *Калинина С. В., Кириллова Г. Н.* Взаимодействие Федеральной миграционной службы России с институтами гражданского общества // Миграционное право. 2016. № 2. С. 27.

⁴ *Шелудякова Т. В., Шелудякова Е. С.* Историческая трансформация понятия гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 3. С. 21–24.

через различные институты и структуры реализуются частные и публичные интересы и потребности в политической, экономической, духовной и культурной сферах жизнедеятельности общества, в том числе в сфере борьбы с коррупцией.

Для анализа деятельности институтов гражданского общества в области антикоррупционного контроля важно указать на их характерные признаки: наличие определенной формы; наличие общей цели; внегосударственный порядок образования и функционирования, самоорганизация; самоуправление; добровольность; равноправные отношения, отсутствие иерархии в системе. Именно указанные признаки позволяют осуществлять «внешний контроль» гражданскому обществу по отношению к государственным органам субъекта Российской Федерации.

Социальный контроль можно понимать и в более узком, прикладном значении как совокупность организационно-правовых институтов и механизмов¹, позволяющих институтам гражданского общества проверять и оценивать деятельность органов государственной власти, содействовать разработке и соблюдению законов и иных актов в сфере противодействия и предупреждения коррупции.

В этом случае, когда осуществляются взаимодействия с государственными органами, не все институты гражданского общества могут принимать участие в антикоррупционном контроле. Для определения круга субъектов, участвующего в совместной деятельности с органами публичной власти в субъекте Российской Федерации в борьбе с коррупцией, необходимо более точно выделять содержание понятия «институты гражданского общества». Это необходимо для эффективного регионального регулирования антикоррупционного контроля.

С этой целью следует проанализировать формулировки, данные в Федеральном законе от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон № 32-ФЗ). Указанный Федеральный закон является основным актом в сфере регулирования совместной деятельности государства и институтов гражданского общества. Из его норм следует, что Общественная палата обеспечивает взаимодействие институтов гражданского общества и органов публичной власти. В ст. 2 Федерального закона № 32 закреплено, что такое взаимодействие осуществляется с общественными объединениями, профессиональными союзами, творческими союзами, объединениями работодателей и их ассоциациями, профессиональными объединениями, а также с иными некоммерче-

¹ Тимошенко И. Г. Социальный контроль как средство противодействия коррупции в зарубежных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 1. С. 102.

² СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

скими организациями, созданными для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп. Таким образом, для реализации законодательства о деятельности институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции возможно именно такое понимание институтов гражданского общества.

Представляется, что состав институтов гражданского общества, полученный в результате анализа норм Федерального закона № 32-ФЗ, является слишком узким, он не охватывает все конструктивные структуры общества. Государство должно сотрудничать, в том числе и в сфере антикоррупционной деятельности, с более широким общественным представительством. Таким образом, с целью полнее и точнее определить институты гражданского общества, с которыми взаимодействует государство, необходимо использовать группу институтов, определяемых как «некоммерческие организации, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации. Эта формулировка уже используется в Федеральном законе № 32-ФЗ (ст. 2 и др.). Это позволит существенно расширить круг институтов гражданского общества, которые могут привлекаться органами публичной власти и для совместной деятельности по борьбе с коррупцией.

Вопросы соотношения различных видов контроля являются важными для теории права и вопросов их законодательного регулирования. Социальный контроль, как уже было изложено выше, представляет собой все виды контроля, для участия институтов гражданского общества важным представляется деление его на государственный и общественный контроль, поскольку в государственном контроле общество непосредственно не участвует. Общественный контроль является функцией и свойством. Некоторые авторы полагают, что система общественного контроля в Российской Федерации составляет основу гражданского общества и правового государства¹. Иногда общественный контроль называют гражданским контролем. В этом смысле акцентируется природа общественного контроля как свойства гражданского общества. Как правило, в современной российской литературе эти понятия совпадают². В законодательстве субъектов Российской Федерации эти формы контроля не различаются. В частности, можно указать на определение общественного (гражданского) контроля — непосредственное наблюдение гражданами и (или) их объединениями за соблюдением прав и законных интересов граждан,

¹ Грив В. В. Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 33.

² См., напр.: Антошин В. А., Ершов Ю. Г. Общественный (гражданский) контроль как функция гражданского общества // Социум и власть. 2018. № 1. С. 22–31.

закрепленное в Законе Пермского края № 888-ПК от 1 декабря 2011 г. «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае»¹.

В европейской практике понятия «общественный контроль» и «гражданский контроль» не являются тождественными понятиями: под гражданским контролем чаще всего понимается наблюдение за деятельностью военных структур, в то время как в зону ответственности общественного контроля входит наблюдение за эффективностью и прозрачностью работы органов государственной власти в целом².

Под общественным контролем понимают наблюдение за деятельностью органов государственной и муниципальной власти, прочих государственных органов и должностных лиц, оценку законности и эффективности этой деятельности, а также принятие правовых мер по пресечению выявленных нарушений прав и свобод человека со стороны указанных органов и должностных лиц³.

Включение институтов гражданского общества в систему принятия государственных решений является само по себе профилактикой коррупционного поведения государственных служащих. Самое главное средство для борьбы с этим негативным явлением — открытость информации о работе государственного органа, ее доступность и полнота. В литературе особо подчеркивается, что обеспечение открытости информации в процессе государственного управления составляет ядро антикоррупционного стандарта⁴.

Институты гражданского общества могут участвовать в непосредственном контроле за органами власти субъектов Российской Федерации на предмет профилактики коррупционных проявлений и выявления фактов коррупции. Такая деятельность институтов гражданского общества осуществляется на основе Федерального закона № 212-ФЗ. В соответствии с указанным Федеральным законом целями и задачами общественного контроля является формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Субъектами общественного контроля, в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ, являются общественные палаты субъектов Российской Федерации и общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Соколова Т. Д. Идея гражданского контроля в европейской политико-правовой мысли // Вестник РУДН. Серия: «Социология». 2015. № 1. С. 145–146.

³ Гончаров А. А. Сущность и понятие гражданского контроля // Управление общественными и экономическими системами. 2011. № 2. С. 5.

⁴ Талапина Э. В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М., 2015.

власти субъектов Российской Федерации. Все субъекты Российской Федерации создали общественные палаты. С принятием Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»¹ происходит процесс законодательной унификации института и выстраивание единой системы общественных палат на всех уровнях публичной власти. Этот процесс имеет свои положительные стороны. Принятие универсальных форм создания и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации повышает статус органа и выравнивает возможности защиты прав и интересов институтов гражданского общества вне зависимости от региона их деятельности, создает общие правовые стандарты для осуществления контроля в сфере борьбы с коррупцией. Однако использование единой модели не решает проблему самостоятельности и эффективности региональных общественных палат, но имеет свои существенные недостатки, в частности происходит масштабное, порой необоснованное дублирование региональными законами норм Федерального закона № 32-ФЗ.

В литературе справедливо указывается², что в Федеральном законе № 212-ФЗ существует противоречие в определении субъектов общественного контроля. Система общественных палат (советов) является важным ее элементом, но не единственным. Базовым субъектом общественного контроля являются граждане и их объединения, реализующие конституционное право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, документам и решениям должностных лиц. Тем более что это положение содержится в иных нормах Федерального закона № 212-ФЗ.

В законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации это противоречие смягчено. Так, в соответствии со ст. 6 Закона Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае» субъектами осуществления общественного (гражданского) контроля являются граждане, их объединения, региональная группа общественного (гражданского) контроля, члены региональной группы общественного (гражданского) контроля.

В Законе Кировской области от 11 ноября 2016 г. № 8-ЗО «Об общественном контроле в Кировской области» установлено, что обще-

¹ СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852.

² Гриб В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16; Прудентов Р. В. Общественный контроль как инструмент противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 37–42.

ственные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹.

Новый вид антикоррупционного контроля установлен Законом Красноярского края от 9 июня 2011 г. № 12–5979 «Об общественном и государственном контроле за осуществлением бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты»². В данном Законе установлены особые гарантии раскрытия информации при реализации крупных социальных объектов капитального строительства государственной собственности Красноярского края, предназначенных для оказания населению услуг в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты и социального обеспечения, культуры и искусства, физической культуры и спорта, туризма, общий объем бюджетных инвестиций из краевого бюджета в которые составляет свыше 800 млн рублей (включая затраты на приобретение земельных участков под строительство, подготовку и согласование проектной документации, проведение необходимых инженерных изысканий, строительство или реконструкцию объекта, его техническое оснащение).

Таким образом, общественные палаты субъектов Российской Федерации являются основным органом, который координирует систему участия институтов гражданского общества в антикоррупционном общественном контроле. Однако в указанных законах субъектов Российской Федерации ничего не говорится об особенностях антикоррупционного контроля.

Отсутствие упоминания антикоррупционной направленности общественного контроля в региональных законах связано с тем, что законы об общественном контроле служат универсальными актами для всех видов контроля, в нем конкретизируются нормы федерального законодательства о субъектах, формах и некоторых процедурах его проведения. Например, в соответствии с Законом Иркутской области от 7 июля 2015 г. № 57-ОЗ «Об общественном контроле в Иркутской области»³ право участвовать в общественном контроле закреплено за Общественным Советом при Законодательном Собрании Иркутской области. Как правило, в законах закрепляются общие формы общественного контроля, которые содержит Федеральный закон № 212-ФЗ. Среди них: общественный контроль осуществляет-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Там же.

ся в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы.

Однако нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации регулируется специализированный вид общественной экспертизы — антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов. Она регулируется на федеральном уровне Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в соответствии с которым принцип органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) закреплён среди основных принципов организации антикоррупционной экспертизы. В развитии данного принципа в указанном Федеральном законе установлено, что институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Для этого необходимо пройти специальную аккредитацию.

Например, Закон Астраханской области от 12 марта 2018 г. № 14/2018-ОЗ «О дополнительных гарантиях обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Астраханской области»¹ устанавливает дополнительные гарантии обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Астраханской области, проводимой институтами гражданского общества и гражданами.

Следует согласиться с высказанным в литературе мнением², что необходимо привлечь к участию в независимой антикоррупционной экспертизе неаккредитованных институтов гражданского общества и граждан, не получивших официального статуса независимых экспертов. Это позволит расширить антикоррупционный контроль.

Во многих субъектах для обеспечения широкого обсуждения, которое включает антикоррупционную экспертизу, приняты нормативные правовые акты о создании специальных площадок, размещенных в ин-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² *Тохтарбаева С. М.* Организационно-правовая регламентация взаимодействия органов внутренних дел и институтов гражданского общества России в борьбе с коррупцией // Современное право. 2015. № 5. С. 124–129.

тернете¹. Это практика, заслуживающая положительной оценки. Особенно следует уделить внимание разработке дополнительных процедур по обязательному учету высказанных в обсуждении предложений.

Важными органами, формируемыми институтами гражданского общества, являются общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Их создание и деятельность частично регулируется ст. 13 Федерального закона № 212-ФЗ. Однако вопросы их компетенции устанавливаются государственными органами, при которых они создаются, самостоятельно. Можно согласиться с мнением С. М. Тохтарбаевой, что в целом задачи, стоящие перед общественными советами, имеют явную антикоррупционную направленность². Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства от 29 мая 2014 г. № 4 утвержден Стандарт деятельности общественных советов федерального органа исполнительной власти (далее — Стандарт). В соответствии со Стандартом общественный совет определен как постоянно действующий совещательно-консультативный орган общественного контроля. Пунктом 2.2.4 Стандарта на указанный орган возложена обязанность участвовать в антикоррупционной работе, оценке эффективности государственных закупок и кадровой работе федерального органа исполнительной власти. Это рекомендательный акт, но многие государственные органы субъектов Российской Федерации воспользовались его положениями. Например, в п. 2.1.5 Положения об общественном совете при Департаменте дорожного хозяйства и транспорта Ивановской области, утвержденном Приказом Департамента дорожного хозяйства и транспорта Ивановской области от 30 марта 2016 г. № 134³, закреплено, что одной из целей деятельности общественного совета является формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Однако не все государственные органы включают нормы об обязательности проведения антикоррупционной работы в нормы положений об этом общественном совете. Например, не содержатся нормы об антикоррупционной деятельности в Положении об Обществен-

¹ Напр., постановление губернатора Курской области от 3 ноября 2017 г. № 303-пг «О едином региональном интернет-портале для размещения проектов нормативных правовых актов органов государственной власти Курской области в целях их общественного обсуждения и проведения независимой антикоррупционной экспертизы», постановление Правительства Нижегородской области от 3 ноября 2017 г. № 784 «О Порядке размещения на официальном сайте Правительства Нижегородской области проектов нормативных правовых актов Нижегородской области в целях их общественного обсуждения и проведения независимой антикоррупционной экспертизы».

² Тохтарбаева С. М. Указ. соч.

³ СПС «КонсультантПлюс».

ном совете по здравоохранению при губернаторе Калужской области, утвержденном постановлением губернатора Калужской области от 7 сентября 2009 г. № 280¹, в положении об Общественном совете по вопросам жилищно-коммунального хозяйства при главе администрации Тамбовской области, утвержденном постановлением администрации Тамбовской области от 17 июля 2017 г. № 657², в Положении об Общественном совете при Департаменте информационной политики Краснодарского края, утвержденном приказом Департамента информационной политики Краснодарского края от 9 марта 2016 г. № 30³. В Положении об Общественном совете при Департаменте семьи, социальной и демографической политики Брянской области, утвержденном приказом Департамента семьи, социальной и демографической политики Брянской области от 25 мая 2018 г. № 194⁴. Это не означает, что указанная работа не ведется. В положениях есть нормы о том, что цели деятельности общественных советов могут изменяться. Кроме того, все указанные органы осуществляют функции общественного контроля, открытия и распространения информации о деятельности указанного органа, что само по себе является профилактикой коррупционных действий. Нормы об осуществлении общественного контроля позволяют проводить проверку и рассматривать случаи, связанные с коррупционным поведением. Однако правильнее зафиксировать антикоррупционную работу как цель деятельности общественных советов в нормативном правовом акте.

Поскольку нормативные правовые акты, устанавливающие порядок формирования и деятельности общественных советов, не имеют универсального характера, многое зависит от подготовительной и методической работы, в частности от разработки и утверждения примерного положения о деятельности общественных советов в субъекте Российской Федерации. Для повышения эффективности антикоррупционного контроля общественных советов следует отметить положительный опыт в Курской области. В Примерном положении об Общественном совете при органе исполнительной власти Курской области, утвержденном постановлением Администрации Курской области от 4 апреля 2013 г. № 186-па⁵, установлено, что формирование антикоррупционных инициатив в органе исполнительной власти Курской области является основной задачей общественного совета. Соответственно, аналогичные нормы содержатся во всех иных актах исполнительных органов субъекта. В Положении об Общественном

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² См.: URL: <http://docs.cntd.ru/document/450264082>.

³ См.: URL: http://www.depsmi.ru/public_council/state_cou.php.

⁴ См.: URL: <http://uszn032.ru/files/obshchestvennyy-sovet/sovets-ppa>.

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

совете при Администрации Курской области, утвержденном постановлением Администрации Курской области от 25 февраля 2016 г. № 101-па¹, установлена норма о формировании антикоррупционных инициатив в Администрации Курской области. В Положении об общественном совете при комитете жилищно-коммунального хозяйства и ТЭК Курской области, утвержденном приказом комитета жилищно-коммунального хозяйства и ТЭК Курской области от 29 апреля 2013 г. № 44², указано на задачу формирования антикоррупционных инициатив в комитете жилищно-коммунального хозяйства и ТЭК Курской области как на одну из основных задач создания органа.

Таким образом, процесс институционализации системы социального антикоррупционного контроля проходит в форме создания механизмов общественного контроля в субъектах Российской Федерации. Этот процесс находится в начальном периоде: складываются новые подходы к антикоррупционному контролю, обновляются и создаются новые нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере. Реальная деятельность механизмов общественного контроля позволит создать целостную систему антикоррупционного контроля в субъекте Российской Федерации, а активное участие в нем институтов гражданского общества позволит поднять на новый уровень борьбу с коррупцией в субъекте Российской Федерации.

§ 3. Технологии антикоррупционного социального контроля

Следует признать, что не существует единого антикоррупционного инструмента и нет «серебряной пули», которые могут применяться против коррупции. Противодействие коррупции, в свою очередь, не может стоить дешево. Для чего-то большего, чем просто «шоу», подлинная борьба с коррупцией должна быть хорошо обеспечена ресурсами, финансово и организационно³.

Имеющиеся социологические исследования коррупции свидетельствуют, что ряд принимаемых антикоррупционных мер дает определенные положительные результаты⁴. По мнению прокурора Республики Татарстан, стратегия борьбы с коррупцией должна предусматривать для высокопоставленных мздоимцев тюрьму, а для мелких — профилактика⁵ — необходим анализ причин пассивности и неверия в нака-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ *Abjorensen N.* Implications of the G20 Action Plan for the Asia-Pacific Region. Tokyo, Japan: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014. P. 45.

⁴ *Цирин А. М., Черепанова Е. В., Тулинова О. А.* Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–171.

⁵ *Плотникова И.* Ильдус Нафиков о взятках: «Врачи, учителя завалены нашими конфетами и цветами» // URL: <http://realnoevremya.ru/articles/45720>.

знание виновных, а также комплекс мер, чтобы звонки о взяточниках или электронные сигналы, в частности в «Народный контроль», стали «повседневным привычным делом».

Статья 13 КПК ООН против коррупции делает акцент на участии общества в данном процессе — в п. «в» указано, что оно способствует проведению мероприятий по информированию населения, направленных на создание атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также государственных образовательных программ, включая учебные программы школ и университетов.

По мнению Н. Н. Черногора, цель данной международной правовой нормы «просветительская, позволяющая ограничить социальный контроль в сфере противодействия коррупции поиском, получением и распространением информации о фактах коррупционных проявлений, устойчивых практиках и т. п.»¹. Указанный автор предлагает разграничивать понятия «общественного» и «социального» контроля². В наименовании «общественный контроль» акцент сделан на субъекте контроля — обществе, институтах гражданского общества; деятельность государства, его органов и должностных лиц выступают объектом контроля. В понятии «социальный контроль» объекты становятся и субъектами контроля, применяя средства и формы такого воздействия и на государственных служащих, и на общество.

Данная позиция используется и другими исследователями, признающими общественный контроль (как средство противодействия коррупции в органах публичной власти России) видом антикоррупционных мероприятий с участием общественных организаций³. Отметим, что на роль общественности в профилактике коррупции обратил внимание В. В. Путин на заседании Совета по противодействию коррупции (26 января 2016 г.): «Решительно уменьшить уровень коррупции можно только при опоре на гражданское общество. Активисты, например активисты Общероссийского народного фронта, это уже продемонстрировали — контроль за взяточниками может быть гораздо более эффективным, если власть реагирует на практические результаты их работы»⁴.

¹ Черногор Н. Н. Социальный контроль в фокусе правовой доктрины и практики противодействия коррупции // Вестник Московского гос. областного ун-та. Серия: «Юриспруденция». 2017. № 4. С. 172.

² Там же. С. 174.

³ См.: Комбарова Е. В., Кяров А. З. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах публичной власти России // Велес. 2016. № 12–1 (42). С. 154; Тхабисимова Л. А., Цанко М. И. Общественный контроль в институциональной системе антикоррупционной политики: от новой методологии к новым технологиям // Современная наука и инновации. 2017. № 3 (19). С. 270–272.

⁴ См.: URL: https://www.1tv.ru/news/2016-01-26/2702-vladimir_putin_vystupil_na_zasedanii_soveta_po_protivodeystviyu_korruptsii.

Широкое толкование понятия социального контроля в рассматриваемой сфере как системы мер противодействия коррупции предопределило основные направления исследований соответствующих технологий. Как в науке, так и в практике нет единства мнений по видам и содержанию антикоррупционных технологий. Так, например, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно со Счетной палатой РФ при поддержке Государственной Думы Федерального Собрания РФ 24–25 апреля 2014 г. был проведен Третий Евразийский антикоррупционный форум «Современные стандарты и технологии противодействия коррупции».

Понятие «антикоррупционные технологии» не имеет легального определения. Этот термин используется для обозначения комплекса отдельных мер по профилактике коррупции в самых разных отраслях деятельности.

Существуют их различные классификации, при этом в разнообразных смешениях:

1) по целям — предупреждения и пресечения коррупции¹; выявления и пресечения (например, выявления, замораживания, конфискации и репатриации доходов, полученных от коррупции);

2) по содержанию — политико-идеологического характера; организационно-технического характера; правовые технологии; управленческого, социально-экономического характера; комплексные (например, правовой мониторинг и оценка регулирующего воздействия (ОРВ));

3) по внутренним свойствам — системные; по предназначенности — специальные; по функциям — координационные²;

4) по субъектам их применения — технологии, применяемые непосредственно к самим государственным служащим в целях недопущения проявления коррупции среди них³; технологии, используемые

¹ Противодействие коррупции: антикоррупционные технологии в профессиональной деятельности государственных гражданских служащих: метод. пособие / авт.-сост. Л. А. Попова, Н. А. Попов. Ханты-Мансийск, 2012. С. 25.

² Цирин А. М., Черепанова Е. В., Тулинова О. А. Указ. соч. С. 150.

³ 1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов; 2. Технология формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению (деятельность НКО, государственных и муниципальных органов, бизнеса); 3. Анализ судебных решений о признании отдельных правовых актов или решений органов власти незаконными; 4. Обеспечение участия общественности в принятии управленческих решений и повышения открытости деятельности властных органов; 5. Регламентация оказания государственных услуг; 6. Разработка и утверждение ведомственных, муниципальных, региональных программ противодействия коррупции; 7. Поощрение за сообщение о факте предложения взятки; 8. Формирование и развитие антикоррупционной мотивации профессиональной деятельности государственных служащих; 9. Оценка регулирующего воздействия.

самими госслужащими для предотвращения коррупции иными субъектами; антикоррупционные технологии, используемые государственными (муниципальными) органами (их подразделениями), выполняющими функции по профилактике коррупции¹;

5) по юридической силе — установленные/неустановленные законодательством и обязательные²/необязательные³ для применения;

6) по отдельным элементам (инструментам) технологий⁴;

7) по формам — просветительские, электронные, информационные (открытость государственных органов).

При этом отдельные авторы в рамках различных технологий отдельно выделяют социальные технологии по борьбе с коррупцией, т. е. те, которые обращены к обществу (например, формирование общественного сознания нулевой терпимости к любым коррупционным проявлениям; формирование антикоррупционного мировоззрения)⁵.

Следует подчеркнуть, что в данном параграфе «антикоррупционные технологии» будут рассматриваться исключительно в применении к деятельности по социальному антикоррупционному контролю, осуществляемому обществом (социальный контроль в узком смысле).

Итак, рассмотрим антикоррупционные технологии с участием общества (общественный (гражданский) контроль). При этом общественное участие будет подразумевать участие структур гражданского общества в подготовке, принятии и контроле исполнения властных решений в рассматриваемой сфере.

¹ Антикоррупционные технологии в профессиональной деятельности государственных гражданских служащих. профилактика коррупции (см.: http://www.anticorrupt-ur.ru/atfiles/app_uscheba13072012.pdf). Напр.: поиск и устранение зон повышенного коррупционного риска; мониторинг эффективности работы элементов организационной структуры по противодействию коррупции; повышение информационного присутствия темы коррупции в СМИ; технология неотвратимости ответственности.

² 1. Технология установления особых требований, запретов и ограничений в отношении государственных служащих; 2. Установление требований к бывшим государственным служащим; 3. Предотвращение (урегулирование) конфликта интересов; 4. Технология установления зависимости между качеством исполнения госслужащим своих обязанностей и его карьерным ростом; 5. Технология участия надзорных и иных правоохранительных органов в контроле за госслужащими.

³ 6. Применение при назначении на должность детектора лжи и (или) психологического тестирования качеств личности при отборе кандидатов на государственную службу (практикуется в правоохранительных органах); 7. Анкетирование, в том числе анонимное, собеседования с государственными служащими на предмет выявления нарушений и возможных признаков конкретных проявления коррупции в деятельности других госслужащих.

⁴ «Технологии прогнозирования, планирования и управления коррупционными рисками» (см.: *Цирин А. М., Черепанова Е. В., Тулинова О. А.* Указ. соч. С. 145).

⁵ Технологии противодействия коррупции силами институтов гражданского общества (см.: Технологии противодействия коррупции: метод. пособие / под ред. М. Б. Горного. СПб., 2014).

Существует множество форм общественного участия (более 25)¹, наиболее важными из них являются следующие: общественная законодательная экспертиза (независимая экспертиза представителями общественности принятых и готовящихся нормативных актов, предложения по их изменению, принятию иных нормативных актов), общественные слушания (обсуждение представителями общественности актуальных проблем с приглашением представителей органов власти, чаще всего обсуждаются проекты законов), общественные советы (совещательные, консультативные органы при структурах власти, чаще всего исполнительной, состоящие, в том числе, из представителей НКО, созданные для обсуждения и выработки рекомендаций органам власти)².

Основными субъектами общественного контроля являются граждане, их объединения. Объектами общественного контроля — государственные и муниципальные учреждения, в особенности социального типа, так как именно эти сферы по количеству нарушений прав человека являются лидирующими.

Для осуществления таких форм общественного контроля необходим достаточно высокий уровень подготовки участников: готовность властей (знания о возможностях структур гражданского общества, о межсекторном взаимодействии и социальном партнерстве, добрая воля и (или) приказ начальства); готовность структур гражданского общества (доверие к власти, сведения о социальном партнерстве, уровень правовой культуры).

Важным условием эффективности антикоррупционного социального контроля является прозрачность власти. Без прозрачности общественного участия не бывает, однако наличие прозрачности гарантирует лишь возможность общественного участия, но еще не гарантирует его наличия — необходимо, чтобы сами структуры гражданского общества были в нем заинтересованы, т. е. необходима мотивация. Немалую роль в поднятии такой мотивации играет государство, институты государственной власти. Государство обеспечивает эффективность внедрения и применения антикоррупционных технологий, создает (гарантирует) такие технологии, которые позволят повысить уровень социального контроля, например:

— *мониторинг деятельности органов власти*. Одной из главных целей мониторинга является обеспечение подотчетности правительства и бизнес-структур обществу. Объектом мониторинга может выступать широкий круг субъектов: структуры исполнительной власти, частные

¹ Технологии противодействия коррупции. С. 12–13.

² См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

и финансовые учреждения, политические партии, парламент, судебные органы¹;

– *защита прав и свобод граждан*. Внедрение механизмов и каналов подачи жалоб;

– *обеспечение информационной открытости* в обществе о состоянии коррупции и результативности антикоррупционных мероприятий;

– *организация просветительской работы* с населением. Правовой ликбез граждан и защита их прав является важным этапом в противодействии коррупции.

Итак, решение задачи по формированию атмосферы жесткого неприятия коррупции обеспечивается в том числе путем достижения максимальной прозрачности процедур предоставления государственных и муниципальных услуг². По мнению руководства Минтруда России, в целях исключения таких коррупционных рисков происходит «внедрение информационных технологий, когда служащий ограничен в возможности принятия решений, четкий алгоритм не дает ему возможности выйти за рамки, и он должен принимать те решения, которые прописаны информационной системой: имеет место исключение единоличного принятия решений, закрепление функций контроля, перепроверки за теми решениями, которые принимает конкретный исполнитель»³.

Применение **информационно-телекоммуникационных технологий** в образовании и медицине способствует прозрачности процесса оказания услуг и, при устранении ряда недостатков⁴, обеспечению снижения уровня коррупции. Это предусматривает электронное управление как электронное предоставление гражданам, бизнесу и другим внешним потребителям государственных услуг на надежной, своевременной и транспарентной основе, а не просто компьютеризация одного органа или отдела⁵.

¹ Комбарова Е. В., Кяров А. З. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах публичной власти России // Велес. 2016. № 12–1 (42). С. 154–158. С. 157.

² Деркач Т. Н. О взаимодействии государственных органов и органов местного самоуправления при реализации антикоррупционного законодательства в Новосибирской области // Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы науч.-практ. конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). Казань, 2016. С. 85.

³ Баснак Д. В. Об актуальных направлениях правового и методического обеспечения мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе, а также в организациях // Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы науч.-практ. конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.). Казань, 2016. С. 51.

⁴ Подробнее об этом см.: Пуляева Е. В. Проблемы использования дистанционных образовательных технологий и электронного обучения в образовательном процессе // Законодательство и экономика. 2015. № 10. С. 58–63.

⁵ Ghana Integrity Initiative (2011) The «Voice of the People» Survey, Accra: Global Integrity Initiative. P. 20.

Подобные технологии уменьшают контакт клиента с органом и ускоряют процесс предоставления услуги только за одно посещение. Автоматизация всех подразделений управления, от низшего до высшего, должна охватывать все данные таким образом, чтобы снизить вероятность ошибок человеческого вмешательства.

В контексте государственной услуги имеет смысл использовать такие технологии в отношении различных форм заявлений на услуги, по выдаче паспорта, визы, коммунальных платежей и налогов и иных, относящихся к процессам и процедурам, которым необходимо следовать для получения государственных услуг. Применение подобных технологий имеет непосредственный эффект снижения возможностей для коррупции¹.

Здесь можно выделить многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), действующие² по принципу «одного окна», в соответствии с которым предоставление услуги осуществляется после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, предоставляющими государственные (муниципальные) услуги, осуществляется МФЦ без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии³.

К середине 2016 г. в России создано 13 тыс. отделений, которые превратили МФЦ в настоящую национальную сеть. Это и большие центры, и маленькие офисы, в том числе работающие на базе привлекаемых организаций. В малых населенных пунктах для этого могут использоваться, например, отделения «Почты России». Из этих 13 тыс. отделений 2747 — крупные многооконные центры, чуть более 10 тыс. — территориально обособленные структурные подразделения в небольших населенных пунктах, 312 — офисы, открытые на инфраструктуре привлекаемых организаций, в том числе «Почты России»⁴.

¹ *Bhatnagar S.* (2003) 'The Economic and Social Impact of E-government' available at <http://www.iimahd.ernet.in/~subhash/pdfs/UNDESAGovReport.pdf>.

² См.: постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. II). Ст. 7932; приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2016 г. № 322 «Об утверждении Методических рекомендаций по созданию и организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

³ Статья 15 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

⁴ *Карпунина Н.* Создание сети МФЦ сформировало пласт новых управленцев, для которых повышение качества госуслуг стало главной задачей: интервью с А. Херсонцевым, курировавшим с ноября 2011 г. проект по созданию сети МФЦ // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. 2016. 16 июля. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/2016160702>.

Отмечается, что детальное регламентирование процедур оказания государственных услуг, принятие стандартов качества, внедрение электронных очередей и официальных дополнительных платных услуг (например, платная помощь в оформлении платежных документов) могут свести проявления коррупции к минимуму.

Для предотвращения коррупции государству важно сосредоточить свои усилия на повышении уровня **цифровой грамотности**¹ среди простых граждан для обеспечения безопасного доступа их к основным услугам.

Общественная поддержка реформ должна принимать две формы. Во-первых, представители гражданского общества и журналисты должны контролировать все аспекты коррупции в государственном секторе. Во-вторых, граждане должны изменять свое собственное поведение и ожидания от взаимодействия с государственными структурами. Простые люди должны прекратить инициирование взятки, противостоять взяткам по инициативе правительственных чиновников. Это потребует значительных изменений в поведении граждан.

Бизнес-ассоциации являются особенно полезными для кампании по изменению коррупционного поведения, потому что их члены имеют реальные материальные стимулы, чтобы снизить коррупцию в государственном секторе, у них есть рычаги давления в своих союзах. Они особенно хорошо подходят для координации массового сопротивления даче взяток, которое фактически оставляет чиновников бессильными. Группы малого бизнеса, бизнес-ассоциации могут создать мощное сопротивление тому, чтобы прекратить спрос на взятки и начать принуждать государство, чтобы обеспечить более качественное правовое регулирование их отрасли хозяйствования. Такие ассоциации также могут послужить стимулом для потребительских союзов и профсоюзов, чтобы побудить их объединить свои широкие усилия для привлечения бюрократии к ответственности. Одним из конкретных действий, которые они могут принимать, это направление жалоб бизнес-омбудсменам в целях улучшения бизнес-климата.

Так, присоединение организации к Антикоррупционной хартии российского бизнеса² и выполнение ее положений рассматривается как гарант исполнения требований ст. 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Имиджевые преимущества такого присоединения заключаются в позиционировании субъекта как добросовестной организации, зада-

¹ Цифровая грамотность — набор знаний и умений, которые необходимы для безопасного и эффективного использования цифровых технологий. См. об этом: <http://xn—80aaefw2ahcfbneslds6a8jyb.xn—plai/>.

² См.: <http://ach.tpprf.ru/>

ющей «антикоррупционный тон» сверху. На 15 мая 2018 г. к Хартии присоединилось 3664 юридических лица¹.

Некоммерческие организации содействуют гражданскому давлению для обеспечения транспарентности и подотчетности в сфере государственных услуг. Так, с целью профилактики преступлений коррупционной направленности используются интернет-сайты, где общественность информируется о деятельности правоохранительных органов, размещаются и публикуются статьи о результатах расследования уголовных дел.

Организации гражданского общества во всем мире постоянно участвуют в этом процессе, используя различные методы, например такие, как горячие линии для анонимных сообщений о взятках. Так, в штатах Южной Индии движение под названием 5-й столп (колонна) (5th Pillar) набирает все большую популярность. Известное как «нулевая рупия», это движение призывает граждан использовать свою ноль рупию, когда публичное должностное лицо требует взятку, таким образом, делая громкое заявление, осуждая взяточничество².

Гражданская Ассоциация за равенство и справедливость в Аргентине запустила онлайн-программу гражданских действий и борьбы с коррупцией, чтобы поощрять участие граждан в процессе расследования, судебного преследования и наказания за преступления, связанные с коррупцией и обеспечении транспарентности государственных органов и учреждений. Основной своей задачей Ассоциация считает облегчение доступа общественности к четкой информации о случаях коррупции и судебных процессах³.

Janaagraha⁴ (Janaagraha Centre for Citizenship and Democracy)⁵, некоммерческая организация в Индии, решила использовать онлайн-платформы для повышения доверия граждан при получении услуги, не поддаваться взяткам. Общественная организация создала свой сайт, чтобы побудить жертв сообщать о случаях коррупции, которые они лично пережили и использовали эту информацию, чтобы оспорить существующие системы управления и процедуры, а также ужесточить практику правоприменения в целях снижения уровня коррупции при получении услуг от государства. Формат отчетности осуществлен таким образом, что позволяет и посетителям, и принимающей органи-

¹ Участники, присоединившиеся к Антикоррупционной хартии российского бизнеса через систему торгово-промышленных палат Российской Федерации. URL: http://ach.tpprf.ru/members/? PAGEN_1=92.

² См.: URL: <http://www.5thpillar.org/programs/zero-rupee-note>.

³ *Panth S.* Innovative Solutions for Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP). Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption. 2011. P. 7.

⁴ Jana = люди, Mahithi = информация.

⁵ См.: <http://www.janaagraha.org/join-us/>.

зации на сайте наблюдать за природой, картиной, типами и распространённостью взяток в городах и ведомствах¹.

Использование инструментов социальной ответственности в Бангладеш, рекомендации и информационные стойки, дислоцированные в государственных учреждениях, информируют общественность о том, какие услуги они должны ожидать, когда вошли внутрь учреждения. Набранные добровольцы ходят от двери к двери и участвуют в уличных театрах, чтобы донести до населения информацию об общественных местах².

В Грузии студенты-активисты из Университета г. Тбилиси создали сильную общественную коалицию по поддержке борьбы с коррупцией в университете. Журналисты поддержали студентов посредством интервью и статей. Это побудило студентов выпустить свою газету, которая распространялась на территории кампуса бесплатно. Популярность газеты позволила получить поддержку от студентов других вузов, присоединившихся к движению. Студенты начали требовать более качественные услуги от Университета, такие как учебники, библиотеки и компьютеры. В Грузии также был проведен опрос среди студентов, чтобы назвать самых коррумпированных профессоров или администраторов в вузе³.

В Колумбии были разработаны учебные программы о необходимости верховенства закона, направленные на обучение студентов. Учебные программы предназначены для учащихся средней школы, которые должны посылать позитивные послания для родителей, когда они приносят домой свою домашнюю работу. Также было разработано Руководство для пасторов о том, как церковь может участвовать в предупреждении преступности, и призывать своих прихожан принимать законные решения⁴.

«Гражданская инициатива» в Турции добилась успеха в разрушении табу на борьбу с коррупцией, расширении прав и возможностей граждан для совместной борьбы за правое дело и вынудила правительство начать серию судебных антикоррупционных разбирательств. В течение нескольких месяцев после кампании общественной ответственности представили факты коррупции, были проведены встречи за круглым столом по разработке предложений относительно

¹ *Nagano F.* Changing norms is Key to Fighting Corruption. people, spaces and deliberation. Commgap blog post. the World Bank. URL: <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/paying-zero-public-services>.

² *Ahmed A.* Analysis — Bangladesh struggles to Control Corruption, Reuters, september 13, 2009. URL: <http://www.reuters.com/article/idussp464050>.

³ *Meladze G.* 2010. STUDent movement against corruption in Georgia, 2010. URL: <http://siteresources.worldbank.org/intgovaCC/resources/eaC2009.pdf>.

⁴ *Panth S.* Innovative Solutions for Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP). Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption. 2011. P. 14.

реформ, была инициирована кампания по давлению на правительство¹.

Общественные палаты (советы) как технологии антикоррупционного социального контроля. Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определены следующие субъекты общественного контроля:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться:

- 1) общественные наблюдательные комиссии;
- 2) общественные инспекции;
- 3) группы общественного контроля;
- 4) иные организационные структуры общественного контроля.

Субъекты Российской Федерации принимают нормативные правовые акты об общественном контроле. Например, в Законе Нижегородской области от 22 сентября 2015 г. № 127-З «Об общественном контроле в Нижегородской области» указывается, что особенности осуществления общественного контроля в отдельных сферах деятельности регулируются законами Нижегородской области.

Граждане и их объединения² пока могут лишь опосредованно участвовать в осуществлении общественного контроля, хотя обладают несомненным и значительным потенциалом для получения, анализа и критической оценки информации и для соответствующей антикоррупционной деятельности³.

Так, межрегиональная общественная организация «Комитет по борьбе с коррупцией» была создана в целях содействия созданию условий для реализации государственной политики в области борьбы с коррупцией, взяточничеством и иными правонарушениями в сфере

¹ *Shaazka B.* 2010. People Count: how Citizen empowerment and action Challenge Corruption and abuse. Paper presented at the 14th annual international anti-Corruption Conference.

² *Гриб В. В.* Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16.

³ *Прудентов Р. В.* Общественный контроль как инструмент противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 39.

политики и государственного управления; содействия консолидации общественности в помощи правоохранительным органам в борьбе с преступностью и коррупцией; содействия выявлению случаев коррупции и злоупотребления служебным положением должностных лиц, заключающихся в использовании должностными лицами доверенных прав и властных полномочий в целях личного обогащения¹.

Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований осуществляют общественный контроль в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»², законами субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами о соответствующих общественных палатах.

В данный момент в Общественной палате Российской Федерации 18 действующих комиссий, однако по вопросам противодействия коррупции не создана, хотя такое направление ее деятельности — антикоррупционное — существует³. Последним аналитическим документом Общественной палаты Российской Федерации в данной сфере был Доклад об эффективности проводимых в Российской Федерации антикоррупционных мероприятий и участия институтов гражданского общества в реализации антикоррупционной политики за 2013 г. (М., Общественная палата Российской Федерации, 2013).

Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти⁴, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля в порядке и формах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, положениями об общественных советах.

Так, например, на заседании Общественного совета при Министерстве здравоохранения Республики Мордовия (3 марта 2015 г.) были рассмотрены следующие вопросы:

¹ Официальный сайт Межрегиональной общественной организации «Комитет по борьбе с коррупцией». URL: <http://www.com-cor.ru/o-komitete/ustav-komiteta/>.

² СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

³ Аналогичная структура общественных палат субъектов Российской Федерации (см., напр.: Общественная палата Республики Татарстан. URL: <http://opr.tatarstan.ru/rus/about.htm>).

⁴ На заседании общественного совета при Минэнерго России от 17 марта 2017 г. был рассмотрен отчет о деятельности Минэнерго по противодействию коррупции в 2016 г.

1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению государственных гражданских служащих Министерства здравоохранения Республики Мордовия, руководителей и работников государственных учреждений и государственных предприятий, подведомственных Министерству здравоохранения Республики Мордовия;

2) обсуждение проекта приказа Министерства здравоохранения Республики Мордовия «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения руководителей, работников государственных учреждений и государственных предприятий, подведомственных Министерству здравоохранения Республики Мордовия»;

3) обсуждение принимаемых мер по предупреждению коррупции в государственных учреждениях и государственных предприятиях, подведомственных Министерству здравоохранения Республики Мордовия. Внесение предложений членами Общественного совета при Министерстве здравоохранения Республики Мордовия¹.

Общественные наблюдательные комиссии осуществляют общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

Общественные инспекции и группы общественного контроля осуществляют общественный контроль в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих настоящему Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

К числу мер общественного контроля коррупционных явлений в сфере государственных закупок следует отнести институт обязательного общественного обсуждения закупок на сумму свыше 1 миллиарда рублей².

¹ См.: Официальный портал органов государственной власти Республики Мордовия. URL: <http://www.e-mordovia.ru/otkrytye-dannye/protivodeystvie-korruptsii/vzaimodeystvie-s-institutami-grazhdanskogo-obshchestva-zdravoohr-rm/zasedanie-obshchestvennogo-soveta-pri-ministerstve-zdravookhraniya-respubliki-mordoviya/>

² Подробнее см.: приказ Минэкономразвития России от 30 октября 2015 г. № 795 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок това-

Соответствующие случаи проведения такого обсуждения и его порядок определены Правительством РФ¹. При этом законодательством субъектов РФ, муниципальными актами могут быть установлены дополнительные случаи и порядок проведения обязательного общественного обсуждения закупок. Отдельно предусмотрено, что без проведения общественного обсуждения соответствующие закупки не могут быть осуществлены. Кроме этого, законодательством о государственных закупках закреплено право граждан и общественных объединений, а также объединений юридических лиц осуществлять общественный контроль в данной сфере, при этом органы публичной власти «обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля»². Считается, что указанные законодательные положения должны способствовать повышению прозрачности крупных государственных закупок и минимизации коррупционных явлений в данной сфере³.

Интернет и социальные сети. Во многих странах, имеющих значительные подключения к интернету, и где много людей используют Facebook в качестве средства получения достоверных новостей, а не просто как источник социального взаимодействия, онлайн-платформа позволяет гражданам сообщать о фактах коррупции по электронной почте, телефону, SMS и другим каналам⁴. Пример — это веб-сайт «Я дал взятку»⁵ (платформа ipaidabribe.com), который был запущен в Индии в 2010 году и призывал сообщать о случаях, когда граждане были вынуждены платить взятки, когда они сталкивались с требованием взятки или когда они не платили взятки честным должностным лицам на службе, а также о случаях улучшения различных процедур. Эта информация обобщается и анализируется с целью выявления наиболее коррумпированных ведомств, лазеек чиновников для требования взятки и ситуаций, в которых взятки не требовали.

ров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей» // Российская газета. 2015. 17 декабря.

¹ Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

² См.: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

³ См.: *Прудентов Р. В.* Общественный контроль как инструмент противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 37–40.

⁴ *Arnold A.-Katrin, Sumir Lal.* Engaging Citizens against Corruption in Asia: Approaches, Results and Lessons // PTF Working Paper Series No. 1/ 2012. P. 108.

⁵ URL: <http://www.ipaidabribe.com/#gsc.tab=0>.

Таким образом, традиционные и социальные медиа могут быть полезным инструментом создания культуры открытости, прозрачности и честности¹.

Несмотря на то, что **СМИ** не являются традиционным инструментом в борьбе с коррупцией, они имеют решающее значение в достижении культурных изменений, которые должны сопровождать любые законодательные и институциональные изменения, чтобы сделать их устойчивыми. **СМИ** могут усиливать действие антикоррупционного законодательства, играть решающую роль в изменении убеждений людей о распространенности и легитимности коррупции. Способность **СМИ** к изменению восприятия норм и правил поведения лежит в основе их значимости в борьбе с коррупцией.

В отдельных странах информация **СМИ** о коррупции привела к значительным политическим и социальным изменениям. На Филиппинах журналистские расследования о незаконных активах президента привели к его отставке. В Индии журналисты обнаружили глубоко укоренившуюся коррупцию в оборонной промышленности и мотивировали многих других журналистов использовать подобные методы. В Египте **СМИ** давно покрывали серьезные случаи коррупции, ничего не говорили о сути проблемы. Но когда произошла фальсификация на парламентских выборах, группа единомышленников решила, что она больше не может закрывать глаза на эту проблему, и создала социальную медиа-платформу (Shayfeen.com) в партнерстве с другими традиционными и современными медиаканалами, чтобы сформировать мощную кампанию египтян против коррупции. Были использованы такие лозунги, как «Коррупция убивает», «Ты или действуй, или будь соучастником»².

В настоящее время движение по борьбе с коррупцией не может быть столь успешным, если **СМИ** не освещают его широко³. Исследования показали, что поведение в основном зависит от собственного восприятия норм, которые принимаются для себя, и тех, которые (как мы считаем) применяют люди вокруг нас⁴. Сможет ли человек смириться с коррупцией, следовать ей, или встанет против нее, зависит от того, как мы понимаем то, что коррупция — это неправильно и уверены ли мы в том, что другие люди думают также.

¹ Arnold A.-Katrin, *Sumir Lal*. Engaging Citizens against Corruption in Asia: Approaches, Results and Lessons // PTF Working Paper Series No. 1/ 2012. P. 107.

² *Engi El Haddad*. Founder, Egyptians against Corruption. powerpoint presentation, July 2010. URL: <http://siteresources.worldbank.org/intgovaCC/resources/egyptiansagainstCorruption.pdf>.

³ Arnold A.-Katrin, *Sumir Lal*. Engaging Citizens against Corruption in Asia: Approaches, Results and Lessons // PTF Working Paper Series. No. 1/ 2012. P. 113.

⁴ Telecom Regulatory Authority of India. Press release № 51/2011. URL: http://www.trai.gov.in/WriteReadData/tra/Upload/PressReleases/841/Press_Release_Aug-11.pdf.

Если мы предположим, что большинство людей не прочь дать взятку местному чиновнику или что большинство людей думают, что они ничего не могут сделать против коррупции во власти, тогда и мы, как правило, просто примем это сами и ничего не будем делать для борьбы с коррупцией. С другой стороны, если у нас складывается впечатление, что многие люди выступают против коррупции и готовы бросить ей вызов, то мы также более способны что-то сделать с коррупцией. Освещение данных проблем в СМИ является основным фактором в формировании нашего представления о нормах. Например, местные новости по телевидению, на радио и в газетах могут обратить особое внимание на случаи коррупции и предоставить слово людям, которые жалуются на это. Таким образом, СМИ могут создать впечатление, что коррупция возникает часто и что люди расстроены этим. Социальные медиа могут усилить этот эффект, в частности через веб-сайты, где граждане сообщают о фактах коррупции, а также посредством организации обсуждения. С другой стороны, СМИ могут распространить и ложные представления о коррупции, которые будут препятствовать работе организаций, занимающихся борьбой с коррупцией. Типичное заблуждение касается различий между крупной и мелкой (бытовой) коррупцией. Если СМИ искажают подобные данные, они способны ввести в заблуждение общественность и поставить неправильные приоритеты в общественных и политических программах.

СМИ также предоставляют публичный форум для граждан, желающих высказать свое мнение и рассказать о своем опыте в сфере коррупции. Этот механизм восходит к идее общественной сферы, в которой считается, что коммуникационные потоки между государством и гражданами образуют пространство, характеризующееся взаимной подотчетностью¹. В этой идеальной демократической публичной сфере СМИ обязаны отражать плюрализм мнений и политических взглядов в обществе, которые затем могут использоваться при проведении публичных дебатов, дискуссий и принятия политических решений. Отражая точку зрения, СМИ могут способствовать внедрению инновационных решений проблем борьбы с коррупцией и обеспечивать широкий спектр предложений и аргументов, которые могут использоваться всеми при конкретных обстоятельствах.

Оценку эффективности антикоррупционных технологий социального контроля можно осуществить с помощью методики SWOT-анализа²:

¹ *Byrne E., Arnold A.-K. & Nagano F. (2010). Building public support for anti-corruption efforts. Why anti-corruption agencies need to communicate and how. Washington, DC: World Bank Group.*

² URL: <http://worldsellers.ru/swot-analiz/>.

Strength — сильные стороны АК-Технологии (далее — АКТ);
 Weakness — слабые стороны АКТ;
 Opportunities — возможности для развития АКТ;
 Threats — угрозы для их применения.
 SWOT-матрица АКТ может выглядеть следующим образом:

Сильные стороны	Слабые стороны
Механизмы контроля законодательно закреплены. Активная роль общественных антикоррупционных организаций. Беспрепятственный доступ в социальные учреждения. Принципы отчетности, законности, прозрачности соблюдаются	Источник финансирования — местный бюджет. Одна региональная общественная группа на обширную территорию
Возможности	Угрозы
Действенная модель взаимодействия власти и общества	Слабые инициативы органов власти

Из результатов приведенного исследования антикоррупционных технологий социального контроля можно сделать вывод, что изменения в восприятии противодействия коррупции, расширение прав и возможностей граждан через повышение информированности и бдительности приводят к повышению транспарентности и подотчетности в государственных учреждениях при поставках услуг.

Эффективность антикоррупционных технологий социального контроля можно понимать в том смысле, что они могут реально изменить ситуацию (внутренняя эффективность) и что политическая система отреагирует на них (внешняя эффективность). Примеры, описанные в данном параграфе, свидетельствуют об эффективности социального контроля в антикоррупционной деятельности.

В рассматриваемых случаях использовался широкий подход (в основном профилактическое образование, исследование и общественные кампании) с участием нескольких партнеров (СМИ, гражданское общество, государственные учреждения) посредством создания коалиций и сетей.

СМИ, радио-шоу, пресс-конференции, печатные материалы, кампании «от двери до двери», рекламные щиты, наклейки, опросы общественного мнения и кампании по сбору подписей, а в последнее время и интернет-каналы (например, YouTube), мерчендайзинг, социальные медиа (например, Facebook) и мобильные технологии были использованы для распространения информации, просветительской и информационно-пропагандистской кампании по коррупции, а также для обратной связи.

Коммуникационные технологии, направленные на создание сообщений о том, что коррупция — это серьезная социальная болезнь,

стремились убедить целевую аудиторию, что коррупции можно противостоять и что инструменты для ее обуздания доступны. Онлайн-новые средства коммуникации были введены для более широкого охвата разоблачений и создания образцов для подражания в борьбе с коррупцией.

Успешные антикоррупционные технологии социального контроля осуществляются посредством гражданского участия. В них сделана ставка на мониторинг деятельности сообщества, возглавляемого некоммерческими организациями, эффективных бизнес-ассоциаций и социальных маркетинговых кампаний, которые специализируются на противодействии конкретным видам коррупции и целевых аудиториях.

Попытки донести успехи социального контроля до общественности помогают обеспечить сильную общественную поддержку. Антикоррупционные технологии социального контроля способны набирать обороты при помощи тщательно спланированных стратегий, направленных на получение широкой поддержки разных слоев общества. Получение поддержки предполагает создание коалиций и сетей с организациями гражданского общества, общественных групп и медиаканалов, а также укрепление единства между оппозиционными партиями (граждан в отношении представителей общественных организаций).

Методология внедрения технологий антикоррупционного социального контроля в первую очередь должна быть направлена на следующее:

- профилактика: посредством образования, распространения информации и информационно-просветительских кампаний, направленных на повышение уровня знаний и изменение отношения к коррупции, воспитания культуры правосознания и бдительности населения;
- исследование: на основе анализа, социального аудита, опросов общественного мнения; мониторинга и отчетности гражданских инициатив, направленных на открытость и прозрачность государственных систем и институтов;
- исполнение: через меры ответственности, в том числе посредством пропаганды граждан и средств массовой информации, направленной на искоренение политического иммунитета, реформирование и совершенствование законодательства, ужесточение правил и норм сокращения коррупции, использования и применения национальных и международных правовых документов, таких как КПК ООН.

§ 4. Сравнительно-правовой анализ нормативных правовых актов по вопросам антикоррупционного социального контроля в субъектах Российской Федерации

В настоящее время методология изучения законодательства о противодействии коррупции находится в стадии своего формирования. Поми-

мо традиционных криминологических аспектов, связанных с изучением коррупции как формы (вида) уголовно-наказуемых деяний, все большее распространение получает государственно-управленческий аспект, связанный с отношением к коррупции как фактору дестабилизации надлежащего функционирования государственного аппарата и государственной службы. При таком подходе в орбиту мер по противодействию коррупции вовлекается широкий арсенал средств государственного администрирования, начиная от детальной регламентации процедур реализации государственных функций и полномочий и заканчивая мерами, обеспечивающими транспарентность принятия управленческих решений. Для этого создаются правовые, организационные, управленческие, информационные механизмы, препятствующие совершению коррупционных правонарушений, увеличивающие риск коррупционных действий для должностных лиц, как на уровне федеральных органов исполнительной власти, так и на уровне субъектов Федерации.

Часть 1 ст. 5 Конституции РФ¹ определяет, что наша страна состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации. По смыслу данной статьи под субъектами федерации следует понимать территориальные единицы Российской Федерации с правовым статусом, определенным Конституцией РФ, федеральным законодательством и иными нормативными правовыми актами.

В настоящее время² в Российской Федерации насчитывается 85 субъектов: 22 республики (государства); 9 краев; 46 областей; 3 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь); 1 автономная область; 4 автономных округа. Например, каждая республика имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ). Эти субъекты были сгруппированы в восемь федеральных округов, которые были созданы в соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»³. Федеральные округа не являются субъектами или иной конституционной частью административно-территориального деления Российской Федерации и были созданы по аналогии с военными округами и экономическими районами, но не совпадают с их составом и количеством.

Для достижения целей исследования данного параграфа нами были случайным образом отобраны по одному субъекту Федерации

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Примечание: по состоянию на июнь 2018 г.

³ СПС «КонсультантПлюс».

из каждого федерального округа. Распределение выборки регионов представлено в табл. 2.

Таблица 2

Выборка регионов

№ п/п	Название федерального округа	Название субъекта Федерации
1	Центральный федеральный округ	Калужская область
2	Северо-Западный федеральный округ	Город федерального значения Санкт-Петербург
3	Южный федеральный округ	Республика Крым
4	Северо-Кавказский федеральный округ	Республика Ингушетия
5	Приволжский федеральный округ	Республика Татарстан
6	Уральский федеральный округ	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра
7	Сибирский федеральный округ	Кемеровская область
8	Дальневосточный федеральный округ	Хабаровский край

Калужская область

Закон Калужской области от 27 апреля 2007 г. № 305-ОЗ «О противодействии коррупции в Калужской области» (в ред. от 30 сентября 2013 г. № 477-ОЗ) относит к субъектам противодействия коррупции институты гражданского общества, организации и физические лица, вовлеченные в соответствии с законодательством в реализацию мер по противодействию коррупции (п. 1 ст. 4). Кроме того, развитие институтов общественного контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции (ст. 5) причисляется к мерам по профилактике коррупции.

В Плате противодействия коррупции в органах исполнительной власти Калужской области на 2018 г. (Утвержден постановлением губернатора Калужской области от 21 декабря 2017 г. № 573) отдельный пункт (б) посвящен установлению и совершенствованию обратной связи с гражданами и организациями, обеспечению доступа граждан и организаций к информации о деятельности органов исполнительной власти Калужской области. В соответствии с ним уполномоченные органы на постоянной основе в течение года осуществляют, в частности, прием по горячей линии сообщений о фактах коррупции, а также обе-

спечение функционирования раздела «Противодействие коррупции» на официальном портале органов государственной власти Калужской области в сети Интернет.

Положением о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Калужской области (утверждено постановлением губернатора Калужской области от 19 октября 2015 г. № 482) к основным задачам Комиссии отнесено обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти Калужской области и органов местного самоуправления с гражданами, институтами гражданского общества, средствами массовой информации, научными организациями по вопросам противодействия коррупции в Калужской области (подп. «д» п. 5). Кроме того, согласно п. 10 в состав Комиссии могут входить не только руководитель общественной палаты Калужской области, но и представители научных и образовательных организаций, а также представители общественных организаций, уставными задачами которых является участие в противодействии коррупции.

Общественная палата Калужской области действует на основании Закона Калужской области от 3 марта 2008 г. № 410-ОЗ «Об общественной палате Калужской области». Для реализации поставленных целей и задач Общественная палата вправе:

1) проводить общественные слушания, конференции, семинары, круглые столы, иные мероприятия по общественно важным проблемам;

2) давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации, законодательства Калужской области органами исполнительной власти Калужской области и органами местного самоуправления, а также о нарушении свободы слова в средствах массовой информации и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;

3) проводить экспертизу проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, проектов законов и иных нормативных правовых актов Калужской области, проектов муниципальных правовых актов;

4) приглашать руководителей и должностных лиц органов государственной власти Калужской области и органов местного самоуправления на пленарные заседания Общественной палаты;

5) направлять в установленном законодательством порядке членов Общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Законодательного Собрания Калужской области, а также в заседаниях органов исполнительной власти Калужской области;

6) направлять запросы Общественной палаты. В период между пленарными заседаниями Общественной палаты запросы от имени Общественной палаты направляет Совет Общественной палаты;

7) осуществлять в установленном Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»

порядке взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации, а также взаимодействие с общественными палатами других субъектов Российской Федерации, общественными палатами муниципальных образований Калужской области;

8) информировать население Калужской области о результатах своей деятельности через средства массовой информации.

Специализированным законом в сфере реализации социального антикоррупционного контроля в Калужской области является Закон Калужской области от 30 марта 2017 г. № 177-ОЗ «О некоторых вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Калужской области». В соответствии с ним субъектами общественного контроля в Калужской области являются:

1) Общественная палата Калужской области;

2) общественные палаты (советы) муниципальных образований Калужской области;

3) общественный совет при Законодательном Собрании Калужской области, общественные советы при органах исполнительной власти Калужской области;

4) общественная наблюдательная комиссия Калужской области.

Помимо указанных субъектов для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, на территории Калужской области могут создаваться:

1) общественные инспекции;

2) группы общественного контроля;

3) иные организационные структуры общественного контроля.

Город федерального значения Санкт-Петербург

В отличие от большинства рассмотренных субъектов, в законодательстве Санкт-Петербурга отсутствует Закон о противодействии коррупции. Вместо него о вовлечении общества в реализацию антикоррупционной политики указывается в ст. 2 «Задачи антикоррупционной политики» Закона Санкт-Петербурга от 14 ноября 2008 г. № 674–122 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге».

В соответствии с п. 8 Плана мероприятий по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге на 2018–2022 годы (утвержден постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 29 декабря 2017 г. № 1185) к реализации антикоррупционной политики ежегодно привлекаются граждане и институты гражданского общества. Причем содержание указанного положения в плане достаточно конкретизировано, предусматривая:

– обеспечение функционирования электронного почтового ящика на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга и специ-

ально выделенной телефонной линии для приема сообщений о фактах коррупции;

- информирование членов Комиссии о результатах рассмотрения исполнительными органами обращений граждан о коррупции;

- информирование населения Санкт-Петербурга через официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга о результатах рассмотрения обращений граждан о коррупции;

- проведение семинаров для представителей общественных объединений и иных институтов гражданского общества по вопросам участия в реализации антикоррупционной политики в Санкт-Петербурге, в том числе по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям;

- информирование членов Комиссии о деятельности институтов гражданского общества по реализации антикоррупционной политики в Санкт-Петербурге;

- рассмотрение вопросов реализации антикоррупционной политики в Санкт-Петербурге на заседаниях общественных советов при исполнительных органах и ГО Санкт-Петербурга;

- формирование системы общественного контроля и оценки уровня коррупционных проявлений в социально-значимых сферах силами общественных объединений.

Положение о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге (утверждено постановлением губернатора Санкт-Петербурга от 6 октября 2015 г. № 71-пг) предусматривает в задачах функционирования Комиссии обеспечение взаимодействия исполнительных органов и органов местного самоуправления с гражданами, институтами гражданского общества, средствами массовой информации, научными организациями по вопросам противодействия коррупции в Санкт-Петербурге, а также информирование общественности о проводимой исполнительными органами и органами местного самоуправления работе по противодействию коррупции.

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга «Об Общественной палате Санкт-Петербурга» (принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 21 декабря 2016 г.) права Общественной палаты Санкт-Петербурга, предоставленные ей в целях реализации возложенных на нее задач, обладают рядом отличительных особенностей:

- осуществлять в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», законами Санкт-Петербурга общественный контроль за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих, в соответствии

с федеральными законами, отдельные публичные полномочия на территории Санкт-Петербурга;

– оказывать некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Санкт-Петербурге, содействие в обеспечении их методическими материалами;

– привлекать в соответствии с Регламентом Общественной палаты экспертов.

При этом в Законе, например, не говорится об информировании населения Санкт-Петербурга и области о результатах своей деятельности (через средства массовой информации).

В настоящий момент в Санкт-Петербурге специальный Закон об общественном контроле не принят.

Республика Крым

О вовлечении гражданского общества в реализацию государственной политики в сфере противодействия коррупции говорится в ст. 2 Закона Республики Крым «О противодействии коррупции в Республике Крым» (принят Государственным Советом Республики Крым 9 июля 2014 г.). При этом к субъектам антикоррупционной деятельности причисляются организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, а также общественные объединения, региональные отделения политических партий и движений, участвующие в деятельности по противодействию коррупции. Примечательным представляется закрепление в основных направлениях деятельности органов государственной власти Республики Крым по повышению эффективности противодействия коррупции создания механизма взаимодействия правоохранительных органов, органов государственной власти Республики Крым с общественными комиссиями и комитетом (или комиссией) Государственного Совета Республики Крым по вопросам противодействия коррупции и институтами гражданского общества.

Привлечение граждан и институтов гражданского общества к реализации антикоррупционной политики в Республике Крым раскрывается в п. 7 Плана по противодействию коррупции в Республике Крым на 2018–2020 годы. Среди отличительных положений стоит отметить:

– обобщение практики рассмотрения обращений граждан и организаций по фактам проявления коррупции. Усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях;

– проведение конкурса, приуроченного к Международному дню борьбы с коррупцией, среди общественных советов при исполнительных органах государственной власти Республики Крым на наиболее эффективную работу по профилактике коррупции;

– взаимодействие со средствами массовой информации в сфере противодействия коррупции.

В соответствии с положением «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Крым» (Указ Главы Республики Крым от 22 сентября 2015 г. № 258-У) в полномочия Комиссии в части интересующих нас вопросов входит:

– принятие мер по выявлению (в том числе на основании обращений граждан, сведений, распространяемых средствами массовой информации, протестов, представлений, предписаний федеральных государственных органов) причин и условий, порождающих коррупцию, создающих административные барьеры;

– оказание содействия развитию общественного контроля за реализацией региональной антикоррупционной программы, антикоррупционных программ органов исполнительной власти Республики Крым (планов мероприятий по противодействию коррупции).

Деятельность Общественной палаты Республики Крым регламентируется Законом Республики Крым «Об Общественной палате Республики Крым» (принят Государственным Советом Республики Крым 30 апреля 2014 г.). Среди ее отличительных прав можно отметить право:

– выдвигать и поддерживать гражданские инициативы, направленные на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и некоммерческих организаций;

– осуществлять опубликование и распространение методических материалов по проблемам реализации прав и свобод граждан.

Закон Республики Крым «О порядке организации и осуществления общественного контроля на территории Республики Крым» принят Государственным Советом Республики Крым 16 сентября 2015 г. Среди прочих, к субъектам общественного контроля Законом также причисляются общественные наблюдательные комиссии.

Республика Ингушетия

Закон Республики Ингушетия «О противодействии коррупции в Республике Ингушетия» от 4 марта 2009 г. № 8-РЗ принят Народным Собранием Республики Ингушетия 27 февраля 2009 г. С одной стороны, Закон содержит стандартные положения о вовлечении гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики, а также сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами, но в то же время ст. 4 Закона не причисляет к субъектам антикоррупционной политики институты гражданского общества.

План реализации мероприятий государственной программы Республики Ингушетия «О противодействии коррупции» на 2018 год также

не содержит положения о взаимодействии с институтами гражданского общества. Данное направление косвенно затрагивается посредством:

– обеспечения информационной открытости решений, принятых комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, путем вовлечения в их деятельность представителей общественных советов и других институтов гражданского общества (п. 10);

– организации и проведения семинаров, круглых столов по вопросам противодействия коррупции с участием руководителей исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия, руководителей органов местного самоуправления Республики Ингушетия, правоохранительных органов, институтов гражданского общества, представителей малого и среднего бизнеса, средств массовой информации и их освещение в средствах массовой информации (п. 17).

Общественная палата в Республике Ингушетия действует на основании Закона Республики Ингушетия «Об Общественной палате Республики Ингушетия» (принят Народным Собранием Республики Ингушетия 22 декабря 2007 г.). В целях реализации задач, возложенных на Общественную палату настоящим Законом, Общественная палата вправе:

1) осуществлять в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», законом и иными нормативными правовыми актами Республики Ингушетия общественный контроль за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Республики Ингушетия, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих, в соответствии с федеральными законами, отдельные публичные полномочия на территории Республики Ингушетия;

2) проводить гражданские форумы, слушания, круглые столы и иные мероприятия по общественно важным проблемам в порядке, установленном Регламентом Общественной палаты;

3) приглашать руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти Республики Ингушетия, органов местного самоуправления и иных лиц на заседания Общественной палаты;

4) направлять в соответствии с Регламентом Общественной палаты членов Общественной палаты, уполномоченных советом Общественной палаты, для участия в заседаниях территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в работе комитетов (комиссий) Народного Собрания Республики Ингушетия, заседаниях Правительства Республики Ингушетия, коллегий иных органов

исполнительной власти Республики Ингушетия, органов местного самоуправления;

5) направлять запросы Общественной палаты;

6) оказывать некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Республике Ингушетия, содействие в обеспечении их методическими материалами;

7) привлекать, в соответствии с Регламентом Общественной палаты, экспертов;

8) по усмотрению Общественной палаты давать заключения о качественном состоянии законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Республики Ингушетия, об исполнении законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти Республики Ингушетия и органами местного самоуправления и направлять указанные заключения в компетентные государственные органы или должностным лицам;

9) проводить по усмотрению Общественной палаты экспертизу проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, проектов законов и иных нормативных правовых актов Республики Ингушетия, проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Республика Татарстан

Законодательная база по противодействию коррупции в Республике Татарстан достаточно развита. Так, приняты Закон Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан», Государственная программа «Реализация антикоррупционной политики Республики Татарстан на 2015–2020 годы» (утвержденная постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 19 июля 2014 г. № 512)¹ и др. К основным нормативно правовым актам, связанным с регламентацией вопросов антикоррупционного социального контроля, следует отнести Законы Республики Татарстан от 27 апреля 2017 г. № 24-ЗРТ «Об Общественной палате Республики Татарстан» и 20 июля 2017 г. № 62-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с осуществлением общественного контроля в Республике Татарстан»². В частности, к формам осуществления общественного контроля относятся:

- общественный мониторинг,
- общественные проверки,
- общественная экспертиза,

¹ СПС «КонсультантПлюс Регион».

² Там же.

– иные формы, не противоречащие Федеральному закону № 212-ФЗ, а также такие формы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как (1) общественные обсуждения, (2) общественные (публичные) слушания и (3) другие формы взаимодействия.

Общественная палата Республики Татарстан призвана обеспечить взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории Республики Татарстан, и некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории Республики Татарстан, с органами государственной власти Республики Татарстан, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих, в соответствии с федеральными законами, отдельные публичные полномочия на территории Республики Татарстан.

Формирование общественной палаты осуществляется на добровольной основе и добровольного участия в ее деятельности граждан и некоммерческих организаций. Общественная палата не является юридическим лицом.

В Татарстане к основным мерам по обеспечению и реализации антикоррупционной политики также относят сотрудничество государственных органов и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества и физическими лицами, осуществляемое в рамках государственной антикоррупционной программы. В частности, наиболее заметным мероприятием, проведенным при государственной поддержке, в 2017 г. стал Республиканский молодежный антикоррупционный форум, который был проведен в Казанском IT-парке¹.

Ханты-Мансийский автономный округ – Югра

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (далее ХМАО — Югра) в сфере противодействия коррупции принят Закон ХМАО —

¹ URL: http://anticorruption.tatarstan.ru/rus/rezultati-antikorrupsionnogo-monitoringa-za-2016.htm?pub_id=1316866.

Югры от 25 сентября 2008 г. № 86-оз «О мерах по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре», вступило в силу распоряжение губернатора ХМАО — Югры от 29 января 2018 г. № 15-рп «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре на 2018–2019 годы»¹.

Вопросы, связанные с общественным контролем, регламентируются в основном Законами ХМАО — Югры от 19 ноября 2014 г. № 96-оз «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» и от 23 декабря 2016 г. № 103-оз «Об Общественной палате Ханты-Мансийского автономного округа — Югры»².

К субъектам общественного контроля в ХМАО — Югре относятся:

- Общественная палата;
- Общественный совет при Думе;
- общественные советы при исполнительных органах государственной власти автономного округа;
- иные субъекты общественного контроля в соответствии с федеральным законодательством.

Отдельно отмечается, что в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством, для осуществления общественного контроля также могут создаваться иные организационные структуры общественного контроля.

Органы государственной власти автономного округа, государственные организации автономного округа, иные организации в соответствии с федеральными законами, в свою очередь, являются объектами общественного контроля в ХМАО — Югре.

Общественная палата обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, проживающих на территории ХМАО — Югры, и некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющих деятельность на территории ХМАО — Югры, с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти ХМАО — Югры и органами местного самоуправления, находящимися на территории автономного округа, в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти автономного округа,

¹ СПС «КонсультантПлюс Регион».

² Там же.

органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных организаций, осуществляющих, в соответствии с федеральными законами, отдельные публичные полномочия на территории автономного округа.

Деятельность общественной палаты осуществляется на добровольной основе, и она не является отдельным юридическим лицом. Определены цели и задачи общественной палаты и разработан ее регламент.

Кемеровская область

В Кемеровской области проблемы противодействия коррупции, вопросы социального контроля в последнее время встали достаточно остро в связи с контекстом трагических событий марта 2018 г. в торговом центре «Зимняя вишня».

К основным актам в рассматриваемой сфере можно отнести Законы Кемеровской области от 2 ноября 2017 г. № 97-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере противодействия коррупции», от 1 августа 2005 г. № 103-ОЗ «О государственных должностях Кемеровской области и государственной гражданской службе Кемеровской области»¹ и ряд других.

Институт общественного контроля регулируется Законом Кемеровской области от 4 февраля 2016 г. № 3-ОЗ «Об отдельных вопросах в сфере осуществления общественного контроля в Кемеровской области» и Законом Кемеровской области от 30 января 2017 г. № 15-ОЗ «Об Общественной палате Кемеровской области»².

По законодательству Кемеровской области к субъектам общественного контроля относятся Общественная палата Кемеровской области и общественные советы при Совете народных депутатов Кемеровской области и исполнительных органах государственной власти Кемеровской области.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, могут создаваться:

- общественные наблюдательные комиссии;
- общественные инспекции;
- группы общественного контроля;
- иные организационные структуры общественного контроля.

Общественная палата Кемеровской области призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, некоммерческих организаций, органов государственной власти Кемеровской области и органов местного самоуправления для решения наиболее

¹ СПС «КонсультантПлюс Регион».

² Там же.

важных вопросов экономического и социального развития Кемеровской области, защиты прав и свобод граждан, развития демократических институтов путем:

- 1) привлечения граждан и некоммерческих организаций;
- 2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов некоммерческих организаций;
- 3) выработки рекомендаций органам государственной власти Кемеровской области при определении приоритетов в области государственной поддержки некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества;
- 4) взаимодействия с Общественной палатой Российской Федерации, общественными палатами субъектов Российской Федерации, а также общественными палатами (советами) муниципальных образований, общественными советами при Совете народных депутатов Кемеровской области и исполнительных органах государственной власти Кемеровской области;
- 5) оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам (советам) муниципальных образований, общественным советам при Совете народных депутатов Кемеровской области и исполнительных органах государственной власти Кемеровской области, некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Кемеровской области.

Хабаровский край

В Хабаровском крае вопросам противодействия уделяется пристальное внимание, о чем свидетельствует подробно разработанный раздел сайта правительства в части вопросов противодействия коррупции¹.

К основным правовым актам в сфере противодействия коррупции можно отнести Законы Хабаровского края от 30 сентября 2009 г. № 269 «О предупреждении коррупции в Хабаровском крае», от 26 июля 2017 г. № 272 «О порядке представления гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности, и лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и порядке проверки достоверности и полноты указанных сведений», постановление губернатора Хабаровского края от 25 марта 2011 г. № 29 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения госу-

¹ URL: <https://khabkrai.ru/Gossluzhba/Profilaktika-korrupcii/Normativnye-pravovye-itye-akty>

дарственных гражданских служащих органов исполнительной власти Хабаровского края»¹ и др.

Сфера общественного контроля регулируется Законами Хабаровского края от 22 сентября 2015 г. № 110 «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» и от 21 декабря 2016 г. № 228 «Об отдельных вопросах организации деятельности Общественной палаты Хабаровского края»².

В целях обеспечения эффективного взаимодействия субъектов общественного контроля между собой, а также с органами и организациями, решения организационных вопросов при подготовке и проведении мероприятий общественного контроля, обобщения информации об указанных мероприятиях и их результатах создается Рабочая группа Общественной палаты края по общественному контролю. В состав Рабочей группы по общественному контролю входят представители от Общественной палаты края, Общественного совета при Законодательной Думе края и общественных советов при исполнительных органах государственной власти края, а также могут входить представители от общественных палат (советов) муниципальных образований края. Полномочия, порядок формирования и деятельности Рабочей группы по общественному контролю устанавливаются регламентом Общественной палаты края.

Детально прописан порядок формирования общественной палаты, в ее составе 33 члена:

– 11 кандидатов, представленных зарегистрированными на территории края структурными подразделениями общероссийских и межрегиональных общественных объединений;

– 11 кандидатов, представленных зарегистрированными на территории края некоммерческими организациями, созданными для представления и защиты прав и законных интересов профессиональных и социальных групп, осуществляющими деятельность на территории края, в том числе региональными общественными объединениями;

– 11 кандидатов, представленных зарегистрированными на территории края местными общественными объединениями.

Предусмотрено формирование комиссий и рабочих групп Общественной палаты Хабаровского края в соответствии с ее регламентом.

В большинстве рассмотренных в данной главе субъектов Российской Федерации приняты Законы о противодействии коррупции, в которых различные институты гражданского общества, организации и физические лица определяются в качестве субъектов противодействия коррупции. В случае отсутствия в субъекте Российской Феде-

¹ СПС «КонсультантПлюс Регион».

² Там же.

рации профильного Закона о противодействии коррупции, соответствующие положения прослеживаются в иных нормативных правовых актах (например — в Законе Санкт-Петербурга от 14 ноября 2008 г. № 674–122 «О дополнительных мерах по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге»).

В каждом из рассмотренных субъектов Российской Федерации на основании соответствующего Закона действует Общественная палата. Помимо стандартных положений указанных законов, они обладают и специфическими отличиями, например в части определения прав Общественной палаты Республики Крым (и ряда иных субъектов) вправе выдвигать и поддерживать гражданские инициативы, направленные на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и некоммерческих организаций, а также осуществлять опубликование и распространение методических материалов по проблемам реализации прав и свобод граждан. В то же время среди ее прав не указано привлечение в соответствии с Регламентом Общественной палаты экспертов, о чем, например, говорится в положениях законов об Общественной палате Санкт-Петербурга и Республики Ингушетия.

Важно отметить, что в ряде рассмотренных субъектов (например, Санкт-Петербург, Республика Ингушетия) отсутствуют специальные законы об общественном контроле, устанавливающие правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления и проч.

Таким образом, расширение правовой регламентации технологий социального контроля в субъектах Российской Федерации способствует повышению информированности граждан о противодействии коррупции, формированию культуры непринятия коррупции.

Глава V

АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Антикоррупционные стандарты на государственной гражданской и муниципальной службе в субъектах Российской Федерации

Устранение причин и условий возникновения и существования коррупции должно носить системно организованный характер, охватывать не только законотворческую деятельность (установление гарантий, запретов, ограничений и дозволений), но и практическую повседневную деятельность публичных служащих.

Эффективность государственного управления во многом зависит от степени подготовки государственных гражданских служащих к исполнению должностных обязанностей. В равной степени это относится и к муниципальным служащим, действующим в рамках установленных им полномочий. Коррупция, оказывая деструктивное воздействие на служебную деятельность публичных служащих, является негативным фактором влияния на их поведение.

В КПК ООН обозначена система стандартов, смысл которых состоит в создании условий для достижения целей, обозначенных в ст. 1, следующим образом:

- а) содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;
- б) поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов;
- с) поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом»¹.

¹ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

В систему входят кодексы или стандарты поведения публичных служащих, под которым следует понимать правильное, добросовестное и надлежащее выполнение публичных функций, осознание рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие кодексы или стандарты могут создаваться на базе Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (приложение к резолюции 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 г.)¹.

В п. 2 подп. «в» ст. 12 КПК ООН для предпринимателей и представителей всех соответствующих профессий предусматривается применение кодексов поведения правильного, добросовестного и надлежащего осуществления ими деятельности, предупреждения возникновения коллизии интересов, а также для поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством. Целевое назначение кодексов (стандартов) поведения публичных служащих и кодексов предпринимателей дают основания объединить их в одну обособленную группу антикоррупционных правил или стандартов.

КПК ООН позволяет выделить вторую группу стандартов, к которой относятся стандарты бухгалтерского учета публичного сектора, а также учета и аудита в частном секторе. Целями стандартизации при этом являются запрещение действий, направленных на:

- а) создание неофициальной отчетности;
- б) проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций;
- в) ведение учета несуществующих расходов;
- г) отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован;
- д) использование поддельных документов; и
- е) намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законодательством, которые КПК ООН квалифицированы как преступления» (п. 3 ст. 12).

Новый закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятый Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ 15 ноября 2003 г. постановлением № 22–15² (далее — Закон об основах), предполагал создание антикоррупционных стандартов, дифференцированных по отдельным сферам правового регулирования.

Всего в Законе об основах выделено 12 таких сфер: реализация прав граждан, государственная власть, государственная и муниципальная

¹ См.: СПС «КонсультантПлюс».

² Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225–260.

служба, служба в коммерческих и иных организациях, правотворчество, судебная и правоохранительная деятельность, бюджетный процесс и бюджетное кредитование, кредитно-банковская деятельность, эмиссия государственных и муниципальных ценных бумаг, приватизации государственного и муниципального имущества, осуществление государственных и муниципальных закупок, лицензирование отдельных видов деятельности, регистрация юридических лиц, экспертиза и сертификация продукции и услуг, предоставление и получение зарубежной финансовой и гуманитарной помощи. В структуре каждой статьи, посвященной соответствующей сфере правового регулирования, содержались наборы административно-правовых средств воздействия на служащих: гарантий, запретов и ограничений, образующих соответствующий статье антикоррупционный стандарт.

В отношении государственной и муниципальной служб в ст. 19 Закона об основах предполагалось установление антикоррупционного стандарта, принимаемого в рамках национального законодательства, содержащего три группы регуляторов, а именно:

– гарантии: 1) поощрения лиц, замещающих государственные должности, должности государственной и муниципальной службы, за безупречное исполнение своих полномочий, честность и неподкупность, в том числе при решении вопросов представления к государственным наградам, почетным званиям, воинским и специальным званиям, классным чинам и иным знакам отличия; 2) предоставление преимуществ при назначении на более высокие государственные должности, продвижении по государственной или муниципальной службе лицам, имеющим поощрения за безупречное исполнение своих полномочий, честность и неподкупность;

– установление ограничений на 1) внеконкурсное и вневыборное замещение государственных и иных должностей, установленных общегосударственным законодательством, законодательством субъекта государства (для федеративных государств) и муниципальным законодательством для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти или местного самоуправления, старших, ведущих, главных и высших должностей государственной или муниципальной службы; 2) максимальные число государственных должностей и численность государственных и муниципальных служащих; 3) совмещение государственных должностей и (или) должностей государственной или муниципальной службы; 4) минимальные размеры оплаты труда лиц, замещающих государственные должности, а также должности государственной или муниципальной службы; 5) сроки и единоличный характер рассмотрения жалоб, заявлений, запросов и иных обращений физических и юридических лиц; 6) пребывание в должности лица с момента предъявления ему обвинения в совершении преступления; 7) пребывание в должностях, назначение на более высокие должности

или продвижение по службе, предоставление льгот или иных преимуществ лицам, замещающим государственные должности, а также должности государственной или муниципальной службы, совершившим коррупционные правонарушения; бесплатное пользование услугами, подлежащими оплате в общих случаях; неприкосновенность от уголовного преследования за любое из коррупционных преступлений, а также преступлений, связанных с коррупционными, за исключением случаев, прямо предусмотренных конституцией государства.

— запрещение в целях предупреждения коррупции: 1) пребывания в должностях, назначения на более высокие должности или продвижения по службе, предоставления льгот или иных преимуществ лицам, замещающим государственные должности, а также должности государственной или муниципальной службы, совершившим коррупционные преступления; 2) участия лиц, замещающих государственные должности, а также должности государственной или муниципальной службы, в предпринимательской деятельности в любых формах, в том числе до истечения определенного в соответствии с законом срока после прекращения полномочий таких лиц; 3) принятия лицами, замещающими государственные должности, а также должности государственной или муниципальной службы, подарков в связи исполнением полномочий за исключением случаев, прямо предусмотренных национальным законодательством; 4) отнесения к конфиденциальной информации сведений об имущественном положении, размерах вознаграждений, выплачиваемых лицам, замещающим государственные должности, а также должности государственной или муниципальной службы; о размерах и видах льгот и преимуществ, предоставленных им в связи с исполнением полномочий; 5) назначения на государственные должности, а также должности государственной или муниципальной службы лиц, имеющих или когда-либо имевших судимость за коррупционные преступления либо преступления, связанные с коррупционными.

Закон об основах не содержал ограничений по составу сфер правового регулирования, по которым могут создаваться антикоррупционные стандарты. Тем не менее выделенные в Законе об основах сферы следует полагать первоочередными, или приоритетными.

В новой редакции Модельного закона «О противодействии коррупции» (далее — Модельный закон), принятой на 31-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ постановлением от 25 ноября 2008 г. № 31—20, среди прочего закреплены приоритетные направления правового регулирования в сфере противодействия коррупции¹. Всего приоритетными признано 14 направлений, в том числе — одно из первых — государственная

¹ СПС «КонсультантПлюс».

и муниципальная служба. Одновременно отмечено (п. 2 ст. 8), что отнесение сферы правового регулирования к числу приоритетных для реализации сфер противодействия коррупции является обязательным основанием для разработки специализированных нормативных правовых актов или норм, регламентирующих антикоррупционные стандарты в соответствующей сфере.

В Модельном законе закреплена дефиниция понятия антикоррупционные стандарты. Таковыми признаны единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы. Однако указаний об обязательной необходимости в каждом стандарте иметь и гарантии, и ограничения, и запреты нет. Такая конструкция нормы допускает вариативность набора элементов стандарта. Поэтому иметь в стандарте антикоррупционные меры всех типов вовсе не обязательно.

Вместе с тем одним из основных принципов противодействия коррупции, провозглашенных в Модельном законе, являются действующие во взаимосвязи принципы системности и комплексного использования политических, социально-экономических, специальных и иных мер противодействия коррупции и принцип консолидации правовых средств. Поэтому применение мер антикоррупционного стандарта, действующих системно и комплексно, повышает эффективность государственного управления.

Федеральный законодатель, развивая в практическом плане положения КПК ООН, Закона об основах и Модельного закона, федеральным законом закрепил в российской правовом поле понятие антикоррупционного стандарта¹. Согласно определению, содержащемуся в п. 5 ст. 7 Федерального закона № 273-ФЗ, антикоррупционный стандарт представляет собой устанавливаемую в соответствующей области деятельности единую систему запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции.

Другими словами, антикоррупционный стандарт должен содержать запреты, ограничения и дозволения. Однако и в КПК ООН, и в Законе

¹ Термин «антикоррупционные стандарты» в отечественном законодательстве впервые был упомянут в 2001 г. в проекте федерального закона «Основы антикоррупционной политики», согласно ст. 2 которого под «антикоррупционными стандартами» следовало понимать единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы. Проектом федерального закона в ст. 26 «Антикоррупционные стандарты в сферах государственной власти, государственной и муниципальной служб» предусматривалось, что в целях предупреждения коррупции среди лиц, замещающих государственные должности, должности государственной или муниципальной службы, устанавливаются гарантии, ограничения и запреты. Цит. по: *Костюк О. Н.* Антикоррупционные стандарты на государственной службе: становление и перспективы развития. URL: <https://sibac.info/conf/law/xii/27838>.

об основах меры, включаемые в кодексы или стандарты поведения, имеют стимулирующий характер. Публичному служащему, с одной стороны, гарантируется поощрение по службе за честность и неподкупность, ответственность, а также надлежащее управление публичными делами и публичным имуществом, с другой стороны, ограничения в системе антикоррупционных мероприятий превалируют над запретами. В Федеральном законе № 273-ФЗ антикоррупционный стандарт, напротив, носит запретительный, репрессивный характер¹. Так, на первом месте законодатель выставляет такие элементы, как запреты, и совсем не допускает использование поощрений.

Следует в этом случае признать определенный отход от признанных положений КПК ООН, Закона об основах и Модельного закона. В результате при формировании региональных и муниципальных стандартов появляются различия и несогласованность.

На непоследовательность законодателя при определении элементов антикоррупционных стандартов обращено внимание исследователей. Так, Н. А. Антоновой отмечено, что законодатель непоследовательно определяет такие элементы. То в стандарт включаются запреты, ограничения, гарантии, требования к поведению, то законодатель, меняя свою позицию, исключает гарантии из этого перечня и устанавливает, что к стандарту следует относить запреты, ограничения и дозволения². М. В. Костенков, А. Н. Куракин, А. Ю. Ватель выделяли в конструкции антикоррупционных стандартов запреты, ограничения, стимулы, а также требования морально-этического характера и указывали на разнообразие их содержания стандартов³.

¹ Это не что иное, как юридическое выражение широко распространенного мнения об особой роли запрета в административно-правовом регулировании служебных отношений. Так, например, М. В. Костенков и А. В. Куракин пишут: «Административные запреты занимают весьма серьезное место в содержании антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих — соответствующие средства не позволяют служащему выйти за границы дозволенного его поведения. В этой связи роль и значение запретов в соответствующем направлении административно-правового регулирования очень высока. В настоящее время запреты в механизме реализации антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных гражданских служащих носят преимущественно общий характер, они обязательны для всех служащих, независимо от сферы управления». *Костенков М. В., Куракин А. В.* Антикоррупционные стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Мониторинг правоприменения. 2014. № 4 (13). С. 31.

² *Антонова Н. А.* Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы // Конституционное и муниципальное право. № 10. 2016. С. 30.

³ *Костенков М. В., Куракин А. В., Ватель А. Ю.* Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // Государство и право. 2014. № 10. С. 27.

Следует признать наличие некоторой неопределенности легального определения понятия «антикоррупционные стандарты». Действительно, что означает область деятельности, единая система, каким образом эта система устанавливается? На эти вопросы нет ответа ни в федеральном законодательстве, ни в законодательстве субъектов Российской Федерации. Региональная практика показывает различные варианты решений.

А. И. Нестеров отмечает «неаргументированную многовариантность правотворческих решений, касающихся содержания и формы антикоррупционных стандартов»¹.

С. Н. Елисеева полагает, что «причиной недостаточного развития концепции антикоррупционных стандартов в законодательстве является отсутствие определенных на федеральном уровне требований к структуре, содержанию и порядку закрепления таких стандартов. Полноценная реализация концепции потребует подготовки специфических антикоррупционных стандартов для значительного числа отдельных сфер государственной деятельности (государственная служба, государственные закупки и т. д.)»².

В настоящее время — отмечено в научном пособии, вышедшем под ред. академика Т. Я. Хабриевой — в субъектах Российской Федерации сформирована необходимая правовая основа для регламентации вопросов противодействия коррупции. Центральное место в ней занимают законы субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции. Наряду с ними правовую основу противодействия коррупции составляют множественные нормы, содержащиеся в правовых актах, регламентирующих вопросы государственной гражданской службы, муниципальной службы, статуса отдельных государственных органов субъектов Российской Федерации, обеспечения правотворческой деятельности и др.³

В связи с отмеченным, в законах субъектов Российской Федерации, содержащих базовые для соответствующих регионов Российской Федерации положения, можно выделить несколько способов законодательного закрепления положений о введении антикоррупционных стандартов в региональных законах о противодействии коррупции⁴.

¹ Нестеров А. И. Антикоррупционный стандарт — новая категория российской правовой системы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 2 (52) 2016. С. 27.

² Елисеева С. Н. Антикоррупционные стандарты на государственной службе в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы права и экономики: сб. науч. трудов / под общ. ред. А. В. Трофименко, А. М. Петрова. Саратов, 2016. С. 14.

³ Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев [и др.]; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 15.

⁴ Рассмотрено 50 региональных законов.

1. В некоторых регионах законы о противодействии коррупции отсутствуют. Базовым законом в этой сфере является федеральный закон. Анतिकоррупционная регламентация, в том числе установление стандартов и (или) кодексов поведения, осуществляется специальными актами или отдельными нормами в иных актах.

2. Копирование в региональном законе федеральных норм об антикоррупционных стандартах.

Можно выделить простое копирование, когда норма регионального закона полностью совпадает с федеральной нормой. Так, Закон Омской области от 29 июня 2017 г. № 1983-ОЗ «О противодействии коррупции в Омской области»¹ в п. 5 ст. 8, регламентирующей основные направления деятельности государственных органов Омской области по повышению эффективности противодействия коррупции, закрепляет в качестве такого направления введение антикоррупционных стандартов. Аналогично поступили законодатели в Республике Дагестан (п. 5 ст. 6 Закона Республики Дагестан от 7 апреля 2009 г. № 21 «О противодействии коррупции в Республике Дагестан»²), города Севастополя (ст. 6 Закона города Севастополя от 11 июня 2014 г. № 30-ЗС «О противодействии коррупции в городе Севастополе»).

В некоторых регионах федеральные нормы модифицируются, расширяются и уточняются. В Республике Башкортостан применение антикоррупционных стандартов является мерой, применяемой для противодействия коррупции (п. 6 ст. 4) и основным направлением (п. 5 ст. 7) деятельности по повышению эффективности противодействия. Одновременно определена (ст. 13) цель применения стандартов, которой, согласно ст. 13 Закона, является совершенствование правовых, организационных методов реализации функций государственных органов республики, порядка работы с гражданами и юридическими лицами, документооборота, а также предупреждения и пресечения коррупции.

3. Нормативное установление собственных антикоррупционных стандартов не предусматривается. Предлагается использовать федеральные правила³.

Примером может служить Закон Чеченской Республики от 21 мая 2009 г. № 36-РЗ «О противодействии коррупции в Чеченской Республике». Республиканский закон предписывает органам государствен-

¹ СПС «КонсультантПлюс»

² Там же.

³ На нечто похожее указывает С. Н. Елисеева, когда пишет: «В других же субъектах Российской Федерации (например, в городе Москве, Ленинградской области, Камчатском крае и т. д.) решили вообще не фиксировать в своих законах какие-либо ограничения и запреты для лиц, замещающих государственные должности, сделав вместо этого отсылку по поводу их распространения к федеральному законодательству» (Елисеева С. Н. Указ. соч. С. 16).

ной власти и органам местного самоуправления (п. 5 ст. 5) соблюдать антикоррупционные стандарты, установленные федеральным законодательством для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области¹.

4. Предусматривается применение региональных и федеральных антикоррупционных стандартов. При этом области применения разграничены региональным законом.

В Красноярском крае согласно ст. 11 (п. 2) Закона о противодействии коррупции в обязательном порядке антикоррупционные стандарты устанавливаются на основе федерального законодательства для областей: закупок для государственных нужд края, управления и распоряжения объектами государственной собственности, в том числе их приватизации, совершения с ними сделок, предоставления мер государственной поддержки, выдачи гражданам и юридическим лицам разрешений, принятия решений о распределении ограниченного ресурса (квоты, участки недр и др.), подбора кадров государственной гражданской службы края, замещения должностей государственных гражданских служащих края².

5. Региональный закон содержит бланкетные нормы, отсылающие субъекты правоотношений к иным региональным актам, которыми должны регламентироваться практические вопросы введения антикоррупционных стандартов.

Так, Закон Иркутской области от 13 октября 2010 г. № 92-ОЗ «О противодействии коррупции в Иркутской области» прямо предписывает установление порядка введения антикоррупционных стандартов в сфере осуществления государственной гражданской службы Иркутской области и муниципальной службы в Иркутской области, а также осуществления иных отдельных мер по противодействию коррупции в Иркутской области определять иными законами и иными нормативными правовыми актами Иркутской области.

6. В региональном законе закрепляются сферы правового регулирования, по которым могут создаваться антикоррупционные стандарты.

По такому пути пошли законодатели Нижегородской области, установив в ст. 12 Закона Нижегородской области от 7 марта 2008 г. № 20-З «О противодействии коррупции в Нижегородской области», что в государственных предприятиях и учреждениях Нижегородской области к мерам по предупреждению коррупции могут относиться разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации, включая:

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Закон Красноярского края от 7 июля 2009 г. № 8–3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае» // URL: <http://www.krskstate.ru/docs/0/doc/1857>.

а) установление правил, регламентирующих вопросы обмена деловыми подарками и знаками делового гостеприимства;

б) установление процедур информирования работниками работодателя о случаях склонения их к совершению коррупционных нарушений и порядка рассмотрения таких сообщений;

в) установление процедур защиты работников, сообщивших о коррупционных правонарушениях;

г) введение в договоры, связанные с хозяйственной деятельностью, стандартной антикоррупционной оговорки;

д) введение антикоррупционных положений в трудовые договоры работников;

е) проведение периодической оценки коррупционных рисков в целях выявления сфер деятельности организации, наиболее подверженных таким рискам, и разработки соответствующих антикоррупционных мер;

ж) ротацию работников, занимающих должности, связанные с высоким коррупционным риском.

В Пензенской области разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы государственных предприятий и учреждений, а также принятие кодекса этики и служебного поведения работников государственных предприятий и учреждений являются мерами по предупреждению коррупции на государственных предприятиях и в учреждениях¹.

7. Региональный закон не содержит прямого упоминания об антикоррупционных стандартах.

Региональные законодатели просто указывают, что внедрение антикоррупционных стандартов осуществляется во всех сферах государственного и муниципального управления. Так поступили, например, в Красноярском крае, закрепив это указание в подп. «г» п. 2 ст. 8 краевого Закона о противодействии коррупции.

8. Имплементирование отдельных положений КПК ООН и Модельного закона. Примером может служить Закон Курской области от 11 ноября 2008 г. № 85-ЗКО «О противодействии коррупции в Курской области»². Названный Закон не содержит прямого указания о введении (внедрении) антикоррупционных стандартов. В ст. 4 законодатель, устанавливая меры предупреждения коррупции, в качестве такой меры называет осуществление антикоррупционных мер в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе. Далее, раскрывая это положение, выделяет в рамках реализации законодательства о государственной и муниципальной службе

¹ Статья 13–2 Закона Пензенской обл. от 14 ноября 2006 г. № 1141-ЗПО «О противодействии коррупции в Пензенской области» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: http://kdmt46.ru/images/2_ZKO.pdf.

и в целях противодействия коррупции среди прочего (подп. 5 п. 1 ст. 9) поощрение за длительное, безупречное и эффективное исполнение своих полномочий, честность и неподкупность. Это, по сути, не что иное, как указанная в Модельном законе гарантия, которая должна устанавливаться в национальном законодательстве.

Некоторые исследователи полагают, что закрепленные в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ и Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»² запреты, ограничения, требования к поведению объединяются общим понятием «антикоррупционные стандарты»³. Однако следует отметить, что законодательно установленных правил в отношении порядка введения антикоррупционных стандартов нет. Неясен вид актов, их структура, порядок разработки, утверждения и введения в действие⁴.

Попытка решения указанной проблемы сделана А. Н. Антоновой. Она предлагает иметь в структуре антикоррупционного стандарта общую и специальные части. Последняя должна находиться в зависимости от функции, которую выполняет соответствующий служащий, а также от коррупционных рисков, связанных со служебной деятельностью чиновника и занимаемой им должностью. Закрепление антикоррупционного стандарта должно происходить в локальных актах, закрепляющих особенности правового положения служащего, исходя из специфики и вида службы⁵.

Несколько иная трактовка предложена А. И. Нестеровым. Он выделил две формы разработки и принятия антикоррупционных стандартов: в форме самостоятельного документа и в качестве составной части одного или нескольких правовых актов⁶.

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

³ Антонова Н. А. Проблемы закрепления антикоррупционных стандартов в области государственной и муниципальной службы / Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 28.

⁴ На эти обстоятельства указывала Н. А. Антонова (Указ. соч. С. 30). Нестеров А. И. также задается вопросами: «Что понимается под антикоррупционным стандартом? Каково назначение антикоррупционных стандартов? Какой должна быть структура антикоррупционного стандарта — документа? Кто может и (или) должен разрабатывать и (или) утверждать антикоррупционные стандарты?» // Нестеров А. И. Указ. соч. С. 23.

⁵ Антонова Н. А. Антикоррупционный стандарт как элемент статуса лица, осуществляющего публичные функции // Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы всероссийской науч.-практ. конференции (Казань, 31 мая 2017 г.) Казань, 2017. С. 114.

⁶ Нестеров А. И. Указ. соч. С. 23.

Практика закрепления стандартов подтверждает позицию А. И. Нестерова. Антикоррупционные стандарты как на уровне субъектов, так и в муниципальных образованиях разрабатываются, как правило, в виде документов, утверждаемых приказами или иными нормативными правовыми актами руководителей ведомств (в отношении государственных служащих или муниципальных служащих) или бюджетных учреждений применительно к своим работникам. Приведем два примера.

Департаментом города Москвы по конкурентной политике, который является функциональным органом исполнительной власти, приказом Руководителя департамента 1 сентября 2016 г. утвержден Антикоррупционный стандарт поведения государственных служащих этого департамента¹. Структурно стандарт состоит из общих положений, содержащих цель и правовые основы стандарта, запреты, ограничения и обязанности, связанные с гражданской службой требования к служебному поведению гражданского служащего и ответственность гражданского служащего.

Постановлением Администрации г. Шахты от 9 октября 2014 г. № 6305 утвержден Антикоррупционный стандарт в сфере предоставления мер прямой финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства². Структура стандарта состоит из общей и специальной частей. Общая часть включает наименование органа местного самоуправления (разработчика антикоррупционного стандарта) и сферы деятельности, для которой вводится, перечня нормативных правовых актов, регламентирующих применение антикоррупционного стандарта, требований к применению и исполнению антикоррупционного стандарта, к порядку и формам контроля за соблюдением Администрацией города Шахты установленных запретов, ограничений и дозволений. В специальной части обозначены правила поведения (действия) государственных гражданских служащих и запреты в сфере предоставления мер прямой финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, ограничения дозволения, направленные на обеспечение предупреждения коррупции в сфере предоставления мер прямой финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства³.

В Красноярском крае установлена форма внедрения антикоррупционного стандарта. Согласно п. 3 и 4 ст. 11 краевого Закона о противодей-

¹ См.: http://tender.mos.ru/upload_local/iblock/120/120f1b1f1ea56e83d5e9c65335348a55/antikorrupsionnyy_standart_.pdf.

² СПС «КонсультантПлюс».

³ В 2017 г. постановлением Администрации г. Шахты от 29 мая 2017 г. № 2882 введен аналогичный по структуре и содержанию Антикоррупционный стандарт в деятельности администрации города Шахты в сфере архитектуры и градостроительства; Антикоррупционный стандарт Департамента по обеспечению деятельности мировых судей Ростовской области в сфере осуществления государственных закупок утвержден приказом Департамента по обеспечению деятельности мировых судей Ростовской области от 26 декабря 2016 г. № 437 // URL: msudro.ru/uploads/files/ok/pk/standart_AK.doc

ствии коррупции антикоррупционные стандарты могут разрабатываться и внедряться в форме кодексов поведения лиц, занимающих государственные должности Красноярского края, государственных служащих, работников государственных предприятий и государственных учреждений края, которые размещаются на едином краевом портале «Красноярский край» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет¹. В крае действует Кодекс этики и поведения лиц, замещающих государственные должности Красноярского края, выборные муниципальные должности, государственных гражданских служащих Красноярского края и муниципальных служащих, утвержденный решением Совета по вопросам государственной службы Красноярского края. Кодекс этики и поведения работников организации разрабатывается государственными учреждениями, краевыми унитарными предприятиями².

Однако порядок разработки кодексов определен недостаточно четко. Так, Совет по вопросам государственной службы Красноярского края не имеет прямого полномочия по утверждению каких-либо нормативных правовых актов. Основанием для утверждения названного кодекса стала расплывчатая формулировка п. 5 ст. 16 Закона Красноярского края от 20 декабря 2005 г. № 17–4314 «Об особенностях организации и правового регулирования государственной гражданской службы Красноярского края»³.

¹ Закон Красноярского края от 7 июля 2009 г. № 8–3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае» / <http://www.krskstate.ru/docs/0/doc/1857>; Кодекс этики и поведения лиц, замещающих государственные должности Красноярского края, выборные муниципальные должности, государственных гражданских служащих Красноярского края и муниципальных служащих, утвержден решением Совета по вопросам государственной службы Красноярского края от 30 марта 2011 г. URL: <http://kadry24.krskstate.ru/gosluzhba/poveden/etica>

² В соответствии с Методическими рекомендациями по принятию краевыми государственными учреждениями, краевыми унитарными предприятиями мер по предупреждению коррупции, разработанными во исполнение п. 3 распоряжения губернатора Красноярского края от 9 марта 2016 г. № 96-рг «О мерах по устранению нарушений законодательства о противодействии коррупции» в кодекс следует включить положения, устанавливающие общие принципы профессиональной этики и основные правила поведения, которыми должны руководствоваться работники при исполнении своих трудовых обязанностей. При подготовке кодекса целесообразно использовать кодекс этики и поведения лиц, замещающих государственные должности Красноярского края, выборные муниципальные должности, государственных гражданских служащих Красноярского края и муниципальных служащих (утвержден решением Совета по вопросам государственной службы Красноярского края от 30 марта 2011 г. URL: <http://kadry24.krskstate.ru/metod>).

³ До образования в установленном порядке органа по управлению гражданской службой края функции и полномочия этого органа осуществляет Совет по вопросам государственной службы Красноярского края, за исключением функций и полномочий, закрепленных за государственными органами. URL: <http://kadry24.krskstate.ru/gosluzhba/sovot>

В Саратовской области регулирование процесса введения антикоррупционных стандартов осуществляется рядом региональных законов.

Законом Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 155-ЗСО «О противодействии коррупции в Саратовской области» в качестве меры по профилактике коррупции закреплено внедрение в практику кадровой работы правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему специального звания, классного чина или при его поощрении. Данное установление очень близко по смыслу и содержанию к нормам антикоррупционного стандарта в ст. 19 Закона об основах. Однако названный закон не содержит прямых норм о введении антикоррупционных стандартов.

В регионе приняты два специальных закона: Закон Саратовской области от 31 мая 2011 г. № 55-ЗСО «Кодекс этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Саратовской области» и Закон Саратовской области от 27 сентября 2011 г. № 110-ЗСО «Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих Саратовской области»¹. Наличие законов о кодексах вполне согласуется с КПК ООН. Законодатель принял на себя труд антикоррупционного регулирования в области государственной и муниципальной службы.

Таким образом, проблема разработки и введения (внедрения) антикоррупционных стандартов решается в регионах по-разному. Это является следствием нечеткости регулирования федерального законодательства. Федеральный закон № 273-ФЗ прямых указаний не содержит. Однако, устанавливая организационные основы противодействия коррупции, законодатель наделил Президента РФ в п. 5 ст. 5 Закона № 273-ФЗ правом принимать решение о формировании органов по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции. При этом указанными органами могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента РФ, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правительства РФ, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ соответственно.

Указанные координационные органы могут издавать акты (совместные акты) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предста-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

вители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции. Этим обстоятельством воспользовались, как показано выше, в Красноярском крае.

В заключение отметим, что проблема введения антикоррупционных стандартов в теоретическом и практическом отношении остается нерешенной. Причина, на наш взгляд, состоит в отсутствии строгого системного подхода к формированию правовых основ антикоррупционных стандартов. Базируясь на международных правилах, законодательство необоснованно отказывается от закрепленных в КПК ООН Закон об основах и Модельном кодексе положений. Это выражается во включении в антикоррупционные стандарты избыточных правовых предписаний, таких как дозволения и требования к служебному поведению. Избыточность состоит и в том, что в антикоррупционных стандартах и на региональном уровне, и на муниципальном уровне дублируются положения, закрепляющие статусные нормы федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о государственной гражданской и муниципальной службах.

Конечно, особые антикоррупционные гарантии, ограничения и запреты можно считать элементами статуса государственного и муниципального служащего, но это лишь часть статуса. Но поскольку антикоррупционные гарантии, ограничения и запреты постоянно совершенствуются, то и антикоррупционные стандарты постоянно изменяются, становясь достаточно динамичным элементом статуса служащего¹.

Вряд ли можно мириться с тем, что региональные и муниципальные антикоррупционные стандарты, в отличие от кодексов поведения служащих, не имеют еще общепринятой юридической формы, учитывая, что основным содержанием такого стандарта являются гарантии, ограничения и запреты.

По мнению А. Н. Антоновой, совершенствование антикоррупционного законодательства движется в сторону усиления ответственности или повышения требований к поведению служащих². Но, тем не менее, следует отказываться от сформировавшегося репрессивного характера и двигаться в направлении создания сбалансированных стандартов, адекватно совмещающих как поощрительные меры, гарантируемые соответствующим публичным образованием, так и ограничительные меры, устанавливаемые в пределах компетенции органами государственной власти и местного самоуправления.

¹ См.: Антонова Н. А. Указ. соч.

² Там же.

§ 2. Декларирование государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими доходов, имущества

Исследование регионального опыта показало, что программы противодействия коррупции, как инструмент организации и управления этим сложным направлением политики, предусматривают целый комплекс мер по недопущению коррупционного поведения чиновников. В субъектах Российской Федерации имеется определенный опыт по созданию механизма антикоррупционной деятельности, предупреждению коррупционных рисков, в том числе выявленных на основе анализа деклараций государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера их супругов и несовершеннолетних детей (далее — членов их семей, ближайших родственников).

При этом хотелось бы отметить, что воплощение в жизнь региональных программ противодействия коррупции невозможно без четкого согласования действий как органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, так и институтов гражданского общества.

Анализ содержания региональных программ противодействия коррупции, законов и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и местных органов самоуправления, устанавливающих правовые и организационные основы порядка декларирования государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими доходов, имущества и обязательств имущественного характера, показал, что основными задачами декларирования являются:

- выстраивание действенного механизма контроля доходов, расходов — выявление фактов несоответствия расходов чиновника и членов его семьи их официальным доходам;
- информирование правоохранительных и контрольных органов о фактах коррупционного поведения чиновников;
- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению должностных лиц через создание системы информирования о фактах коррупции в средствах массовой информации.

Декларирование региональными чиновниками доходов, имущества и обязательств имущественного характера входит в систему мер антикоррупционного характера, основывается на положениях Конституции Российской Федерации, корреспондируется с нормами международного права — с КПК ООН, Международным кодексом поведения государственных должностных лиц, принятым 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации и муниципальная служба, являясь институтами публичного права, имеют единую конституционно-правовую основу и объединены всеобщим принципом единства правовых и организационных основ. Это касается и такой обязанности, как декларирование доходов, имущества и обязательств имущественного характера.

Антикоррупционное законодательство Российской Федерации — Федеральные законы № 273-ФЗ (ст. 8), № 230-ФЗ (ст. 2), а также № 79-ФЗ (ст. 20) и № 25-ФЗ (ст. 15) — обязывают государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих предоставлять сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также доходах и расходах их ближайших родственников, а государственные органы и органы местного самоуправления в лице их представителей и соответствующих служб обязаны указанные сведения проверять.

Декларирование чиновниками своих доходов, имущества и обязательств имущественного характера является одним из основных элементов антикоррупционного механизма в системе государственной и муниципальной службы, важнейшим фактором, способствующим предотвращению их коррупционного поведения, а также дающим возможность осуществлять контроль со стороны государства за исполнением ими своих должностных обязанностей и пресекающим коррупционное поведение должностных лиц.

Коррупцию нельзя локализовать мерами борьбы только с ее проявлениями в виде преступлений, носящими коррупционный характер (дача, получение взятки, злоупотребление служебным положением, злоупотребление полномочиями и др.). Значительно эффективнее является борьба против условий, порождающих коррупцию. В сфере противодействия коррупции основным вектором должны стать нейтрализация и минимизация условий и причин, благоприятно способствующих коррупции и создающих почву для возможности совершения коррупционных правонарушений. Такой антикоррупционный механизм, как декларирование должностными лицами сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, и не только в отношении себя, но и ближайших родственников — супругов и несовершеннолетних детей, — является высокоэффективным инструментом в борьбе против коррупции.

Чиновники всех уровней, в том числе гражданские служащие субъектов и муниципальные служащие, злоупотребляющие своим служебным положением, видят в декларировании доходов, имущества и обязательств имущественного характера неотвратимость их изобличения, а поэтому боятся его, так как по мере развития такого антикоррупционного элемента, как декларирование, скрывать доходы, полученные нечестным путем, будет все труднее.

Следует отметить, что на первом этапе процедура декларирования главным образом сводилась к проверке полноты и достоверности представленных сведений, а получаемая информация из деклараций не с достаточной полнотой могла быть использована для противодействия коррупции. Это был этап накопления информации в отношении декларантов и членов их семей. Сейчас время подключения второго этапа — контроля доходов и расходов — проверка деклараций на существование фактов, говорящих о возможном совершении коррупционного правонарушения: выявление фактов несоответствия расходов официальным доходам должностного лица и членов его семьи.

Нельзя не согласиться с О. И. Баженовой, что контроль за доходами и контроль за расходами — это две составляющие контроля за имущественным положением чиновников, которые несут самостоятельную нагрузку, раскрывают действительное имущественное положение должностного лица. Максимальный антикоррупционный эффект может быть достигнут только при их совместном использовании. Положенный в основу, такой подход к оценке соответствия доходов и произведенных расходов чиновником и членами его семьи «дает основание для возникновения презумпции незаконного, приобретенного в результате коррупционной деятельности, обогащения»¹.

Надо отметить, что нормативное регулирование декларирования на уровне субъектов Российской Федерации осуществляется на основе подзаконных нормативных правовых актов, что обусловлено необходимостью соблюдения единых административных процедур, нарушение которых может повлечь неблагоприятные последствия для декларантов. Положения Федерального закона о противодействии коррупции и других федеральных законов, устанавливающих правовые и организационные основы порядка декларирования государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими доходов, имущества и обязательств имущественного характера, являются императивными, адресованы всем государственным органам и муниципальным образованиям и обязательны для них.

Принятый на федеральном уровне широкий спектр антикоррупционных мер как организационного, так и нормативно-правового характера реализуется на региональном уровне напрямую и через нормативные правовые акты субъектов и местных органов самоуправления.

Система антикоррупционных мер, связанных с декларированием доходов, и ее практическая реализация на территории почти всех субъектов идентична.

¹ Баженова О. И. Об эффективности антикоррупционного механизма контроля имущественного положения должностных лиц // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12. С. 37–38.

Во всех субъектах Российской Федерации разработаны и утверждены планы противодействия коррупции, образованы соответствующие структурные подразделения, приняты подзаконные нормативные правовые акты, в которых в том числе регламентируется декларирование государственнымными служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими доходов, имущества и обязательств имущественного характера.

Значительная доля субъектов Российской Федерации в своем антикоррупционном законодательстве рассматривают декларирование доходов и расходов региональными чиновниками как одно из средств региональной антикоррупционной политики. Об этом, в частности, можно судить по содержанию положений регионального антикоррупционного законодательства, посвященных правовому регулированию декларирования.

В качестве примера можно привести Хабаровский край, где сформирована необходимая правовая база, регламентирующая вопросы декларирования. Блок правовых норм составляют законы, постановления губернатора и правительства края, которые с достаточной полнотой регламентируют вопросы порядка представления и проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, претендующими на замещение государственных должностей Хабаровского края, должностей государственной гражданской службы края, должностей руководителей краевых государственных учреждений и лиц, замещающих вышеуказанные должности, а также вопросы порядка представления и проверки сведений, представляемых муниципальными служащими края.

На основе Указа Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557, которым утвержден перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, на уровне регионов подготовлены и приняты соответствующие перечни.

Субъектный состав лиц, чьи доходы подлежат проверке, является важным элементом механизма декларирования доходов. В нормативных правовых актах Хабаровского края этот вопрос решен с достаточной полнотой.

Так, Законом Хабаровского края от 25 ноября 2009 г. № 1944 принят Перечень должностей государственной гражданской службы Законодательной Думы Хабаровского края, при назначении на которые граждане и при замещении которых государственные гражданские служащие Хабаровского края обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера,

а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов их семей. Данный Перечень состоит из нескольких категорий гражданских служащих региона — это должности категории «руководители» (высшая и главная группа должностей), ведущие должности, должности категории «помощники (советники)». Такая категория служащих, как «обеспечивающие специалисты» (раздел III «Должности категории «специалисты»), с 1 января 2012 г. исключена из Перечня, что, на наш взгляд, правильно, так как лица, занимающие данные должности по своему служебному положению, даже предположительно не могут быть субъектами коррупционных схем, так как они не обладают возможностями совершать те или иные действия коррупционного характера, поэтому контроль за их доходами и расходами не имеет практического значения. В аспекте рассматриваемой проблемы следует подчеркнуть, что должности, включенные в Перечень, не должны быть связаны с коррупционными рисками.

Постановлением губернатора Хабаровского края от 24 августа 2009 г. № 121 принят Перечень должностей государственной гражданской службы в органах исполнительной власти Хабаровского края, при назначении и замещении которых чиновники Хабаровского края обязаны представлять декларации о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера ближайших родственников.

Вопросы, касающиеся полноты и достоверности сведений, контроля за соответствием расходов муниципальных служащих, а также расходов членов их семьи закреплены в Законе Хабаровского края от 25 июля 2007 г. № 131 «О муниципальной службе в Хабаровском крае» и затем были конкретизированы в постановление губернатора Хабаровского края от 12 августа 2015 г. № 77 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, муниципальными служащими, замещающими указанные должности, гражданами при поступлении на муниципальную службу...», а также о расходах ближайших родственников, которым также утверждено Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, муниципальными служащими, замещающими указанные должности.

Следует отметить, что указанное Положение с достаточной полнотой регламентирует проверку как достоверности и полноты сведений, представляемых муниципальными служащими, так и порядок принятия решений по итогам проверки.

Проверка полноты и достоверности сведений осуществляется по решению руководителя органа местного самоуправления в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении.

Срок проверки может быть продлен до 90 дней лицом, принявшим решение о ее проведении.

Контроль за доходами и расходами проводится главным управлением по вопросам безопасности губернатора и правительством края.

Губернатором Хабаровского края либо уполномоченным должностным лицом принимается решение об осуществлении контроля за расходами.

Муниципального служащего о начале проверки с указанием ее оснований извещают под роспись в течение двух рабочих дней со дня получения соответствующего решения о проверке.

Муниципальный служащий на период проведения проверки может быть отстранен от замещаемой должности на срок не более 60 дней со дня принятия решения о ее назначении. Данный срок может быть продлен до 90 дней лицом, которое приняло решение о проведении проверки.

Денежное содержание по замещаемой должности сохраняется за муниципальным служащим на период отстранения его от замещаемой должности.

Сравнительный анализ деклараций чиновника за определенный период времени является важнейшим элементом процедуры антикоррупционного контроля, без которого сведения о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера теряют смысл. В регионах декларации проверяются представителями работодателя (для государственных служащих субъекта) и нанимателя (для муниципальных служащих). По нашему мнению, было бы целесообразно объединить их усилия в едином органе по субъекту, что существенно минимизировало бы расходы, связанные с проверкой и контролем за доходами и расходами указанных лиц.

Говоря о Хабаровском крае, как об одном из субъектов Российской Федерации, следует отметить, что в крае с 2015 г. действует Комиссия по координации работы по противодействию коррупции, которую возглавляет губернатор Хабаровского края. Такие же совещательные органы образованы при главах городских округов и муниципальных районов края. К числу органов и должностных лиц, осуществляющих работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений в органах исполнительной власти и местного самоуправления края, относятся Главное управление по вопросам безопасности губернатора и Правительства края, являющееся органом по профилактике коррупционных и иных правонарушений Хабаровского края и наделенное широким спектром полномочий по реализации данного направления, Главное управление государственной службы губернатора и правительства края, кадровые службы (должностные лица) органов исполнительной власти и местного самоуправления края, ответственные за профилактику коррупционных и иных правонарушений, должностные лица учреждений, подведомственных органам исполнительной власти и местного самоуправления края, комиссии по соблюдению

требований к служебному поведению гражданских служащих органов исполнительной власти (27 комиссий) и органов местного самоуправления края (233 комиссии) и урегулированию конфликта интересов. Надо отметить, что основной задачей данных органов является воспрепятствование совершения чиновниками коррупционных проступков, в том числе выявленных по результатам проверок деклараций.

Во многих регионах процесс проверки сведений, содержащихся в декларациях, на предмет их полноты и достоверности автоматизирован (например, Тульская область, Нижегородская область).

Так, в Тульской области в 2013 г. был разработан и внедрен специальный программный комплекс. Его применение позволило автоматизировать следующие процессы:

- контроль своевременности представления сведений;
- сбор соответствующих справок и контроль правильности заполнения данных в них, ведение базы данных представленных сведений, подготовка их к публикации;
- анализ и сравнение (по периодам) представленных сведений;
- контроль за своевременностью и качеством проведения проверок достоверности и полноты представленных сведений, а также контроль за расходами (в программе предусмотрено поэтапное отражение всех стадий проводимых проверочных мероприятий и соблюдения сотрудниками, проводящими проверки, всех процедурных сроков);
- формирование запросов по проверке представленных сведений в государственные органы, банковские и иные организации.

Декларанты осуществляют заполнение форм справок с использованием автономного приложения, размещенного в открытом доступе на портале правительства Тульской области.

Автономное приложение позволяет осуществлять заполнение справки в электронном виде. Кроме того, в указанной программе предусмотрены функции автоматической проверки корректности заполнения справки, которые позволяют избежать технических ошибок при ее заполнении (сверка дат, периодов, адресов, обязательных для заполнения полей и т. д.).

На каждого декларанта и члена его семьи в программе формируется индивидуальная карточка, к которой «привязываются» внесенные в базу данных справки.

Внедрение автоматизированной системы позволило повысить эффективность работы подразделения по профилактике коррупционных правонарушений за счет автоматизации рутинных операций, сокращения времени и трудозатрат на подготовку сведений для публикации, оперативной отчетности, документов.

В 2016 г. в АИС «1С: Справка о доходах» дополнительно разработан модуль, позволивший автоматизировать процесс контроля за проведением проверок достоверности представленных сведений.

Данная функция предусматривает постановку руководителем задач сотрудникам подразделения по профилактике коррупционных правонарушений по проведению проверок полноты и достоверности представленных сведений, а также поэтапное отражение в программе всех стадий проверочных мероприятий (издание приказа о проведении, фиксирование факта ознакомления с ним, направление запросов, подготовка доклада, рассмотрение материалов комиссией, размещение соответствующей информации на сайте, решение представителя нанимателя, ознакомление лица с решением).

Автоматизация в регионах процесса анализа сведений, содержащихся в справках о доходах, на предмет их полноты и достоверности упростила процедуру выявления оснований для возбуждения проверок (фактически проверка сведений, представленных за отчетный период, достигла 100%), а также существенно минимизировала расходы, связанные с декларированием.

За счет реализации в программном комплексе процесса планирования проверок сократилось время их проведения, соблюдаются все процедурные сроки.

В Нижегородской области в целях обеспечения контроля, обобщения, сверки и опубликования информации с 2014 г. также действует информационная система для удаленного приема справок — «Справки о доходах и расходах», которая позволяет в электронном виде передавать сведения о доходах в Управление государственной гражданской и муниципальной службы Нижегородской области и орган по профилактике коррупционных правонарушений.

Ключевым вопросом механизма декларирования доходов является правильно определенный субъектный состав лиц, чьи доходы, имущество и обязательства имущественного характера подлежат проверке и контролю, и он же является наиболее сложным.

В связи с отсутствием специального правового регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере противодействия коррупции и в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184) соответствующие полномочия на сегодняшний день не закреплены в перечне полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Но поскольку в соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъек-

тов Российской Федерации, а в силу п. 2 ст. 3 Федерального закона № 184-ФЗ по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, при условии, если оно не будет противоречить федеральному законодательству.

Следовательно, за основу для формирования регионального перечня, а также порядка представления сведений должны быть положены нормативные правовые акты Российской Федерации.

На уровне региона утверждаются перечни (реестры) должностей государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, что способствует минимизации коррупционных рисков при условии, что включенные в перечни должности учитывают особенности деятельности того или иного регионального органа власти. На сегодня такой подход реализован в большинстве субъектов Российской Федерации.

При этом следует отметить, что на уровне муниципальных образований должность, при замещении которой гражданин обязан представлять сведения о доходах, тесно связана с его функциональными обязанностями.

На наш взгляд, можно привести ранее рассмотренное законодательство Хабаровского края и постановление губернатора Саратовской области от 26 августа 2009 г. № 91, которым принят Перечень.

При этом следует отметить, что в одних регионах утверждают точный перечень должностей, при замещении которых граждане обязаны представлять сведения о доходах, применительно ко всей системе муниципальной службы муниципального образования, а другие регионы принимают перечни конкретных должностей на уровне муниципального образования в целом, но применительно к каждому органу местного самоуправления отдельно.

Расширение критериев отнесения должностей муниципальной службы к потенциально коррупционным и, как следствие, расширение субъектного состава должностных лиц, которые обязаны декларировать доходы, имущество и обязательства имущественного характера, по сравнению с указанными в Перечне, утвержденном Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557, должно быть обоснованным и проходить антикоррупционную экспертизу.

По мнению С. Н. Братановского и М. Ф. Зеленова, когда точный перечень должностей, связанных с представлением сведений о доходах, определяется нормативными правовыми актами более высокого уровня, это является правильным.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что совершенствование федерального антикоррупционного законодательства, связанного с декларированием доходов, не представляется возможным без использования наработанного и апробированного положительного

опыта и эффективных мер по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации. Достижение положительно эффекта в борьбе с коррупцией возможно только при условии координации деятельности органов власти всех уровней, а также институтов гражданского общества в выработке единых для всех субъектов подходов к реализации имеющихся законодательных инструментов.

Разработка и принятие перечня должностей, связанных с представлением сведений о доходах, должны ориентироваться на нормативные правовые акты наиболее высокого уровня. Практика регионов показывает, что органы государственной власти не одинаково подходят к формированию конкретных перечней должностей. При такой ситуации может возникнуть почва для злоупотреблений, когда некоторые должности чиновников с высокой потенциальной коррупциогенностью будут выведены из-под контроля. Согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества является одним из коррупциогенных факторов.

Следует отметить, что конкретный перечень должностей определяется степенью коррупционных рисков. Перечень, принимаемый в регионе, должен в обязательном порядке проходить антикоррупционную экспертизу.

Исследование регионального опыта декларирования государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими доходов, имущества и обязательств имущественного характера показало, что в регионах созданы правовые основы для реализации мер по недопущению коррупционного поведения чиновниками, однако в отдельных регионах имеет место нарушение сроков приведения в соответствие с федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов местных органов самоуправления.

Процесс декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера должен проводиться с помощью специализированного автоматизированного программного обеспечения, которое бы позволяло заполнять, собирать, проверять и публиковать декларации в электронной форме.

Основная цель декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих — выявление и профилактика коррупционных правонарушений. Поэтому по итогам декларационной кампании субъекты размещают в открытом доступе на едином официальном сайте субъекта сведения о их доходах. Вопрос правового обеспечения размещения итогов декларационной кампании на уровне регионов нуждается в более детальной регламентации.

§ 3. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе в субъектах Российской Федерации

Понятия «конфликт интересов» и «коррупция» практически слились в общественном сознании. Неразрывность связи между этими явлениями опосредована правом и нашла юридическое закрепление в Федеральном законе «О противодействии коррупции». В соответствии с легитимной дефиницией этого понятия конфликт интересов означает (п. 1 ст. 10) ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

Основы порядка урегулирования конфликта интересов закреплены федеральными законами № 79-ФЗ, № 273-ФЗ, № 230-ФЗ; указами Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹, от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»², от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению»³, от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции»⁴, от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы»⁵; постановлением Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями,

¹ СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

² СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

³ СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

⁴ СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

⁵ СЗ РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации»¹.

В 2014 г. в рамках анализа практики реализации программ противодействия коррупции в регионах Российской Федерации Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации проводились исследования вопросов урегулирования конфликта интересов. Было обоснованно установлено, что создание в субъектах Российской Федерации сети специализированных антикоррупционных органов — комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулирования конфликта интересов и аналогичных комиссий в органах местного самоуправления муниципальных образований (далее — комиссии) явилось одной из действенных организационно-управленческих мер по противодействию коррупции².

Кроме того, проведенный анализ позволил выявить в работе комиссий проблемные вопросы:

- нарушение правил формирования комиссий;
- низкая активность работы комиссий, обусловленная слабым планированием работы комиссий, недостаточной квалификацией членов комиссий и недостатком внимания к работе комиссий со стороны прокуратур субъектов Российской Федерации и уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации³.

Одной из причин возникших проблем, выявленной в ходе исследования, стал недостаток федеральных узаконений к порядку их формирования, структуре и компетенции.

Для устранения отмеченных недостатков сформулированы следующие предложения и рекомендации:

- целесообразно на федеральном уровне предусмотреть методологическое обеспечение деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;
- необходимо уточнение требований к порядку формирования комиссий в субъектах Российской Федерации, определению прав и обязанностей членов комиссий, организации их деятельности;

¹ СЗ РФ. 2014. № 3. Ст. 279.

² Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев [и др.]; под ред. Т. Я. Хабриевой; ред. кол. Л. В. Андриченко, Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013 С. 159.

³ Подробнее см.: *Ноздрачев А. Ф.* Урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе в субъектах Российской Федерации // Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев [и др.]; под ред. Т. Я. Хабриевой; ред. кол. Л. В. Андриченко, Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013. С. 159–168.

– следует расширить перечень оснований для проведения заседаний комиссий, включив в него обращения средств массовой информации, которые могут стать инициаторами осуществления подобных проверок в силу основной специфики своей деятельности, связанной с информированием местного населения о насущных проблемах жизнедеятельности региона;

– необходимо нормативное закрепление основных принципов деятельности комиссии и всех ее членов:

– целесообразно рассмотреть вопрос о предоставлении права запроса информации, необходимой для разрешения вопросов, поставленных перед комиссиями, у граждан и организаций;

– необходима разработка механизма принятия мер по предотвращению конфликта интересов после ухода государственного служащего с государственной службы;

– следует внедрить эффективные технологии в современные методы кадровой работы, направленные на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности¹.

Государственная гражданская и муниципальная служба — предмет особого внимания антикоррупционного законодательства. Минимизация коррупционных рисков в этих областях деятельности является одним из важнейших приоритетных направлений антикоррупционной политики.

Итоговый характер оценки состояния урегулирования конфликта интересов на практике приобрела Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная актуальным вопросам формирования антикоррупционных стандартов и их применения, проходившая в г. Казани. Выступая на конференции, представитель Администрации Президента РФ В. В. Белинский особо отметил, что «конфликт интересов относится к числу актуальных вопросов по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Антикоррупционные органы и подразделения призваны выполнять важную функцию: оказывать помощь должностным лицам в согласовании общественных и частных интересов, помогать им вести себя так, чтобы соответствовать требованиям закона, ожиданиям общества. Институт конфликта интересов, который охватывает широкий круг лиц, является эффективным механизмом обеспечения такого соответствия»².

¹ Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 173.

² Белинский В. В. Основные направления реализации антикоррупционной политики // Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы всероссийской науч.-практ. конференции (Казань, 31 мая 2017 г.). Казань, 2017. С. 12.

Многие участники конференции обсуждали проблемы работы комиссий по урегулированию конфликтов интересов. Был обозначен ряд вопросов, требующих практического разрешения.

Анализ выводов, сделанных В. В. Белинским, дает основания выделить некоторые направления совершенствования института урегулирования конфликта интересов:

- организация разъяснительной работы и информирования работников и служащих о сущности и содержании конфликта интересов, их обязанностей по его предотвращению и урегулированию;

- урегулированное нормативными правовыми актами использование информации, содержащейся в декларациях, с учетом установленных законодательством ограничений и особенностей отдельных видов информации, для контроля за соблюдением иных антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей на базе применения информационных технологий для развития механизмов анализа сведений, алгоритмизации, автоматизации процессов анализа, а в перспективе, возможно, и сбора;

- установление адекватных мер юридической ответственности за выявленные нарушения антикоррупционного законодательства;

- введение упрощенного порядка привлечения к дисциплинарной ответственности в случаях незначительного нарушения, когда служащий сам его признает и, очевидно, необходимость проведения проверки отсутствует;

- оптимизация деятельности комиссий на муниципальном уровне;

- унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных и муниципальных служащих, а также для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности Российской Федерации;

- предоставление антикоррупционным структурам дополнительных полномочий по направлению запросов в отношении определенного круга лиц.

Однако перечисленными направлениями вопрос о совершенствовании механизма урегулирования конфликта интересов не исчерпывается. Необходимо согласиться с выводами академика РАН Т. Я. Хабриевой о том, что действующее законодательство о конфликте интересов нуждается в совершенствовании:

- в уточнении определения понятия «личные интересы» с учетом нематериальной, неимущественной заинтересованности и определении порядка декларирования (представления информации) личных интересов такого рода;

- в установлении принципов заблаговременного определения того, какие виды личных интересов несовместимы с принятием решений в публичных интересах;

- в определении механизмов, минимизирующих личную заинтересованность в процессе принятия решений;
- в определении процедур и санкций, применяемых на завершающих стадиях в процессе урегулирования конфликта интересов;
- в целях устранения недостатков регионального законодательства (несогласованное с федеральным законодательством определение понятий и категорий, нечеткость в определении мер, направлений и принципов противодействия коррупции; дублирование положений нормативных правовых актов федерального уровня в законодательстве субъектов Российской Федерации и др.) нужно указать на необходимость систематизации антикоррупционного законодательства и разработки федерального закона об основах и принципах законодательства субъектов федерации о противодействии коррупции¹.

Появление указанных предложений вызвано продолжающимся ростом количества правонарушений коррупционного характера в регионах.

Так, сопоставление количества таких случаев в 2014 г. с уровнем 2007 г. показало четырехкратный рост². Из высказанных представителем Генеральной прокуратуры РФ А. Е. Русецким соображений можно сделать вывод, что рост количества коррупционных правонарушений обусловлен: расширением антикоррупционных стандартов за счет включения в них все большего количества требований, ограничений и запретов; расширением круга субъектов, на которых распространяются данные требования, ограничения и запреты; снижением уровня латентности коррупционных правонарушений вследствие технико-технологического развития, появления новых информационных технологий и программных средств поиска и анализа разнообразной информации.

Отмеченное означает необходимость, с одной стороны, более четкого установления границ правомерного поведения государственных и муниципальных служащих при исполнении должностных обязанностей и вне службы, во-вторых, определенной осторожности при введении новых запретов и ограничений. Два фактора из указанных говорят о том, что установление новых и новых ограничений и запретов, а также рост требований к государственным и муниципальным служащим порождает лавинообразный рост условий и причин появления разнообразных ситуаций, которые являются или могут быть оценены как конфликт интересов. В этих обстоятельствах предложения, сформулированные в Резолюции по итогам научно-практической конференции по актуальным вопросам формирования антикор-

¹ Подробнее см.: *Хабриева Т. Я.* Указ. соч. С. 19–20.

² *Русецкий А. Е.* Актуальные направления направления прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции // Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Казань, 31 мая 2017 г.). Казань, 2017. С. 31.

рупционных стандартов и их применения (г. Казань, 31 мая 2017 г.) и рекомендации отношении комиссий по урегулированию конфликта интересов представляются важными и актуальными.

Так, важен предложенный способ решения проблемы комплектования комиссий на муниципальном уровне. Конференцией рекомендовано создавать в органах местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации комиссии по урегулированию конфликта интересов с учетом опыта Республики Татарстан путем заключения межмуниципальных соглашений, предусмотренных ст. 8 и ч. 4 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с учетом подготовки соответствующих методических разъяснений¹.

Работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах исполнительной, законодательной, судебной власти субъекта и прокуратуры Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе в 2017 г. в части раскрытия информации о работе названных комиссий за период 2015–2016 гг. анализировалась АНО «Трансперенси Интернешнл — Россия»².

Анализ результатов проведенного сбора и обобщения информации, полученной на официальных сайтах в сети Интернет указанных органов власти, и в двух экспериментах по получению информации о работе комиссий, а также сделанных выводов дает основания утверждать о проблеме закрытости информации о работе комиссий и о сохранившейся проблеме формирования комиссий.

Так, не всегда размещается информация о случаях конфликтов интересов и о привлечении должностных лиц к ответственности, о составе комиссии, где большинство членов комиссии являются сотрудниками органа власти, ограниченное привлечение сотрудников научных и образовательных учреждений, членов общественных советов, представителей деловых кругов и СМИ и, во-вторых, в нарушениях при опубликовании информации и в работе сайтов (использование различных доменов для опубликования информации для органа власти и для комиссии, не использование федеральной платформы для размещения сайтов, отсутствие персональных данных о членах комиссий и независимых экспертов).

¹ Подробнее см.: Резолюция по итогам научно-практической конференции по актуальным вопросам формирования антикоррупционных стандартов и их применения // Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Казань, 31 мая 2017 г.). Казань, 2017. С. 289.

² В докладе, подготовленном АНО «Трансперенси Интернешнл — Россия», наибольший рейтинг информирования о работе комиссий получил г. Санкт-Петербург (42,95%), самый низкий рейтинг у Архангельской области (36,76%) // URL: <https://transparency.org.ru/special/szfocommissions/docs/report-szf2018.pdf>

Министерством труда России на основании анализа обзора правоприменения в сфере конфликта интересов, подготовленного в апреле 2018 г. по итогам обобщения результатов мониторинга применения мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, Центральном банке Российской Федерации, государственных внебюджетных фондах, иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, включая анализ деятельности соответствующих комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, определены наиболее часто встречающиеся на практике конфликты интересов. Это ситуации, связанные:

- с подчиненностью или подконтрольностью лиц, находящихся в отношении родства или свойства;
- обращением должностного лица или его родственников (своих родственников) в государственный (муниципальный) орган (организацию), в котором должностное лицо осуществляет служебную (трудоувою) деятельность;
- выполнением контрольных (надзорных) функций;
- выполнением иной оплачиваемой работы;
- владением должностным лицом приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций)¹.

Таким образом, говорить об открытости комиссий для общества не представляется возможным. Напротив, действующий механизм позволяет маскировать результаты работы. В условиях отсутствия юридической ответственности и практики применения мер воздействия на руководителей и членов комиссий такое положение приводит к росту уровня латентности в отношении правонарушений коррупционного характера.

Федеральный закон № 273-ФЗ, определяя конфликт интересов, дает наиболее общую его характеристику². Вместе с тем в действующем законодательстве, учитывая особенности регулируемых отношений отдель-

¹ Обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов № 1. URL: <https://gosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/9/13/1>.

² Академик Т. Я. Хабриева отмечает: «Понятие конфликта интересов только на первый взгляд кажется ясным, поскольку все знают слова «интерес» и «конфликт». Вместе с тем правоприменительная практика показывает, что дефиниция конфликта интересов — одно из наиболее сложных и неоднозначных из всех антикоррупционных категорий, встречающихся как в зарубежном, так и в отечественном законодательстве» // Антикоррупционное законодательство: категорирование, систематизация и применение. Актуальные вопросы формирования антикоррупционных стандартов и их применения: материалы всероссийской науч.-практ. конференции (Казань, 31 мая 2017 г.). Казань, 2017. С. 17.

ных сфер деятельности, это понятие уточняется. При урегулировании конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе понятие конфликта интересов используется в том смысле, который ему придан Федеральном законом № 273-ФЗ, с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов»¹. Однако и эта дефиниция не имеет должной четкости². Так, анализируя новую редакцию дефиниции, А. Ф. Ноздрачев полагает возможным определить конфликт интересов следующим образом: конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтересованность лица влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)³.

Юридическим фактом начала урегулирования конфликта интересов чаще всего становится уведомление о возникновении личной заинтересованности. Между тем вокруг этого института не утихают споры. И. И. Бакреев полагает, что личная заинтересованность заключается в возможности получения каких-либо выгод для субъекта конфликта интересов или другого лица, состоящего с ним в близком родстве или свойстве, связанного с ним имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями⁴.

Оценка «надлежащего, объективного и беспристрастного исполнения обязанностей», как указывает А. Ф. Ноздрачев, неизбежно связана с субъективной характеристикой отношения к действиям (решению) субъекта конфликта интересов, поскольку не существует объективных и точных критериев измерения беспристрастности и объективности. В одних случаях не обусловленное каким-либо личным пристрастием и объективное (формально адекватное действительности) решение не может быть признано таковым, в других — пристрастное

¹ СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. II). Ст. 5639.

² См. *Хабриева Т. Я.* Указ. соч. С. 17–18; *Ноздрачев А. Ф.* Конфликт интересов и пути его преодоления. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016. С. 237.

³ *Ноздрачев А. Ф.* Указ. соч. С. 237.

⁴ *Бакреев И. И.* Содержание и формы личной заинтересованности как основания уведомления о конфликте интересов // Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016. С. 116.

и совершенно субъективное решение (действие) может быть оценено как справедливый, честный, разумный и целесообразный акт.

Сопоставление практических и научных результатов складывающейся в области урегулирования конфликта интересов сопровождается большим количеством проблем и нерешенных пока вопросов. Однако важным является то, что в целом организация противодействия коррупции ведется планомерно, системно и по широкому кругу проблем.

Однако важно, чтобы при этом соблюдались принципы противодействия коррупции, закрепленные в ст. 3 Закона № 273-ФЗ. Наиболее действенным условием борьбы с коррупцией является, на наш взгляд, публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Этот принцип является универсальным и не нуждается в повторном его дублировании в региональном законодательстве. Однако и запрета на установление иных, не противоречащих основным принципам Закона № 273-ФЗ, нет. Само название ст. 3 данного Закона допускает существование неосновных принципов. Очевидно, субъектами Российской Федерации могут быть дополнительно установлены и иные принципы. Между тем практика неоднозначна.

Понятие «деятельность государственных органов и органов местного самоуправления» в Законе Владимирской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ¹ раскрывается как информация (в том числе документированная), созданная государственными органами в пределах своих полномочий, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления (далее — подведомственные организации), либо поступившая в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления — муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности.

Например, основы обеспечения информационной открытости органов государственной власти Владимирской области, государственных органов Владимирской области в сфере противодействия коррупции заданы Законом Владимирской области от 10 октября 2008 г. № 181-ОЗ «О противодействии коррупции во Владимирской

¹ См.: Пункт 1 ст. 1 Закона Владимирской области «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Владимирской области» // СПС «Гарант».

области»¹. Согласно ст. 10 Закона обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти Владимирской области, государственных органов Владимирской области осуществляется в соответствии с Федеральным законом² и Законом Владимирской области от 29 декабря 2009 г. № 190-ОЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Владимирской области»³.

Закон № 190-ФЗ уполномочивает органы власти определять состав общедоступной информации, размещаемой государственными органами Владимирской области в сети Интернет, в том числе информации, размещаемой в форме открытых данных путем утверждения компетентными должностными лицами перечней информации о деятельности законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти, иных государственных органов Владимирской области, утверждаемыми в соответствии со ст. 9 Закона № 190-ОЗ.

К примеру, перечень информации о деятельности органов исполнительной власти и структурных подразделений администрации Владимирской области, размещаемой в сети Интернет, утвержден постановлением губернатора области⁴. В структуре перечня указаны категории информации, но к какой категории относится информация о деятельности комиссий, не определено. В целом можно отметить, что многозвенный правовой механизм доступа к информации о работе комиссий сложен и неконкретен. Видимо поэтому, учитывая, что комиссии не являются государственными органами, субъекты Российской Федерации по-разному осуществляют размещение информации об их деятельности.

Исследования дают основания утверждать, что проблемы работы комиссий во многом обусловлены их слабым взаимодействием и недостаточностью усилий по координации их работы. Видимо, мало только нарабатывать методические материалы и совершенствовать программы подготовки членов комиссий в учебных заведениях. Необходимо шире использовать потенциал института координационных советов⁵.

¹ См.: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ.

² СПС «КонсультантПлюс»

³ СПС «Гарант».

⁴ См.: постановление губернатора Владимирской области от 21 января 2010 г. № 25 «Об утверждении перечня информации о деятельности органов исполнительной власти области и структурных подразделений Администрации Владимирской области, размещаемой в сети “Интернет”».

⁵ См.: решение Совета депутатов городского поселения Федоровский от 24 мая 2016 г. № 301 (в ред. решений от 27 сентября 2016 г. № 323, от 27 декабря 2016 г. № 365). Координационный совет по противодействию коррупции при Совете депу-

Для устранения отмеченных недостатков целесообразно:

- уточнить компетенцию координационных советов, в части координации работ по урегулированию конфликта интересов;
- включить в перечень информации свободного доступа информацию о работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, в том числе протоколов заседаний комиссий, принятых рекомендаций и решений соответствующих руководителей;
- необходимо разработать и нормативно закрепить механизм, не допускающий сокрытие сведений о работе названных комиссий, в том числе установить юридическую ответственность членов комиссий, включая ее председателя.

§ 4. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации

Органы прокуратуры Российской Федерации занимают одно из ключевых мест в системе государственных органов, участвующих в противодействии коррупции.

Это напрямую отражено в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹, где в п. 6 ст. 5 установлено, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

В числе основных законов, регламентирующих деятельность прокуроров в сфере противодействия коррупции, наряду с отмеченным выше и Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О про-

татов городского поселения Федоровский в Ханты-Мансийском автономном округе рассматривает исключительно вопросы, связанные с соблюдением лицами, замещающими муниципальные должности в органах местного самоуправления городского поселения Федоровский, ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также с обеспечением исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими федеральными законами. <http://адмфедоровский.рф/organizlasi/protivodeystvie-korruptsii/normativnyie-pravovye-i-inye-aktyv-sfere-protivodeystviya-korruptsii/>; Положение о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Чувашской Республике, утвержденное Указом Президента Чувашской Республики от 19 октября 2015 г. № 162.

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

куратуре Российской Федерации»¹, также федеральные законы от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»², от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»³, от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «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»⁴ и др.

Генеральная прокуратура Российской Федерации всегда принимала активное участие в деятельности государства, направленной на противодействие коррупции⁵.

В последнее десятилетие органы прокуратуры, помимо традиционных функций (надзор за исполнением законов, за расследованием уголовных дел, проведением оперативно-разыскных мероприятий, поддержание государственного обвинения и т. д.), в сфере противодействия коррупции были наделены новыми функциями (антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов⁶, контроль за расходами государственных служащих⁷), а некоторые были расширены (координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, в том числе с ее проявлениями не преступного характера). Это объективно повлекло существенное увеличение нагрузки на прокуроров в сфере противодействия коррупции.

Учитывая приоритетность данного направления работы органов прокуратуры, в 2007 г. создано самостоятельное структурное подразделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации — Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

³ СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6953.

⁴ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

⁵ См.: Приказ Генпрокуратуры РФ от 29 июня 1994 г. № 31 «О повышении роли органов прокуратуры в борьбе с преступностью и ее предупреждении»; Указание Генпрокуратуры РФ от 12 августа 1996 г. № 49/7 «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе»; Указание Генпрокуратуры РФ от 29 сентября 1997 г. № 59/1 «О принятии дополнительных неотложных мер по пресечению организованной преступности и проявлений коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Статья 9.1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации».

⁷ Статья 12 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

коррупции. Подразделения (отделы) с аналогичной компетенцией были образованы в структуре прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратур, а также в Главной военной прокуратуре. Создание специализированных подразделений сопровождалось существенной активизацией работы в сфере противодействия коррупции¹.

В числе основных задач прокуроров в работе по анализируемому направлению обеспечение: организации и осуществления эффективного прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции; своевременного предупреждения средствами прокурорского надзора коррупционных правонарушений, выявления и устранения их причин и условий; организации эффективного прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью следственных органов и исполнением законодательства об оперативно-разыскной деятельности оперативными подразделениями правоохранительных органов (за исключением органов федеральной службы безопасности); привлечения к предусмотренной законом ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений; защиты и восстановления нарушенных в результате коррупционных правонарушений прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, охраняемых законом интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уголовном, гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве в пределах полномочий, предоставленных законодательством; возмещения вреда, причиненного коррупционными правонарушениями².

¹ См.: приказы Генерального прокурора РФ от 28. марта 2007 г. № 53 «Об усилении борьбы с коррупцией и нарушениями законодательства о государственной и муниципальной службе»; от 2 октября 2007 г. № 154 «Об утверждении Инструкции о порядке формирования подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и привлечения их работников к дисциплинарной ответственности»; от 11 февраля 2008 г. № 23 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции и о результатах расследования уголовных дел коррупционной направленности»; от 1 октября 2008 г. № 196 «О совершенствовании организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»; от 26 августа 2009 г. № 282 «Об организации работы по реализации рекомендаций Группы государств против коррупции»; от 2 марта 2010 г. № 74 «О мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Уральском федеральном округе»; от 15 мая 2010 г. № 209 «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции»; Положение об управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, утверждено Генеральным прокурором РФ 3 сентября 2007 г.; Указание Генерального прокурора РФ от 10 ноября 2009 г. № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Положение об Управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, утв. Генеральным прокурором РФ 8 июля 2016 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Создание специализированных подразделений в органах прокуратуры происходило в условиях активного формирования антикоррупционного законодательства, объективным следствием чего являлся непрекращающийся рост объема работы, возложенной на прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Так, за девять лет с момента принятия Федерального закона № 273-ФЗ было принято 52 федеральных закона, 193 указа и распоряжения Президента Российской Федерации, 227 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, огромное число региональных, ведомственных и иных подзаконных актов, регламентирующих вопросы противодействия коррупции. При этом, несмотря на изначально сформированную обширную нормативно-правовую базу¹, совершенствование нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции продолжается.

На начало 2018 г. основными действующими приказами, регламентирующими работу прокуроров в сфере противодействия коррупции, являются приказы Генерального прокурора Российской Федерации: от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»; от 26 декабря 2013 г. № 553 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения № 1-КОРР»; от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции»; от 14 апреля 2015 г. № 179 «О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и об организации прокурорского надзора за исполнением данного Федерального закона»; от 3 августа 2015 г. № 407 «Об утверждении Типового положения об отделе по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратуры субъекта Российской Федерации»; от 8 июля 2016 г. № 404 «Об утверждении Инструкции о порядке приема на службу (назначения на должность), увольнения (освобождения от должности) и привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорских работников подразделений органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции»; от 29 августа 2016 г. № 528 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности» по форме К и Инструкции по его составлению»; от 28 августа 2017 г. № 590 «О формировании и ведении

¹ См.: Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции / под общ. ред. А. В. Кудашкина. М., 2011. С. 103.

реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Важную роль играют также: указание Генерального прокурора РФ от 1 сентября 2011 г. № 267/40 «О порядке представления для опубликования материалов о работе органов прокуратуры по противодействию коррупции»; совместное указание Генпрокуратуры России № 870/11 и МВД России № 1 от 27 декабря 2017 г. «О введении в действие перечней статей УК РФ, используемых при формировании статистической отчетности».

Необходимо отметить ряд межведомственных соглашений, заключенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации в целях повышения эффективности работы по противодействию коррупции, в их числе: Соглашение ФНС России № ММВ-23–11/2 и Генпрокуратуры России № СД-1–14 от 14 февраля 2014 г. «О взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной налоговой службы в области противодействия коррупции»; «Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в области противодействия коррупции» от 10 февраля 2015 г.; «Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы по финансовому мониторингу» от 11 декабря 2015 г. № СД-18–15, № 01–01–14/28415; «Соглашение об обмене информацией между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации в области противодействия коррупции» от 21 марта 2016 г. и др.

Кроме того, значительное число приказов Генерального прокурора Российской Федерации регулируют вопросы профилактики коррупции в органах прокуратуры. В их числе приказы:

– от 6 мая 2009 г. № 142 «О порядке уведомления прокурорскими работниками и федеральными государственными гражданскими служащими руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений»;

– от 17 марта 2010 г. № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации»;

– от 25 марта 2011 г. № 79 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего органов прокуратуры Российской Федерации»;

– от 3 апреля 2014 г. № 175 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы организационно-распорядительных документов и проектов организационно-распорядительных докумен-

тов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, содержащих нормы права»;

– от 11 ноября 2014 г. № 611 «О комиссиях органов и организаций прокуратуры Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»;

– от 26 декабря 2014 г. № 725 «Об утверждении Положения о порядке представления в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и перечня должностных лиц органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, по решению которых осуществляются проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, соблюдения требований к служебному поведению и контроль за расходами»;

– от 5 мая 2015 г. № 206 «О мерах по повышению эффективности работы, направленной на формирование и воспитание кадрового состава органов прокуратуры, и соблюдению антикоррупционного законодательства в органах прокуратуры Российской Федерации»;

– от 29 мая 2015 г. № 268 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы в системе прокуратуры Российской Федерации, при замещении которых федеральным государственным служащим запрещается 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»;

– от 18 сентября 2015 г. № 489 «Об утверждении Порядка уведомления работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед прокуратурой Российской Федерации, о фактах обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов»;

– от 22 октября 2015 г. № 588 «Об организации работы по проведению проверок достоверности и полноты сведений, представляемых при замещении должностей федеральной государственной службы в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, назначение на которые осуществляется Президентом Российской Федерации и Генеральным прокурором Российской Федерации, и при продлении срока полномочий прокурора»;

– от 29 октября 2015 г. № 603 «Об утверждении перечня должностей в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, при замещении которых федеральные государственные служащие и иные работники обязаны представлять сведения о своих доходах,

об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»;

– от 4 декабря 2015 г. № 669 «О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед прокуратурой Российской Федерации, ограничений, запретов и обязанностей»;

– от 25 марта 2016 г. № 173 «Об утверждении Положения о порядке принятия федеральными государственными служащими, иными работниками органов и организаций прокуратуры Российской Федерации почетных и специальных званий, наград иностранных государств, Международных организаций, политических партий, иных общественных объединений, в том числе религиозных, и других организаций»;

– от 8 апреля 2016 г. № 209 «О порядке сообщения федеральными государственными служащими органов и организаций прокуратуры Российской Федерации о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов»;

– от 30 августа 2016 г. № 531 «О передаче в доверительное управление прокурорскими работниками, федеральными государственными гражданскими служащими, иными работниками органов и организаций прокуратуры Российской Федерации принадлежащих им ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций)»;

– от 28 сентября 2016 г. № 612 «Об утверждении Положения о порядке принятия федеральными государственными служащими органов и организаций прокуратуры Российской Федерации наград и почетных званий федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления»;

– от 1 февраля 2017 г. № 59 «Об утверждении Положения о сообщении федеральными государственными служащими и иными работниками органов и организаций прокуратуры Российской Федерации о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации» и др.

Анализ статистических данных, изучение справочно-информационных документов¹ свидетельствуют о последовательном наращива-

¹ Подробнее см.: *Илий С. К., Соколов М. А.* Надзор за исполнением законов о противодействии коррупции и перспективы совершенствования деятельности прокуратуры Российской Федерации в данной сфере // Прокуратура России: 1991–2016 гг.: сб.

нии усилий органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции по всем основным направлениям.

Без преувеличения, одной из основных функций прокуратуры в сфере противодействия коррупции является надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в части соблюдения установленных антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений, а также представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Развитие антикоррупционного законодательства повлекло увеличение объектов надзора: с 2013 г. прокуроры осуществляют также надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в государственных корпорациях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов. Кроме того, следует учитывать, что согласно ст. 13.3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» любые организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции¹, т. е. фактически все организации, которые имеют обособленное имущество и отвечают им по своим обязательствам, могут от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (ст. 48 ГК РФ).

В рамках надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере государственной и муниципальной службы осуществляется проверка законности деятельности федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, их должностных лиц по исполнению норм законодательства, регулирующих вопросы противодействия коррупции на государственной и муниципальной службе.

Наглядной иллюстрацией вклада органов прокуратуры Российской Федерации в обеспечение законности и правопорядка в сфере

статей / под общ. ред. А. Ю. Винокурова. М., 2016. С. 65–71; Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры: информационно-аналитическая записка. 2015 / под общ. ред. О. С. Капинус. М., 2016. С. 99–115.

¹ Статья 13.3 введена Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6954; СПС «КонсультантПлюс».

противодействия коррупции является выявление более 3 миллионов нарушений законодательства о противодействии коррупции за десятилетний период с 2008 по 2017 г. В последние годы наблюдается снижение числа выявленных правонарушений коррупционной направленности: в 2017 г. — 245 633 (на 24,6% меньше, чем в предыдущем году), в 2016 г. — 325 647 (на 15,7% меньше, чем в 2015 г.) (рис. 1).

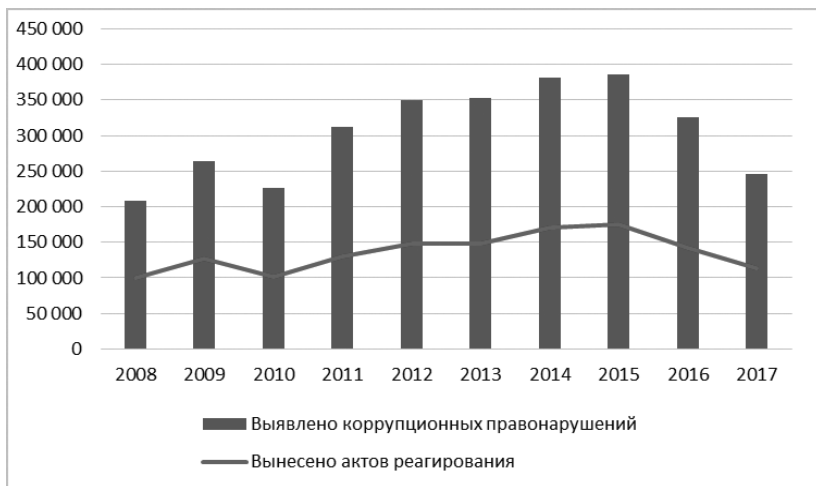


Рис. 1. Динамика выявленных прокурорами нарушений антикоррупционного законодательства и актов прокурорского реагирования

С 2013 г. на органы прокуратуры возложена новая функция — контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам. Так, согласно ч. 3 ст. 16 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», если в ходе осуществления контроля за расходами выявлены обстоятельства, свидетельствующие о несоответствии расходов лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, материалы, полученные в результате осуществления контроля за расходами, в трехдневный срок после его завершения направляются лицом, принявшим решение об осуществлении контроля за расходами, в органы прокуратуры Российской Федерации. В свою очередь Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при получении данных материалов в соответствии со ст. 17 вышеуказанного Закона в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транс-

портных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы¹.

Благодаря активной работе прокуроров по данному направлению количество нарушений законодательства в этой сфере снизилось в 2017 г. по сравнению с 2016 г. с 4,6 тыс. до 2,8 тыс. В целях их устранения внесено 715 представлений, принесено 1011 протестов. К дисциплинарной ответственности по требованию прокуроров привлечено 475 должностных лиц. При этом почти на треть (с 361 до 462) возросло число инициированных прокурорами процедур контроля за соответствием расходов полученным доходам, по результатам которых в органы прокуратуры поступило 47 материалов для обращения в суд. В результате направлено 35 исков об обращении в доход государства имущества на общую сумму 9,7 млрд рублей (транспортные средства, земельные участки, жилые и нежилые помещения); судами удовлетворено 26 исков на сумму 9,2 млрд рублей, что значительно превышает аналогичные показатели прошлого года. Почти в четыре раза (с 34,1 до 134,8 млн рублей) возросла совокупная стоимость обращенного в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений о его приобретении на законные доходы.

Например, в 2017 г. вступило в силу решение суда об обращении в доход государства имущества бывшего заместителя руководителя Управления Федерального агентства по государственным резервам по Сибирскому федеральному округу общей стоимостью более 120 млн рублей. В ноябре 2017 г. судом удовлетворено исковое заявление прокурора г. Омска об обращении в доход государства находящихся в г. Дюссельдорфе (Германия) квартиры с машиноместом в подземном паркинге (стоимостью более 600 тыс. евро), принадлежащих бывшему депутату Омского городского Совета и его супруге. В Республике Башкортостан суд удовлетворил иск прокурора об изъятии в доход государства незаконно нажитого имущества сотрудника ОВД и его супруги, общая стоимость которого превысила 18 млн рублей (при официальном годовом доходе семьи около 1,5 млн рублей). Установлено, что в течение 2013–2015 гг. они приобрели три квартиры, жилой дом, три земельных участка, автомобили, а также построили коттедж площадью 200 кв. м. Судебное решение вступило в законную силу, сотрудник ОВД уволен из органов в связи с утратой доверия².

¹ См. подробнее: Приказ Генерального Прокурора РФ от 14 апреля 2015 г. № 179 «О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и об организации прокурорского надзора за исполнением данного Федерального закона».

² Русецкий А. Е. Если расходы больше доходов // Прокурор. 2016. № 2. С. 60–63; О результатах работы органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за ис-

В целях выявления нарушений законодательства о государственной и муниципальной службе, о противодействии коррупции органы прокуратуры используют разнообразные источники и предоставленные им законом полномочия. Наибольшая часть нарушений выявляется в результате плановых проверок исполнения законов. Сравнительно редко нарушения выявляются по обращениям граждан, при расследовании уголовных дел, по сообщениям СМИ. В остальных случаях источниками информации о нарушении законов могут быть материалы ОРД, сообщения и другие обращения должностных лиц.

Основные проблемы, с которыми сталкиваются прокуроры при осуществлении надзора за исполнением антикоррупционного законодательства, вызваны несовершенством нормативно-правовой базы, которая на данный момент нуждается в систематизации, в унификации антикоррупционных требований, устранении существующих пробелов. Также присутствует и ряд организационных проблем, связанных с недостаточной штатной численностью прокурорских работников, специализирующихся на данном направлении, их перегруженностью, иногда недостаточным уровнем профессиональной подготовки; зачастую присутствует ориентация в работе на показатели, а не на реальное изменение ситуации. Прокурорами также отмечаются определенные проблемы взаимодействия с другими правоохранительными и контролирующими органами в ходе осуществления надзорных мероприятий и последующего привлечения виновных лиц к ответственности.

Общим для органов государственной власти и местного самоуправления нарушением является непринятие представителем нанимателя (главой муниципального образования) предусмотренных законодательством мер при обнаружении признаков административного правонарушения, уголовно-наказуемого деяния, в том числе коррупционного характера, совершенного служащим. Зачастую без должного реагирования остаются дисциплинарные проступки, заключающиеся в несоблюдении требований к служебному поведению, носящих антикоррупционный характер.

В течение всего анализируемого периода более половины всех коррупционных нарушений федерального законодательства выявляется прокурорами в исполнительных и представительных органах местного самоуправления: в 2017 г. — 50,3% (в 2016 г. — 55,7%; в 2013 г. — 61,2%). В то время как в органах власти федерального и регионального уровней выявляется значительно меньше нарушений. Так, в 2017 г. в федеральных министерствах и ведомствах и их территориальных подразделениях всех уровней было выявлено 20,3% нарушений, в государственных и муниципальных учреждениях — 11,6%, в представительных и исполнительных органах власти субъектов Российской Федерации — 3,1%.

При анализе причин нарушений закона на государственной и муниципальной службе необходимо учитывать возрастающую нагрузку на конкретных государственных и муниципальных служащих при заявленной государством тенденции к сокращению государственного аппарата. Основной причиной выявленных нарушений в сфере муниципальной службы (особенно это характерно для сельских поселений, где в штате кроме главы имеется один или два специалиста, отвечающих практически за все направления деятельности муниципального образования) является недостаточная правовая грамотность должностных лиц, отсутствие у них элементарных юридических знаний.

Больше всего нарушений законодательства приходится на нарушение нормативных правовых актов о противодействии коррупции, далее по степени распространенности следуют нарушения законодательства о муниципальной службе, нормативных правовых актов о государственной службе и др. При этом удельный вес рассматриваемых нарушений остается относительно стабильным на протяжении всего периода, подчиняясь общей тенденции динамики числа выявляемых нарушений.

Основные организационные и управленческие усилия органов прокуратуры Российской Федерации в период с 2008 по 2017 г. направлены на корректировку складывающейся надзорной практики для решения ключевой задачи — повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Анализ статистических данных свидетельствует о том, что эффективность принятых в рассматриваемой сфере актов прокурорского надзора ежегодно остается высокой, заметно отличаясь от других направлений надзорной деятельности, при этом отмечается устойчивая тенденция роста эффективности базовых актов реагирования и снижение числа отклоненных требований прокурора.

Так, количество принесенных протестов с 2008 по 2017 г. увеличилось на 68% (с 29602 до 33997), при этом случаи отклонения требований прокурора сократились почти в восемь раз (с 753 до 99). Растет и эффективность иных актов прокурорского реагирования. Так, удельный вес уголовных дел, возбужденных по материалам, направленным в следственные органы прокурорами в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ, вырос с 43,9% в 2008 г. до 85,6% в 2017 г.

При относительно уменьшении общего количества лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования (с 72,6 тыс. в 2016 г. до 64,9 тыс. в 2017 г.), заметно возросла доля работников, уволенных в связи с утратой доверия: с 383 до 1251¹.

¹ См.: Обзор практики работы органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции за 2017 г. // Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 27 апреля 2018 г. № 86-13-2018/Ип4661-18.

Проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции проводятся в первую очередь в отношении лиц, занимающих руководящие должности. Прокурорами выявляются и пресекаются нарушения должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления установленных запретов, ограничений и неисполнения предусмотренных антикоррупционным законодательством обязанностей, в том числе факты конфликта интересов. Подавляющая их часть связана с представлением недостоверных сведений о доходах и расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, неисполнением работодателями обязанностей по уведомлению о приеме на работу бывших государственных и муниципальных служащих. Прокурорами продолжают выявляться нарушения государственным гражданскими служащими, а также иными должностными лицами требований о запрете на участие в органах управления коммерческих организаций; осуществление предпринимательской деятельности.

Существенные изменения антикоррупционного законодательства потребовали принятия мер, направленных на приведение региональной и муниципальной правовой базы в соответствие с действующими федеральными нормами. Значительные усилия органов прокуратуры также были направлены на повышение эффективности межведомственного взаимодействия, антикоррупционного мониторинга, экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Особое внимание уделено вопросам устранения условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, давалась принципиальная оценка качеству и полноте проводимых мероприятий по профилактике коррупции.

Анализ статистических данных о реализации прокурорами полномочий, предусмотренных ст. 9¹ Федерального закона от 17 июля 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», свидетельствует о наступательной работе прокуроров, в результате которой после вмешательства прокурора из значительного количества нормативных правовых актов устраняются коррупциогенные факторы. Ежегодно прокуроры проводят экспертизу около одного миллиона нормативных правовых актов и их проектов, в 40–50 тыс. из них выявляются и устраняются коррупциогенные факторы. Чаще всего прокурорами выявляются коррупциогенные факторы в актах, принимаемых представительными и исполнительными органами местного самоуправления (более 90% от общего количества). Наиболее распространенные коррупциогенные факторы: принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (в 2017 г. — 24,8% из всех выявленных коррупциогенных факторов), широта дискреционных полномочий (23,6%), отсутствие или неполнота административных процедур (20%).

Одним из важных направлений деятельности прокуроров в сфере противодействия коррупции является выявление и привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении административных правонарушений коррупционной направленности¹. В 2017 г. за административные правонарушения с коррупционной составляющей наложено более 1,3 млрд рублей штрафов, что на четверть больше, чем в 2016 г. При этом следует отметить особую роль прокурора в противодействии проявлениям коррупции со стороны юридических лиц, так как только прокуроры уполномочены возбуждать дела об основных административных коррупционных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.28 (Незаконное вознаграждение от имени юридического лица) и 19.29 (Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)) КоАП РФ. Следует отметить активную работу органов прокуратуры по данному направлению: на протяжении ряда лет наблюдается последовательный рост числа лиц, привлеченных к административной ответственности (рис. 2).

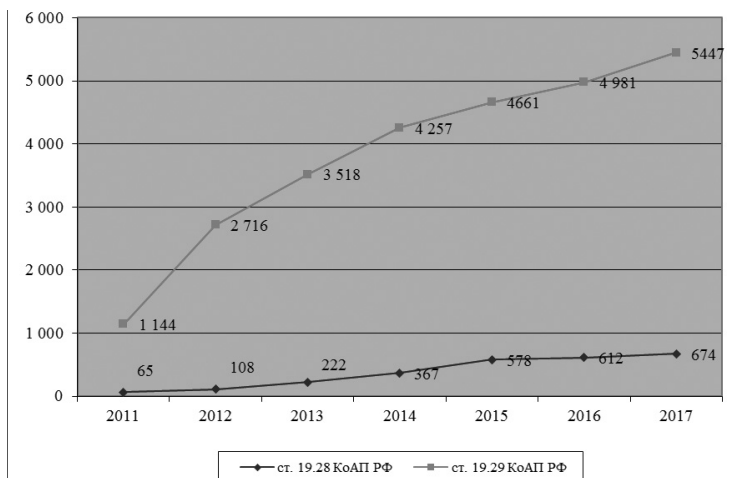


Рис. 2. Динамика дел об административных правонарушениях коррупционной направленности, рассмотренных судебными органами

¹ Подробные вопросы реализации органами прокуратуры функции административного преследования см.: *Винокуров А. Ю.* Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10; 4; *Винокуров А. Ю.* Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное и муниципальное право 2013. № 1; *Илий С. К.* Деятельность органов прокуратуры по административному преследованию за совершение коррупционных правонарушений. Т. 10 // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 4. С. 18–27; *Субанова Н. В.* Проблемы обеспечения законности в сфере административного принуждения средствами прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 3 (41).

В последнее время существенно активизирована работа органов прокуратуры по таким важным направлениям профилактики коррупции, как антикоррупционное просвещение населения, оказание методической помощи государственным и муниципальным органам власти. Действенным средством антикоррупционного просвещения и формирования нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям является разработка прокурорскими работниками наглядных информационно-справочных и методических материалов¹, которые размещаются в средствах массовой информации и на официальных сайтах прокуратур, распространяются в ходе выступлений в трудовых коллективах и учебных заведениях. Среди наиболее значимых мероприятий, проведенных при непосредственном участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, можно выделить VIII Всероссийский конкурс социальной рекламы «Новый Взгляд» со специальной темой «Прокуратура против коррупции», в ходе которого было разработано 2377 плакатов и видеоматериалов антикоррупционной направленности, а также семинар-совещание (с применением онлайн-трансляции) с руководителями кадровых подразделений федеральных и региональных органов власти (18–19 апреля 2017 г.), в ходе которого были не только освещены актуальные вопросы исполнения антикоррупционного законодательства, но и состоялся прямой диалог с представителями поднадзорных ведомств, подготовлен сборник материалов семинара².

Следует отметить, что к своей деятельности по противодействию коррупции многие прокуроры подходят творчески, используют нестандартные подходы, новые методы, активно взаимодействуют с региональными органами, осуществляющими профилактику коррупции.

Например, Прокуратура Республики Татарстан уделяет большое внимание межведомственному взаимодействию в сфере противодействия коррупции. В соответствии с законом Республики Татарстан «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» по решению Президента Республики Татарстан формируются совещательные и экспертные органы, в состав которых включаются представители различных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, научных и образовательных учреждений, а также иные лица, специализирующиеся на изучении проблем коррупции. В 2012 г. была образована Республиканская экспертная группа по вопросам противодействия коррупции, чья деятельность координируется Управлением Президента Республики Татарстан по вопросам противодействия коррупции. При этом наряду с ана-

¹ См.: URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/met>.

² См.: URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/seminar>.

литической, экспертной работой представители экспертной группы участвуют в антикоррупционных проверках совместно с работниками прокуратуры. Экспертная группа функционирует на плановой основе: заблаговременно обсуждаются объекты проведения проверки и сроки. По результатам проверки в органах власти или муниципальных образованиях, которая длится до двух недель, составляется обобщенная справка объемом от 100 до 150 страниц. За время существования группы осуществлено более 40 выездов в муниципальные образования, органы власти субъекта и подведомственные учреждения, по итогам которых более 250 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, восстанавливалась муниципальная и государственная собственность на ранее похищенные земельные участки, осуществлялась государственная регистрация бесхозных объектов недвижимости и т. д. В результате совместной работы повышается эффективность мер прокурорского реагирования¹.

Направления деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции настолько обширны, что могут быть всесторонне рассмотрены лишь в рамках отдельного монографического исследования. Можно только упомянуть деятельность прокуроров по надзору за расследованием преступлений коррупционной направленности, проведению ОРМ и поддержанию государственного обвинения в судах²; реализации полномочий прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве; надзор за исполнением законов в сфере государственных и муниципальных закупок;³ возврат незаконно полученного в результате коррупции имущества;⁴ международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции⁵; работу с обращениями

¹ *Валитов Р. Р.* Вопросы обеспечения эффективного взаимодействия прокуратуры и органов власти субъекта Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник материалов семинара по обмену опытом. М.: Ун-т прокуратуры РФ, 2018. С. 15–23.

² См.: Уголовное преследование коррупционеров в судах — одно из важнейших направлений деятельности органов военной прокуратуры // Прокурор. 2016. № 2. С. 64–68.

³ См.: *Рябов Н. А.* Надзор за исполнением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Законность. 2016. № 7. С. 3–5.

⁴ См.: *Жубрин Р. В., Илий С. К.* Проблемы возмещения ущерба от коррупционных преступлений и правонарушений // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2017. № 3 (59). С. 70–77; *Русецкий А. Е., Плохов С. В.* К вопросу о возврате из-за рубежа активов, полученных в результате коррупции // Прокурор. 2016. № 3.

⁵ См.: *Семин Ю. Ю., Онуфриенко А. В.* Опыт участия Генеральной прокуратуры Российской Федерации в международных механизмах противодействия коррупции // Вопросы участия органов прокуратуры в реализации международных конвенций против коррупции: сборник материалов научно-практического семинара

граждан и юридических лиц; мониторинг федерального законодательства и правоприменительной практики в области противодействия коррупции, совершенствование нормативной правовой базы противодействия коррупции и т. д.

Анализ статистических данных, докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации и иных приравненных к ним прокуратур, а также аналитических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, результатов проведенных Университетом прокуратуры Российской Федерации исследований свидетельствует о последовательном наращивании на протяжении последних лет надзорных усилий органов прокуратуры в рассматриваемой сфере, активном их участии в формировании антикоррупционного законодательства на всех уровнях, последовательном повышении эффективности деятельности прокуроров. Зачастую только после вмешательства прокуроров начинают функционировать новые антикоррупционные механизмы, формируется региональная нормативно-правовая база противодействия коррупции¹.

(Москва, 17 июня 2014 г.); Ген. прокуратура Российской Федерации; Акад. Ген. прокуратуры РФ. М., 2015. С. 5–11; Четвертакова Е. Ю. Проблемы взаимодействия генеральных прокуратур государств — участников СНГ в сфере противодействия коррупции // Там же. С. 19–26.

¹ См. подробнее: Каюмова Д. Р., Козлов Т. Л. Осуществление надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в Республике Крым // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 3. С. 34; Асапов П. В., Илий С. К. Деятельность правоохранительных органов по укреплению законности в сфере противодействия экстремизму, терроризму и коррупции в Республике Крым и г. Севастополе // Вестник ВИПК МВД России. 2017. № 1 (41). С. 18–24; Грициков К. А. Практика осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, государственной и муниципальной службе в прокуратуре Омской области // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник материалов семинара по обмену опытом. М.: Ун-т прокуратуры РФ, 2018. С. 23–28.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет резюмировать, что на современном этапе развития правовой системы России одним из наиболее актуальных вопросов совершенствования законодательства о противодействии коррупции становится разработка научно обоснованной концепции его систематизации. После принятия базового Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ прошло без малого 10 лет, однако до сих пор антикоррупционное законодательство является недостаточно систематизированным. «Родовые» особенности законодательства о противодействии коррупции, представляющего систему взаимосвязанных с базовым Федеральным законом «О противодействии коррупции» разноотраслевых нормативных правовых актов, не позволяют говорить о возможности полной его кодификации ввиду существенных отличий общественных отношений, относящихся к предмету его регулирования.

Для большинства зарубежных государств также нехарактерно принятие кодифицированных актов по борьбе с коррупцией. Например, в правовых системах таких стран, как Австралия, Великобритания, Германия, США, Франция, Швейцария, отсутствуют общие или специальные антикоррупционные кодексы (кодексы о борьбе с коррупцией). Анализ опыта развития зарубежного антикоррупционного законодательства демонстрирует, что законодательство о противодействии коррупции применяется не само по себе, а в совокупности с иными актами, которые формально не связаны с противодействием коррупции, однако в совокупности с нормами антикоррупционного законодательства создают правовые основы для эффективного противодействия коррупции.

Правовое регулирование противодействия коррупции в Российской Федерации, как государства с федеративным устройством, схоже с моделями правового регулирования, применяемыми в зарубежных федеративных государствах. Разделение всего массива законодательных актов на федеральные и акты субъектов позволяет точно решать задачи борьбы с коррупцией в конкретных регионах. Как показывает

опыт зарубежных государств, в некоторых случаях апробация антикоррупционных механизмов на уровне какого-либо субъекта федерации может быть полезна не только для борьбы с коррупцией в данном субъекте, но и может быть эффективно использована при систематизации федерального антикоррупционного законодательства.

Принимая во внимание интенсивное нормотворчество в сфере противодействия коррупции и наличие множественности нормативных правовых актов, полагаем, что наиболее действенной и эффективной формой систематизации антикоррупционного законодательства может явиться группировка его основополагающих положений в отдельные «субинституты» посредством их укрупнения и консолидации на основании предмета правового регулирования. К таким «субинститутам» в первую очередь следует отнести запреты, ограничения и требования, установленные в целях противодействия коррупции; представление сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера; предотвращение и урегулирование конфликта интересов; увольнение в связи с утратой доверия и др.

За последние годы произошло существенное наполнение нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции, в том числе за счет увеличения количества законов, направленных на регламентацию указанных отношений. Проведенный анализ состояния законодательной базы субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции свидетельствует о множественности законодательных актов большинства субъектов Российской Федерации в данной сфере.

Рост числа подзаконных нормативных правовых актов обусловлен особенностью самой сферы правового регулирования, поскольку обеспечение регламентации вопросов противодействия коррупции нередко требует «веерного» принятия нормативных правовых актов по схожему предмету регулирования разными органами государственной власти субъекта Российской Федерации либо одним и тем же органом, но в отношении разных органов исполнительной власти. Чрезмерное количество законов субъектов Российской Федерации в данной сфере, носящих «точечный» характер регулирования, не способствует повышению эффективности правового воздействия, а также усложняет практику правоприменения.

Являясь центральным элементом (ядром) в правовой основе противодействия коррупции на региональном уровне, закон о противодействии коррупции должен выполнять функцию связующего, координирующего звена в системе правовых актов.

Длительное время в субъектах РФ существовали различные подходы в обеспечении координации антикоррупционной деятельности:

- 1) возложение координационной функции полностью на аппарат высшего должностного лица субъекта РФ;
- 2) осуществление координационных полномочий высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;
- 3) создание специальных комиссий по координации осуществления антикоррупционных мероприятий органами государственной власти и местного самоуправления на территории субъекта РФ. Выбор наиболее эффективной модели каждым конкретным субъектом РФ зависел в основном от наличия соответствующего кадрового потенциала.

Создание комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте РФ служит целям стандартизации государственной политики по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации.

Данный координационный орган занимает особое место в системе органов противодействия коррупции в субъекте РФ. Это — специализированный орган (постоянно действующий координационный орган при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации), не задействованный в выполнении иных функций, кроме противодействия коррупции, что позволяет обеспечивать наибольшую эффективность в реализации государственной антикоррупционной политики на региональном уровне.

Принятая за основу в субъектах РФ организационно-правовая модель координации проведения антикоррупционной политики, в которой специализированный орган по противодействию коррупции подотчетен главе субъекта РФ, обеспечивает согласованность обеспечения антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации.

В субъектах РФ отсутствует единый подход к созданию органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений. При этом в случае, если функции органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений исполняет одно из структурных подразделений органа, не исключена ситуация с возникновением конфликта интересов. Кроме того, нельзя не учитывать, что объем полномочий органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений и его влияние при осуществлении функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений будут объективно варьироваться в зависимости от того, какое место занимает данный орган в структуре органов государственной власти субъекта РФ.

Подразделение по профилактике коррупционных правонарушений осуществляет основные функции, которые закреплены в Типовом положении: обеспечительная, контрольно-проверочная, функция по информированию и просвещению, нормотворческая и иные функции.

Анализ функций показывает, что основными являются обеспечительная и контрольная (контрольно-проверочная) функция. На наш взгляд, не менее важное значение имеет и функция антикоррупционного просвещения. Однако не во всех субъектах Российской Федерации данные органы наделены такой функцией. Например, в некоторых субъектах Российской Федерации функция организации антикоррупционного образования исключена из функций органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а отнесена к полномочиям других исполнительных органов государственной власти.

Социальный контроль в сфере противодействия коррупции — сложный феномен, синтезирующий управленческие и правовые начала, экономическую, социологическую и психологическую составляющие. Понимание его созидательной природы, потенциала сотрудничества между различными социальными структурами для достижения общего блага должно быть положено в основу юридической конструкции этого института и его последовательной институционализации в государственной и общественной практике.

Среди признаков социального контроля можно выделить: 1) баланс интересов социальных групп; 2) защиту прав человека через объединение и согласование усилий гражданского общества; 3) реализацию социальных норм; 4) распространение на разные сферы государственной деятельности; 5) широкое участие различных слоев общества; 6) добровольность участия.

В свою очередь, взаимодействие государства с гражданским обществом в сфере предотвращения и минимизации коррупционных проявлений должно акцентироваться на:

- преодолении коррупциогенного сознания, порождающего в свою очередь коррупционное поведение (действия, бездействие) не только государственных и муниципальных служащих, но и остальных граждан;
- своевременном выявлении действующих коррупционных практик с доведением соответствующей информации до правоохранительных органов;
- устранении коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах.

Эффективность антикоррупционных технологий социального контроля можно понимать в том смысле, что они могут реально изменить

ситуацию (внутренняя эффективность) и что политическая система отреагирует на них (внешняя эффективность).

Полученные в результате эмпирических исследований данные дают основания утверждать, что проблемы работы комиссий во многом обусловлены их слабой активностью и недостаточностью усилий по координации их работы. Требуется дальнейшая научная проработка соответствующих методических материалов, совершенствование программы подготовки членов таких комиссий в учебных заведениях, а также более активное использование потенциала координационных советов в различных субъектах Российской Федерации.

Функции (согласно Типовому положению об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений)

Обеспечительная

- 1) обеспечение соблюдения государственных гражданскими служащими (далее – ФГТС) запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции;
- 2) принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе;
- 3) обеспечение деятельности комиссии федерального государственного органа по соблюдению требований к служебному поведению ФГТС и Урегулированию конфликта интересов;
- 4) оказание ФГТС консультативной помощи по вопросам, связанным с применением законодательства РФ о противодействии коррупции, а также с подготовкой сообщений о фактах коррупции;
- 5) обеспечение соблюдения в федеральном государственном органе законов, прав и интересов ФГТС, сообщившего о ставшем ему известном факте коррупции;
- 6) обеспечение реализации ФГТС обязанности уведомлять представителя начальника (работодателя), органы Прокуратуры РФ, иные федеральные государственные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

Информирования и просвещения

- 1) участие в пределах своей компетенции в обеспечении размещения сведений об доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера ФГТС, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей на официальном сайте федерального государственного органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также в обеспечении предоставления сведений этих общероссийским средствам массовой информации для опубликования;
- 2) организация в пределах своей компетенции антикоррупционного просвещения ФГТС.

Нормотворческая

подготовка в пределах своей компетенции проектов нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции

Контрольно-проверочные

1) осуществление проверки: достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также иных сведений, представленных гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы; достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных ФГТС в соответствии с законодательством РФ; соблюдения ФГТС запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; соблюдения гражданами, замещающими должности федеральной государственной гражданской службы, ограничений при заключении ими после увольнения с федеральной государственной гражданской службы (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами;

2) анализ сведений: о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы; о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных ФГТС в соответствии с законодательством РФ; о соблюдении ФГТС запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; о соблюдении гражданами, замещающими должности федеральной государственной гражданской службы, ограничений при заключении ими после увольнения с федеральной государственной гражданской службы трудового договора и (или) гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Иные функции



СОДЕРЖАНИЕ

Коллектив авторов	5
Принятые сокращения.....	8
Введение	10
Глава I. Правовое регулирование противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и зарубежных государств.....	16
§ 1. Правовая основа противодействия коррупции в Российской Федерации	16
§ 2. Система нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.....	27
§ 3. Опыт зарубежных государств с федеративной формой государственного устройства в сфере правового регулирования противодействия коррупции в субъектах федерации.....	41
Глава II. Анализ деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.....	54
§ 1. Правовой статус и функции Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.....	54
§ 2. Организация деятельности и порядок работы Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.....	73
Глава III. Основные подходы к созданию органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.....	88
§ 1. Правовой статус и функции органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.....	88

§ 2. Организация деятельности органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.....	102
Глава IV. Правовое регулирование антикоррупционного социального контроля в субъектах Российской Федерации.....	113
§ 1. Роль социального контроля в системе мер противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации.....	113
§ 2. Институты гражданского общества в системе антикоррупционного социального контроля в субъекте Российской Федерации.....	120
§ 3. Технологии антикоррупционного социального контроля	132
§ 4. Сравнительно-правовой анализ нормативных правовых актов по вопросам антикоррупционного социального контроля в субъектах Российской Федерации.....	149
Глава V. Анализ практики исполнения законодательства о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации.....	165
§ 1. Антикоррупционные стандарты на государственной гражданской и муниципальной службе в субъектах Российской Федерации.....	165
§ 2. Декларирование государственными гражданскими служащими субъектов Российской Федерации и муниципальными служащими доходов, имущества.....	180
§ 3. Урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службе в субъектах Российской Федерации	190
§ 4. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции в субъектах Российской Федерации.....	200
Заключение.....	217
Приложение	222

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М О Н О Г Р А Ф И Я

Монография посвящена анализу организационно-правовых механизмов противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации в системной взаимосвязи с нормативными правовыми актами федерального законодательства о противодействии коррупции.

Исследование отражает теоретико-методологические подходы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации к правовому обеспечению противодействия коррупции, а также учитывает правоприменительную практику, включая взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных государственных органов.

Рассмотрены проблемы, связанные с организацией деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации и органа государственной власти субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также вопросы антикоррупционного социального контроля.

Для научных работников, практикующих юристов, представителей государственных органов и органов местного самоуправления, общественных и правозащитных организаций, а также для широкого круга читателей, заинтересованных в успешной реализации антикоррупционной политики государства.



• ПРОСПЕКТ •

Издательство «ПРОСПЕКТ»
(495) 651-62-62
e-mail: mail@prospekt.org
www.prospekt.org

