

Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации

13 февраля 2013 г. в г. Казани Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ при участии Совета Федерации Федерального Собрания РФ и совместно с Президентом Республики Татарстан провел Всероссийскую научно-практическую конференцию «Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: проблемы и способы их решения».

Выбор Республики Татарстан для проведения конференции в формате всероссийского форума не случаен, поскольку законодательство в сфере противодействия коррупции здесь развивается наиболее динамично, нередко с опережением федерального законодательства, и на сегодняшний день Татарстан обладает наиболее полным правовым анткоррупционным инструментарием и одной из лучших правоприменимых практик.

В конференции приняли участие представители 36 субъектов РФ из всех восьми федеральных округов Российской Федерации, а также зарубежные ученые. Среди них: заместители руководителей и сотрудники федеральных и региональных органов государственной власти, члены Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, руководители научных организаций и высших учебных заведений России и др. Главы муниципальных образований Республики Татарстан участвовали в заседании в режиме видеоконференции.

Открывая пленарное заседание, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — Институт, ИЗиСП) академик РАН, доктор юридических наук, профессор **Т. Я. Хабриева** обратила внимание на то, что борьба с коррупцией требует объединения усилий всех уровней политической власти, институтов гражданского общества, научного сообщества. В связи с этим была особо отмечена роль Совета Федерации Федерального Собрания РФ, который имеет огромные конституционные возможности для того, чтобы дать новый импульс для развития антикоррупционной государственной политики в Российской Федерации, объединить усилия субъектов РФ в сфере противодействия коррупции.

Президент Республики Татарстан, доктор юридических наук **Р. Н. Минниханов** поприветствовал участников конференции, особо подчеркнул необходимость регионального обмена опытом по противодействию коррупции. При этом он выделил две основные составляющие в антикоррупционной политики в Республике Татарстан: это информированность населения и прозрачность действий в антикоррупционной работе.

С приветственным словом выступила Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ **В. И. Матвиенко**. Она отметила, что борьба с коррупцией в Российской Федерации приобретает системный, принципиальный и последовательный характер. Среди важных практических шагов следует отме-

тить принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», утверждение Национального плана противодействия коррупции на 2012—2013 годы, создание Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. Власть демонстрирует твердую политическую волю в борьбе с коррупцией. Свидетельством тому служит ряд расследований и громких отставок: по итогам прошлого года было выявлено более 50 тыс. преступлений коррупционной направленности, осуждено около 7 тыс. человек.

Однако некоторыми жесткими мерами проблему не решить. Необходимо последовательно проводить линию на сокращение и упрощение административных процедур, создание прозрачных, понятных «правил игры» в экономике, минимизацию права отдельных чиновников принимать единоличные решения, облегчение доступа граждан к услугам государственных органов. Кроме того, в борьбе с коррупцией необходима мощная общественная поддержка, поощрение общественных инициатив, открытость и готовность власти к взаимодействию, а также дальнейшая работа по созданию моральной атмосферы осуждения коррупции.

Применительно к субъектам РФ были выделены следующие основные направления совершенствования правовых и институциональных основ противодействия коррупции: создание собственной правовой базы субъектов РФ; формирование региональных специализированных институтов по реализации антикоррупционной политики в системе исполнительной власти; образование специальных советацательных, координационных, экспертных советов и комиссий; повышение квалификации государственных гражданских служащих субъектов РФ и муниципальных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в работе по противодействию коррупции.

Т.Я.Хабриева представила доклад «Практика реализации региональных программ противодействия коррупции: типичные ошибки и меры по совершенствованию». Обращаясь к участникам, она акцентировала внимание на том, что по поручению Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции в 2011—2012 гг. Институтом проведено исследование практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах РФ, по результатам которого выявлен ряд проблем общеправового, содержательного и институционального характера. Обозначенные проблемы вызваны недостатками как федерального, так и регионального законодательства, несовершенством практики его применения, профессиональными ошибками лиц, ответственных за реализацию региональных программ противодействия коррупции.

Так, среди общеправовых отмечены проблемы дублирования федеральных норм, несоблюдения принципа соответствия регионального законодательства законодательству Российской Федерации. К проблемам содержательного характера, влияющих на эффективность правового воздействия, относятся: нарушение установленного соотношения полномочий между органами власти Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований; ориентированность комплекса профилактических мер в большей степени на их выполнение в рамках внутриведомственного контроля, т. е. внутри органа государственной власти, что снижает результативность профилактики; отсутствие сформированных банков данных зон повышенного коррупционного риска и коррупционных практик в субъектах РФ; практически полное отсутствие взаимодействия между органами государственной власти субъектов РФ и лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов на проведение экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных пра-

вовых актов на коррупциогенность; недостаточность взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции; и др. Для решения институциональных проблем следует упорядочить функции координационных и консультативно-совещательных органов при главе субъекта Федерации, усилить действие принципа открытости (транспарентности) при формировании и в деятельности антикоррупционных советов и комиссий, наладить механизмы координации и взаимодействия между органами государственной власти субъектов РФ и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, должны быть решены проблемы организационного, кадрового, финансового обеспечения и др.

Обозначенные проблемы, по мнению докладчика, должны решаться не только из федерального центра, но и самостоятельно субъектами РФ, прежде всего посредством оптимизации правоприменительной практики по вопросам, касающимся реализации антикоррупционных мероприятий.

Начальник Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики **М. С. Бадрутдинов** выступил с докладом «Организационные формы профилактики коррупции в Республике Татарстан». В начале выступления был продемонстрирован видеофильм, содержащий краткий обзор основных этапов формирования системы противодействия коррупции в Татарстане. По его завершении докладчик сделал вывод о том, что в Республике удалось выстроить достаточно эффективную систему внутреннего и внешнего контроля за коррупционными рисками в деятельности государственных и муниципальных органов. При этом важнейшими направлениями в проводимой работе является профилактика коррупции и достижение

конкретных результатов. Основными векторами деятельности по профилактике коррупции стали сокращение условий для возникновения коррупции, воспитательная и разъяснительная работа, сокращение последствий коррупции. Накопленный опыт позволил начать разработку методов, позволяющих изучать уровень и структуру коррупции, в частности осуществляется мониторинг эффективности деятельности по реализации антикоррупционных мер органов исполнительной власти, органов местного самоуправления Республики, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Татарстан. М. С. Бадрутдинов также поделился опытом создания вертикальной интегрированной системы профилактики коррупции в Республике Татарстан.

Заместитель Министра юстиции РФ, кандидат юридических наук **А. Д. Алханов** сообщил о результатах деятельности министерства по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов субъектов РФ (при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ) и уставов муниципальных образований (при их государственной регистрации). Он отметил постепенное снижение доли нормативных правовых актов, в которых выявляются коррупциогенные факторы. Выступающий высказал мнение о необходимости совершенствования действующей Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Также следует активизировать деятельность регионов по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов при внесении их в регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Проблемам совершенствования мер по профилактике коррупции

был посвящен доклад заместителя начальника Департамента по вопросам профилактики и противодействия коррупции Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров **В. Ю. Голубовского**. Прежде всего речь шла о формировании в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Было обращено внимание на недостаточную проработанность данного вопроса на законодательном уровне. Утвержденные Президентом РФ «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» носят концептуальный характер. Таким образом, для реализации поставленных в Основах задач необходимо принятие соответствующих правовых актов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

В качестве одного из наиболее важных направлений профилактики коррупции была названа антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. В связи с этим отмечалась особая роль Министерства юстиции РФ, его территориальных органов, органов государственной власти, местного самоуправления, прокуратуры. Говоря о проведении независимой экспертизы, докладчик подчеркнул, что проводимые проверки показывают, что лишь 50% заключений независимых экспертов учитываются. Данное обстоятельство подрывает значимость данного института.

Развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением российского законодательства о противодействии коррупции было выделено в качестве одной из наиболее действенных мер профилактики коррупционного поведения. В первую очередь общественный контроль должен заключаться в формировании механизмов мониторинга антикоррупционной деятельности, предоставлении широкого доступа средств массовой информации

к решениям, принимаемым государственными и муниципальными органами. Наиболее значимым и стабильно действующим органом общественного контроля на федеральном уровне в сфере противодействия коррупции могла бы стать Общественная палата РФ. Важна также роль многофункциональных центров и их мобильных приемных.

Начальник управления организации профилактики коррупционных и иных правонарушений Департамента государственной службы и кадров Министерства внутренних дел РФ **Г. Г. Ткаченко** обозначил противодействие коррупции как долгосрочную задачу российской государственной политики. По его мнению, основными направлениями здесь являются профилактика коррупции, борьба с коррупцией и ликвидация негативных последствий. Отдельно были отмечены меры, принимаемые Министерством внутренних дел РФ в целях противодействия коррупции, в частности активное участие в разработке законодательных и подзаконных актов, а также создание профильных подразделений. Ключевым элементом профилактики коррупционных правонарушений была названа система декларирования доходов как институт, обеспечивающий прозрачность доходов сотрудников, занимающих коррупционно опасные должности. Особое внимание уделялось вопросам бытовой коррупции, например отмечалось, что в настоящее время отсутствует механизм выявления причин и условий этого социального явления.

В заключение докладчик пришел к выводу о необходимости совершенствования кадровой работы, а также усиления взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества.

Генеральный директор Международного учебно-методического центра финансового мониторинга **Г. В. Бобрышева** обратила внимание присутствующих на такой элемент

борьбы с коррупцией, как финансовый мониторинг. Связь коррупции с отмыванием доходов безусловна, и подобно другим серьезным преступлениям (мошенничество, хищение бюджетных средств) коррупционные преступления, как правило, совершаются в личных целях. Коррупционеры, действуя в целях личного обогащения, стремятся легализовать свои доходы, т. е. придать им правомерный вид. В свою очередь, механизмы финансового мониторинга позволяют выявлять не только подозрительные операции с денежными средствами и имуществом, но и коррупционные схемы, их участников. Ключевую роль в национальных системах борьбы с отмыванием грязных денег играют финансовые разведки, правоохранительные и надзорные органы.

Выступающая отметила, что поскольку основными финансовыми задачами, поставленными на глобальном уровне для решения в каждой конкретной стране, являются проверка источников доходов публичных должностных лиц, обеспечение прозрачности деятельности юридических лиц путем ведения реестра, позволяющего определять бенефициарного владельца, урегулирование вопросов конфискации имущества и обращения его в доход государства, работа на национальном уровне в сфере противодействия коррупции во многом зависит от успехов борьбы с отмыванием денежных средств.

Опытом участия общественности в противодействии коррупции поделился директор Института законодательства Республики Казахстан доктор юридических наук, профессор **А. А. Смагулов**. В основе выступления лежал тезис о необходимости кооперации усилий государства и гражданского общества в борьбе с этим негативным социальным явлением. Так, для повышения роли гражданского общества в Республике Казахстан создан Республиканский общественный совет по борьбе с коррупцией. Опорными центрами

антикоррупционной инфраструктуры гражданского общества на местах являются общественные советы при региональных и территориальных филиалах правящей партии. В целях осуществления эффективного мониторинга за коррупционными проявлениями в Республике Казахстан обсуждается вопрос о внедрении постоянного общественного контроля в центральных и местных органах государственной власти, например путем создания независимых общественных советов и реализации проекта «Телефон доверия».

Законодательное закрепление участия общественности в борьбе с коррупционными проявлениями в Республике Казахстан нашло отражение в проекте закона «О противодействии коррупции», который к числу субъектов противодействия коррупции относит политические партии, неправительственные организации и другие институты гражданского общества. Результаты исследований в Республике Казахстан показали, что чем выше открытость системы государственного управления, тем активнее гражданское общество и, соответственно, ниже уровень коррупции.

Декан Международного института государственной службы и кадров управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ доктор юридических наук, профессор **И. Н. Барциц** затронул проблему эксперто-аналитического обеспечения политики по противодействию коррупции. В качестве основных направлений в исследовании вопросов противодействия коррупции были выделены: 1) ответственность за коррупционные преступления; 2) проведение правовой экспертизы на антикоррупционность нормативных правовых актов; 3) анализ современных административных процедур и разработка предложений по их совершенствованию, направленных на минимизацию коррупционных возможностей

при принятии и реализации управленических решений.

Применительно к проведению антикоррупционной экспертизы было высказано мнение о необходимости координации деятельности научно-исследовательских учреждений в этой сфере, а также целесообразности создания экспертного антикоррупционного начала (центра), которым мог бы стать Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Неэффективность антикоррупционной экспертизы на сегодняшний день является следствием недостаточности правового урегулирования, несовершенства методического и информационного обеспечения, отсутствия правовой регламентации значения проведенной экспертизы и уровня профессиональной компетентности экспертов.

Внимание присутствующих было также привлечено к проблеме роста издержек, удорожания продукции, снижения конкурентоспособности национальной экономики в условиях процветания коррупции. Это особенно опасно при широком распространении коррупции, когда возникает ситуация «негативного отбора», т. е. в бизнесе, в экономике проигрывают те, кто в коррупционных схемах не участвует. Выходом из подобной коррупционной ловушки могло бы стать принятие следующих мер:

обеспечение прозрачности деятельности государственного управления, включая их четкую регламентацию и доступность общественному мнению;

доминирование заявительных, а не разрешительных принципов во взаимодействии юридических и физических лиц с государственными органами;

упрощение при одновременном повышении эффективности государственного контроля и надзора (отказ от дублирования разных методов надзора);

совершенствование судебной системы;

повышение роли СМИ в осуществлении общественного контроля; антикоррупционная экспертиза; специальные образовательные программы;

меры по контролю доходов и расходов государственных служащих и политиков.

Президент исследовательского фонда «Институт модернизации государственного и муниципального управления» доктор философских наук, профессор **В. Н. Южаков** свой доклад посвятил анализу корреляций причин коррупции и мер по противодействию ей в региональном аспекте. В его основе лежит изучение степени направленности мер противодействия коррупции на минимизацию ее причин и условий, а также определение того, насколько применяемые меры направлены на устранение всех причин и условий, порождающих коррупцию в обществе. Анализ опыта 70 субъектов РФ показал, что в программах и планах противодействия коррупции корреляция антикоррупционных мер с причинами и условиями появления и распространения коррупции прямо не установлена; отсутствует опыт моделирования, т. е. исследования влияния принимаемых мер на причины коррупции; планирование и мониторинг в основном сводятся к оценке показателей, характеризующих степень выполнения мер и общий уровень коррупции, но не взаимосвязь между этими явлениями. В частности, доля субъектов, у которых был выявлен опыт прогнозирования, составила 18,6%, опыт планирования — 44,3%, опыт реализации — 88,6%, опыт мониторинга — 70%. В то же время «хват» причин и условий появления и распространенности коррупции мерами по противодействию ей по антикоррупционным программам исследованных субъектов РФ составил 35%.

В целях минимизации причин и условий появления коррупции было предложено следующее:

утвердить официальную базовую модель корреляции причин (условий) коррупции и мер по противодействию ей;

уточнить региональные антикоррупционные программы;

при корректировке региональных антикоррупционных программ включать меры, направленные на минимизацию всех причин и условий коррупции;

организовать мониторинг эффективности влияния мер по противодействию коррупции на причины (условия) ее возникновения и распространенности.

Тему общественного контроля в сфере противодействия коррупции, поднятую А. А. Смагуловым, продолжил на примере Республики Саха (Якутия) руководитель Департамента кадровой политики, государственной и муниципальной службы Администрации Президента и Правительства Республики Саха (Якутия) **А. А. Мартынов**. В качестве основных механизмов общественного контроля, которые активно внедряются в регионе, были названы отчеты Правительства Республики Саха (Якутия) перед населением всех районов, работа с обращениями граждан, повышение правовой культуры населения путем принятия соответствующих концепций и программ, участие общественных институтов в оценке эффективности и результативности деятельности исполнительных органов государственной власти республики на основе рейтинговой системы. В целях повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества на территории Республики Саха (Якутия) с 1 февраля 2013 г. во всех министерствах и ведомствах созданы общественные советы с участием членов Общественной Палаты Республики Саха (Якутия), общественных объединений, представителей средств массовой информации. Кроме того, принимаются меры по совершенствованию взаимодействия исполнительных органов государ-

ственной власти Республики Саха (Якутия) со средствами массовой информации и институтами гражданского общества. В целях формирования вертикально-интегрированной системы в 2011 г. была образована система оформления государственных закупок через единый орган — Государственный комитет Республики Саха (Якутия) по размещению государственных заказов — механизм, который, как справедливо отметила Т. Я. Хабриева, так и не апробирован на федеральном уровне.

В выступлении заместителя губернатора Ямalo-Ненецкого автономного округа **А. И. Булаева** была дана оценка организации работы по противодействию коррупции в Ямalo-Ненецком автономном округе. В частности, он отметил, что нормативная база в округе включает более 80 правовых актов, направленных на предупреждение коррупции и борьбу с ней, 20 из которых были приняты в 2012 г. Ежеквартально проводятся заседания Межведомственного совета при губернаторе Ямalo-Ненецкого автономного округа по противодействию коррупции, аналогичные советы функционируют и в муниципальных образованиях, которые выполняют координирующую роль в антикоррупционной деятельности на территории автономного округа. Ответственность за профилактику коррупционных правонарушений возложена на подразделения и должностных лиц органов местного самоуправления. Важная роль в противодействии коррупции отведена многофункциональным центрам, призванным обеспечить повышение качества предоставления и доступности государственных и муниципальных услуг.

Обращаясь к вопросу проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов как одной из форм общественного контроля, докладчик отметил несовершенство института независимой экспертизы ввиду низкой активности независимых экспертов в проведении неза-

висимой антикоррупционной экспертизы нормативных актов, недостаточности сроков, устанавливаемых для ее проведения, отсутствия стимулирующих мер поощрения независимых экспертов, показавших наилучшую результативность своей деятельности.

Начальник Управления Министерства юстиции РФ по Республике Татарстан **Г.И. Сергеева** обратилась к практике взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Татарстан по вопросам реализации антикоррупционного законодательства. На сегодняшний день имеет место серьезный пробел в реализации антикоррупционной политики на муниципальном уровне, а именно: отсутствие нормативной регламентации проведения антикоррупционной экспертизы актов органов местного самоуправления способствует тому, что количество муниципальных актов, содержащих коррупциогенные факторы, остается достаточно высоким. Таким образом, меры антикоррупционного характера необходимо принимать согласованно на всех уровнях власти при взаимодействии федеральных, региональных и муниципальных органов власти и должностных лиц. Фундаментом такого взаимодействия должна стать Комплексная республиканская антикоррупционная программа на 2012—2014 гг., которая ориентирована на поддержание республиканского антикоррупционного законодательства в актуальном состоянии, совершениеование организации и проведения антикоррупционной экспертизы, антикоррупционное просвещение и пропаганду, обеспечение открытости и доступности для населения деятельности государственных и муниципальных органов, укрепление их связи с гражданским обществом, стимулирование антикоррупционной активности общественности.

Первый проректор Института экономики, управления и права док-

тор юридических наук, профессор **И. И. Бикеев** в своем докладе подчеркнул важную роль религиозных норм в противодействии коррупции в условиях развития гражданского общества. Необходимы новые подходы к предупреждению коррупционных правонарушений, в том числе реализуемые на основе сотрудничества с религиозными объединениями. Позиция религии важна, поскольку позволит добиться неприятия коррупции всем обществом. В свою очередь, для религиозных объединений антикоррупционная деятельность — это разновидность социального служения, в том числе направленного на повышение правовой культуры граждан. Разумеется, обращение к религиозным нормам, в том числе по вопросам противодействия коррупции, не является новым механизмом. Однако для проведения единой эффективной антикоррупционной политики необходимо придать этому сотрудничеству системный характер.

С ним согласился заместитель директора ИЗиСП кандидат юридических наук **В. И. Лафитский**. По его мнению, несмотря на то что в истории неоднократно имели место случаи, когда в законодательстве или в заявлениях лидеров государств присутствовали моменты, подталкивающие к проявлениям коррупции (например, посылы к взяточничеству), именно учения традиционных религий становились сдерживающим фактором.

Руководитель Центра публично-правовых исследований ИЗиСП доктор юридических наук, профессор **Л. В. Андриченко** акцентировала внимание участников конференции на проблемах противодействия коррупции в муниципальных образованиях. В частности, были выделены проблемы, касающиеся нормативно-правовой базы, которая формируется в муниципальных образованиях по вопросам противодействия коррупции, а также проблемы институционального характера.

Говоря о правой основе противодействия коррупции в муниципальных образованиях, выступающая подчеркнула, что проблемы обусловлены не только недостатками нормотворческой деятельности, которая имеет место в самих муниципальных образованиях, но и существованием серьезных пробелов в этой сфере в федеральном законодательстве. Зачастую проблемы, связанные с реализацией антикоррупционной политики на муниципальном уровне, возникают уже на этапе планирования антикоррупционной деятельности.

На сегодняшний день далеко не все муниципалитеты создали правовую основу для обеспечения антикоррупционной деятельности, например во многих муниципальных образованиях отсутствуют установленные перечни должностей муниципальной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками. Между тем принятие такого перечня диктуется положениями ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции». В этой ситуации регионам необходимо оказывать муниципальным образованиям методическую помощь в целях минимизации пробелов в правовом регулировании.

Что касается институциональной организации проведения антикоррупционной политики на муниципальном уровне, основные проблемы здесь заключаются в отсутствии специально уполномоченного органа местного самоуправления или должностного лица, который бы занимался вопросами противодействия коррупции, что снижает возможности по координации данной деятельности, а также взаимодействию муниципальных образований в плане реализации антикоррупционных программ. В связи с этим особый интерес представляет опыт Республики Татарстан, где соответствующие обязанности возложены на одного из заместителей глав муниципальных образований или глав местных адми-

нистраций, что позволяет не только системно организовать антикоррупционную работу в муниципальном образовании, но и наладить взаимодействие с органами государственной власти.

Мэр города Набережные Челны **В. Г. Шайхразиев** в своем выступлении поделился имеющимся в г. Набережные Челны опытом минимизации коррупционных рисков при осуществлении властных полномочий органами местного самоуправления. Он отметил, что большую роль в противодействии коррупции играет открытость и прозрачность деятельности всех подразделений муниципального образования. На официальном сайте города размещается и постоянно обновляется информация, связанная с реализацией мер по противодействию коррупции (основные нормативные правовые акты (проекты); сведения о доходах и выписки из протоколов заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих, отражающие результаты проведения проверок таких сведений; информация об исполнении мероприятий комплексной Республиканской антикоррупционной программы, а также муниципальной антикоррупционной программы; и т. д.), в режиме он-лайн транслируются совещания, проводимые мэром с руководителями служб города, функционирует интернет-приемная и блог мэра. Кроме того, большое внимание в городе уделяется проведению антикоррупционной экспертизы всех нормативных правовых актов и их проектов, в связи с чем в рамках правового управления мэрии был создан профильный отдел.

Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области **А. Ф. Павлов** обратил внимание на особенности институциональной антикоррупционной системы в Ульяновской области. На протяжении последних четырех лет антикоррупционная политика Ульянов-

ской области ориентирована на максимальное соответствие принципам международного и федерального законодательства в области противодействия коррупции и отражает актуальную проблематику защиты прав и интересов граждан и общественных институтов от возможных коррупционных проявлений в деятельности представителей государственного управленческого аппарата. Главной особенностью профилактики коррупции в Ульяновской области является способ ее организации, выразившийся в учреждении и обеспечении деятельности специального должностного лица — Уполномоченного по противодействию коррупции, организационно и функционально независимого от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Следствием его работы стали существенные изменения в подходах к организации профилактики коррупции на региональном и муниципальном уровнях. При разработке такой региональной модели профилактики коррупции был учтен передовой антикоррупционный опыт демократических экономически развитых государств и положения международных нормативных правовых актов в области противодействия коррупции. Так, одной из функций Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области является проведение антикоррупционного анализа нормативных правовых актов и их проектов, которые разрабатываются исполнительными органами государственной власти региона. В результате проводимой работы в этом направлении доля нормативных правовых актов с коррупциогенными факторами существенно уменьшилась (в 2009 г. — 25% от общего количества, в 2012 г. — 12%). Кроме того, силами регионального Уполномоченного по противодействию коррупции и сотрудников отдела обеспечения его деятельности с 2010 г. в Ульяновской области проводится антикоррупционный мониторинг по трем

направлениям: мониторинг достигнутого уровня противодействия коррупции в системе государственных органов и подведомственных им государственных учреждений, а также в органах местного самоуправления муниципальных образований; мониторинг эффективности применения государственными органами антикоррупционных мер, предусмотренных федеральным и региональным законодательством Ульяновской области; мониторинг мер по повышению эффективности противодействия коррупции, принимаемых на федеральном уровне, государственными органами других субъектов РФ. По результатам проведения антикоррупционного мониторинга выявляются зоны повышенного коррупционного риска, т. е. виды деятельности, характеризующиеся повышенной степенью вероятности совершения при их осуществлении коррупционных правонарушений и (или) наличием в нормативных правовых актах Ульяновской области, регулирующих эти виды деятельности, коррупциогенных факторов.

Начальник сектора по вопросам противодействия коррупции Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Правительства Санкт-Петербурга **Д. А. Никонов** затронул в выступлении ряд проблем, с которыми сталкиваются органы государственной власти субъектов РФ при реализации антикоррупционной политики. По его мнению, трудности реализации таких мер по профилактике коррупции, как формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства РФ о противодействии коррупции, связаны с отсутствием должного механизма реализации отдельных мер по профилактике коррупции, закрепленных в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Докладчик также обратил внимание на то, что большая часть

возникающих проблем обусловлена отсутствием на федеральном уровне необходимых нормативных правовых актов и методических рекомендаций для соответствующих подразделений органов государственной власти, на которые возложены функции по реализации мер по профилактике коррупции.

Рассматривая вопросы организации общественного контроля и противодействия коррупции с позиции регионального омбудсмена, руководитель Аппарата Уполномоченного по правам человека в Воронежской области **В. И. Белоножкин** отметил, что региональный уполномоченный по правам человека, выполняя посредническую миссию между государством и обществом, осуществляет контрольную функцию за деятельность органов государственной и муниципальной власти в сфере соблюдения и защиты прав человека и тем самым способствует выявлению и предупреждению коррупционных проявлений. Уполномоченный по правам человека имеет реальные возможности противодействовать коррупции посредством проведения антикоррупционной экспертизы, выявления коррупционных практик, формирования общественного сознания, основанного на нетерпимости к коррупции, придания огласке в средствах массовой информации выявленных фактов коррупции, направления заключений в органы государственной власти о необходимости восстановления нарушенных прав человека и т. д. В завершение отмечалось, что одним из условий дальнейшего развития и эффективности данного направления работы уполномоченного по правам человека является принятие федерального закона, определяющего основы деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах РФ.

Член Совета при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции, председатель региональной общественной организации «Союз молодежи Республики

Татарстан» **С. В. Пермякова** посвятила свое выступление вопросам формирования в Республике антикоррупционного мировоззрения в молодежной среде. Основной способ формирования нетерпимости к коррупции у молодежи в Республике Татарстан — пропагандистский. В связи с этим в Республике запущены следующие программы антикоррупционной пропаганды: разъяснительные беседы с демонстрацией видеороликов, способствующих неприятию коррупции; размещение социальной рекламы под названием «демотиваторы» и «коррупции нет!»; проведение видеоконкурса «Коррупция? Как я к ней отношусь?»; работа выездных молодежных школ «Фронт противодействия коррупции»; проведение акций «общественный контроль» и «чистые руки», способствующих предотвращению проявления коррупции в образовательных и иных учреждениях; и т. д.

В своем выступлении аккредитованный эксперт независимой антикоррупционной экспертизы **А. Н. Коробкин** рассмотрел такую проблему, как нежелание некоторых государственных чиновников, и многих представителей бизнес-структур «ломать» сложившуюся коррупционную практику. По его мнению, для предотвращения и пресечения коррупционного поведения необходимо «отладить» предусмотренный Федеральным законом «О противодействии коррупции» механизм уведомлений правоохранительных органов о фактах обращения к государственным и муниципальным служащим с целью их склонения к совершению коррупционных правонарушений; «оживить» предусмотренный КоАП РФ (ст. 19.28) механизм привлечения юридических лиц к административной ответственности за коррупционные правонарушения; разработать и внедрить необходимые меры по защите юридических и физических лиц от коррупционных проявлений со стороны государ-

ственных и муниципальных чиновников; и др.

Заместитель руководителя Центра публично-правовых исследований ИЗиСП кандидат юридических наук **А. М. Цирин** обозначил актуальные направления профилактики коррупции в органах местного самоуправления, среди которых: осуществление оценки коррупционных рисков (внешних, внутренних и др.) на основе методики определения коррупционных рисков и проведение регулярного мониторинга эффективности мер противодействия коррупции; повышение прозрачности и транспарентности деятельности органов местного самоуправления, в том числе в сфере профилактики коррупционных правонарушений; обеспечение обратной связи с населением муниципального образования и хозяйствующими субъектами по вопросам противодействия коррупции посредством установления прямых контактов с комиссиями по противодействию коррупции и комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; должное развитие механизмов общественного контроля, прежде всего путем установления публичной отчетности руководства муниципального образования о реализации мер в области противодействия коррупции, а также недопущение конфликта интересов. Особое внимание выступающий уделил необходимости профилактики конфликта интересов, высказав мнение о том, что любой случай, прямо или косвенно указывающий на отклонение от определенных правил, стандартов лицами, осуществлямыми управлеченческие полномочия, должен стать предметом рассмотрения на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. В связи с этим целесообразно повышение правового статуса комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, в том числе закрепление

ние в федеральном законе принципов их деятельности, требований к их членам, а также обязанность компетентных должностных лиц реагировать на сообщения о коррупционных и иных правонарушениях, поступающие от таких комиссий.

В завершение конференции ее участники сформулировали следующие выводы и рекомендации, направленные на совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах РФ.

1. В целях устранения типичных ошибок в реализации программ противодействия коррупции (несогласованность норм различных видов нормативных правовых актов субъектов РФ; наличие чрезмерного количества декларативных норм; отсутствие законодательного закрепления механизмов публичной отчетности в сфере противодействия коррупции; и др.) целесообразны:

дальнейшее развитие общеправовых подходов, закрепленных в федеральном законодательстве о противодействии коррупции с обеспечением доминанты федерального законодательства;

отказ от использования декларативных норм, не подкрепленных конкретными механизмами их реализации;

учет региональных особенностей в определении круга программных антикоррупционных мероприятий в субъектах РФ;

оптимизация комплекса программных мер с учетом переноса акцента их реализации в рамках отдельных органов на регион в целом;

разработка на федеральном уровне единой методики определения основных индикаторов и показателей эффективности программ, что позволит дать более объективную оценку их результативности.

2. Ввиду наличия в субъектах РФ нескольких организационно-правовых моделей реализации анти-

коррупционных программ необходимо:

принять за основу организационно-правовую модель проведения антикоррупционной политики на уровне субъектов РФ, в которой специализированный орган, компетентный в сфере противодействия коррупции, подотчетен главе субъекта РФ;

уточнить субъектный состав, ответственный за исполнение конкретных мероприятий программ;

обеспечить вовлечение контрольно-счетных органов и избирательных комиссий субъектов РФ в реализацию антикоррупционной политики;

проводить четкое разграничение полномочий в системе органов исполнительной власти на уровне субъектов РФ по вопросам противодействия коррупции;

дополнительно координировать методическое противодействие коррупции в органах местного самоуправления;

способствовать вхождению представителей институтов гражданского общества в состав антикоррупционных советов и комиссий;

усилить образовательную составляющую реализации региональных антикоррупционных программ.

3. В целях оптимизации соотношения региональных и муниципальных программ противодействия коррупции необходимо:

дифференцированное участие муниципальных образований различного уровня в реализации антикоррупционной политики;

исключение «директивных» по отношению к органам местного са-

моуправления положений из региональных программ противодействия коррупции;

осуществление регулярного мониторинга муниципальных программ противодействия коррупции в целях исключения прямого дублирования мероприятий, содержащихся в региональных программах противодействия коррупции, копирования текста других муниципальных программ;

усиление методической помощи органам местного самоуправления, в первую очередь направленной на функционирование комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

4. Комплексный подход в осуществлении антикоррупционной политики предполагает проведение субъектами РФ отраслевых научных исследований коррупционных рисков и коррупциогенных факторов в отдельных сферах государственного управления, в том числе направленных на формирование критерии эффективности реализации антикоррупционных мер с учетом специфики указанных сфер.

Е. Д. Шиндяпина,
старший научный сотрудник ИЗиСП,
кандидат юридических наук

Е. В. Черепанова,
старший научный сотрудник ИЗиСП,
кандидат юридических наук

Э. Д. Дымберова,
научный сотрудник ИЗиСП

О. В. Белоусова,
младший научный сотрудник ИЗиСП

Ежемесячный журнал
№ 4 (196) 2013
Издается с 1997 года

Журнал РОССИЙСКОГО ПРАВА

Свидетельство о регистрации от 23 декабря 1997 г.
№ 015582

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук (утв. Президиумом ВАК Минобрнауки России).

Учредители:

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

Издательство «Норма».

Адрес редакционной коллегии:

117218, Москва, ул. Бол. Черемушкинская, д. 34
Тел./факс: (495) 719-73-02
Internet: izak.ru

Издатель:

Юридическое издательство «Норма»

Заместитель главного редактора Д. Х. Дилянов
Выпускающий редактор И. Г. Тюленева
Художник С. С. Водчиц
Верстка: В. М. Родин

Адрес редакции:

101000, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс: (495) 621-62-95,
623-67-93, 625-45-05
E-mail: jrp@norma-verlag.com
Internet: norma-verlag.com

Редакционный совет:

Володин В. В. (председатель), Зорькин В. Д., Иванов А. А., Коновалов А. В., Лебедев В. М., Морозов О. В., Нургалиев Р. Г., Орлова С. Ю., Патрушев Н. П., Степашин С. В., Чайка Ю. Я.

Редакционная коллегия:

Хабриева Т. Я. — главный редактор, академик РАН, д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП);

Власенко Н. А. — заместитель главного редактора, д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, зав. отделом теории законодательства ИЗиСП;

Автономов А. С. — д-р юрид. наук, проф., главный научный сотрудник сектора сравнительного права ИГП РАН;

Боголюбов С. А. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, зав. отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗиСП;

Голиченков А. К. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, декан юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова;

Жуйков В. М. — д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РФ, руководитель Центра частноправовых исследований ИЗиСП;

Маковский А. Л. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, первый заместитель председателя Совета Исследовательского центра частного права при Президенте РФ;

Марченко М. Н. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, зав. кафедрой теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова;

Павлова О. К. — канд. юрид. наук, генеральный директор Юридического издательства «Норма»;

Тихомиров Ю. А. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, главный научный сотрудник Центра публично-правовых исследований ИЗиСП;

Толстой Ю. К. — академик РАН, д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, профессор кафедры гражданского права СПбГУ;

Толстопятенко Г. П. — д-р юрид. наук, проф., декан международно-правового факультета МГИМО (У) МИД России;

Хлестова И. О. — д-р юрид. наук, засл. юрист РФ, зав. отделом международного частного права ИЗиСП;

Яковлев В. Ф. — член-корр. РАН, д-р юрид. наук, проф., засл. юрист РСФСР, советник Президента РФ;

Ярошенко К. Б. — д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки РФ, главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЗиСП.

Содержание

Российское законодательство: составление и проблемы	
Кашепов В. П.	
Преобразование институтов Общей части уголовного права посредством дополнительного законодательства 5	
Умеренко Ю. А.	
Иностранные государства как субъекты земельных правоотношений на территории России 15	
Пономарев М. В.	
Тенденции и перспективы совершенствования законодательства в сфере обращения с отходами производства и потребления 22	
Теоретические проблемы российского права и государственности	
Поскачина М. Н.	
Особенности научного знания о праве 33	
Научные основы противодействия коррупции	
Ломакина Л. А.	
Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции 43	
Андрусенко С. П.	
Антикоррупционная экспертиза в российской уголовной юстиции 51	
Правовой мониторинг	
Черепанова Е. В.	
Обеспечение планирования правового мониторинга 59	
Правосудие и судебная практика	
Максимов С. В.	
Правосудие как объект уголовно-правовой охраны 65	
Международное право	
Марышева Н. И.	
Еще раз к вопросу о международном усыновлении 73	
Шестакова М. П.	
Тенденции развития правового регулирования международной купли-продажи 78	
Обсуждаем поправки к Гражданскому кодексу России	
Соловьева С. В.	
Сравнительный анализ принципов управления некоммерческими организациями, имеющими и не имеющими членство 92	
Юридическая жизнь. Хроника	
Шиндятина Е. Д., Черепанова Е. В., Дымберова Э. Д., Белоусова О. В.	
Совершенствование правовых и институциональных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации 100	
Едкова Т. А., Иванюк О. А.	
Государственная и общественная сферы: критерии разграничения 113	
Нина Исаевна Клейн 120	
Рецензии	
Сырых В. М.	
Министерское нормотворчество: существующее и должное в государственном управлении Российской империи 121	
Новые книги 127	
Справочная информация 129	
Вниманию молодых ученых юристов: VIII Международная школа-практикум 134	

Contents

Russian Legislation: Current State and Problems

V. P. Kashepov

Transformation of the Institutions of the General Part of Criminal Law by Additional Legislation 5

Yu. A. Umerenko

Foreign States as Subjects of Land Legal Relations on the Territory of Russia 15

M. V. Ponomarev

Trends and Prospects of Enhancement of Legislation in the Field of Industrial and Post-Consumer Waste Management 22

Theoretical Problems of the Russian Law and Statehood

M. N. Poskachina

Features of Scientific Knowledge of the Law 33

Scientific Foundations of Counteraction against Corruption

L. A. Lomakina

Rotation of Civil Servants in the Context of Overcoming Corruption 43

S. P. Andrusenko

Anti-Corruption Expertise in the Russian Criminal Justice 51

Legal Monitoring

E. V. Cherepanova

Provision of Planning of Legal Monitoring 59

Justice and Judiciary Practice

S. V. Maksimov

Justice as an Object of Criminal Law Protection 65

International Law

N. I. Marysheva

Once Again on the Question of International Adoption 73

M. P. Shestakova

Trends of Development of Legal Regulation of International Sales 78

Discussing Amendments to the Russian Civil Code

S. V. Solovyova

The Comparative Analysis of the Principles of Management of Nonprofit Organizations, with and without Membership 92

Juridical Life. Chronicles

E. D. Shindyapina, E. V. Cherepanova, E. D. Dymberova, O. V. Belousova

Improvement of Legal and Institutional Basics of Counteraction against Corruption in Federal Subjects of the Russian Federation 100

T. A. Edkova, O. A. Ivanyuk

State and Public Spheres: Criterias of Differentiation 113

Nina Isaevna Kleyn 120

Annotations

V. M. Syrykh

Ministerial Rule-Making: Existing and Proper in State Administration of the Russian Empire 121

New books 127

Supplemental Information 129

To Attention of Young

Scientist-Lawyers:

VIII International School

Practical Work 134