

## ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И СПОСОБЫ ИХ РЕШЕНИЯ» (КАЗАНЬ, 13 ДЕКАБРЯ 2012 г.)

*Аннотация.* В статье представлен обзор конференции по вопросам противодействия коррупции, которая состоялась 13 февраля 2013 г. в городе Казань. Участники конференции обсудили проблемы реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации, вопросы совершенствования мер по профилактике коррупции, участия общественности в противодействии коррупции, экспертно-аналитического обеспечения антикоррупционной политики, финансового мониторинга как элемента борьбы с коррупцией, корреляций причин коррупции и мер по противодействию ей, формирования антикоррупционного мировоззрения в молодежной среде и др. В заключении даны предложения и рекомендации.

*Ключевые слова:* сравнительное правоведение, противодействие коррупции, антикоррупционная экспертиза, правовые акты, административные процедуры, антикоррупционная политика, эффективность правового регулирования, профилактика, государственная служба, стратегия

13 февраля 2013 г. в городе Казань 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 РФ: 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 Республика обладает наиболее полным правовым антикоррупционным инструментарием и одной из лучших правоприменительных практик.

В конференции приняли участие представители 36 субъектов РФ из всех восьми федеральных округов РФ, 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 Российской Федерации (далее —

Институт) 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 этой связи 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** поприветствовав участников конференции, особо подчеркнул необходимость регионального обмена опытом по противодействию коррупции. При этом он выделил две основные составляющие в антикоррупционной политике в Республике Татарстан: это информированность населения и прозрачность действий в антикоррупционной работе.

С приветственным словом выступила Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **В.И. Матвиенко**. Она отметила, что борьба с коррупцией в Российской Федерации приобретает системный, принципиальный и последовательный характер. Среди важных практических шагов следует отметить принятие Федерального закона «О противодействии коррупции», утверждение Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг., создание Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и других мерах. Власть демонстрирует твердую политическую волю по борьбе с коррупцией. Свидетель-

ством тому служит целый ряд расследований и громких отставок: по итогам прошлого года было выявлено более 50 тысяч преступлений коррупционной направленности, осуждено около 7 тысяч человек.

Однако одними жесткими мерами проблему коррупции не решить. Следует 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 совещательных, 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.

Директор Института, академик РАН **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 был 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 РФ. К проблемам содержательного характера, влияющих на эффективность правового воздействия, относятся: нарушение установленного соотношения полномочий между органами власти РФ,

субъектов РФ и муниципальных образований; ориентированность комплекса профилактических мер в большей степени на их выполнение в рамках внутрисубъектного контроля, т.е. внутри органа государственной власти, что снижает результативность профилактики; отсутствие сформированных банков данных зон повышенного коррупционного риска и коррупционных практик в субъектах Федерации; 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 правовых 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 Т.Я. Хабриевой, 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». Вначале выступления был продемонстрирован видеofilm, содержащий краткий экскурс по основным этапам 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 корруп-

ции. 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. В завершении М.С. Бадрутдинов поделился опытом создания вертикальной интегрированной системы профилактики коррупции в Республике Татарстан.

*Заместитель Министра юстиции Российской Федерации, 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. В ходе своего выступления А.Д. Алханов 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.

Вопросам совершенствования мер по профилактике коррупции был посвящен доклад *заместителя начальника Департамента по вопросам профилактики и противодействия коррупции Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров В.Ю. Голубовского*. Прежде всего, речь шла о формировании в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. В этой связи, выступавший обратил 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 этой связи была отмечена особая роль

Министерства юстиции РФ, его территориальных органов, органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов прокуратуры. Говоря о проведении независимой экспертизы, В.Ю. Голубовский 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 законодательства РФ 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 роль и многофункциональных центров и их мобильных приёмных.

*Начальник управления организации профилактики коррупционных и иных правонарушений Департамента государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации Г.Г. Ткаченко* обозначил противодействие коррупции как долгосрочную задачу государственной политики РФ. Основными направлениями здесь, по мнению докладчика, 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 — это 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 было уделено вопросам бытовой коррупции, и в частности, отмечен тот факт, что в настоящее время механизм выявления причин и условий этого социального явления отсутствует.

В заключении 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 серьёзным преступлениям, таким как мошенничество, хищение бюджетных средств, коррупционные преступления, как правило, совершаются в личных целях. Коррупционеры, действуя в целях личного обогащения, стремятся легализовать свои доходы, то есть 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.

Подводя итоги, Г.В. Бобрышева 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 путём ведения реестра, позволяющего определять бенефициарного владельца, урегулирование вопросов конфискации имущества и обращения его в доход государства, то 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. С целью осуществления эффективного мониторинга за коррупционными проявлениями в Республике Казахстан обсуждается вопрос о внедрении постоянного общественного контроля в центральных и местных органах государственной власти, например, путём 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. Резуль-

таты 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 Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор И.Н. Барциц затронул проблему экспертно-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, которые направлены на минимизацию коррупционных возможностей при принятии и реализации управленческих 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), коим мог бы стать Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Неэффективность антикоррупционной экспертизы на сегодняшний день, по мнению И.Н. Барцица, является следствием недостаточности правового урегулирования, несовершенства методического и информационного обеспечения, отсутствия правовой регламентации значения проведённой 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 участвуют. Выходом из подобной коррупционной ловушки могло бы стать принятие следующих мер:

1) обеспечение прозрачности деятельности государственного управления, включая их чёткую регламентацию и доступность общественному мнению;

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

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

- 4) совершенствование судебной системы;
- 5) повышение роли СМИ в осуществлении общественного контроля;
- 6) антикоррупционная экспертиза;
- 7) специальные образовательные программы;
- 8) 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 её 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,%, опыт реализации — 88,6%, опыт мониторинга — 70%. В то же время охват причин и условий появления и распространённости коррупции мерами по противодействию ей по антикоррупционным программам исследованных субъектов РФ составил 35%.

В целях минимизации причин и условий появления коррупции было предложено принятие следующих мер:

- 1) утвердить официальную базовую модель корреляции причин/условий коррупции и мер по противодействию ей;
- 2) уточнить региональные антикоррупционные программы;
- 3) при корректировке региональных антикоррупционных программ включать меры, направленные на минимизацию всех причин и условий коррупции;
- 4) организовать мониторинг эффективности влияния мер по противодействию коррупции на причины/условия её возникновения и распространённости.

Тему общественного контроля в сфере противодействия коррупции, начатую А.А. Смагуловым, продолжил на примере Республики Саха (Якутия) *руководитель Департамента кадровой политики, государ-*

*ственной 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 отчёты Правительства Республики Саха (Якутия) перед населением всех районов, работа с обращениями граждан, повышение правовой культуры населения путём 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 государственной 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 Ямало-Ненецкого автономного округа А.И. Булаева* была дана оценка организации работы по противодействию коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе. В частности, он отметил, что нормативная база в округе включает в себя 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 Ямало-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 должных 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, было отмечено несовершенство института независимой экспертизы ввиду низкой активности независимых экспертов в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных актов, недостаточности сроков, устанавливаемых для её проведения, отсутствия стимулирующих мер поощрения независимых экспертов, показавших наилучшую результативность своей деятельности.

*Начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан Г.И. Сергеева* обратилась к практике взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Татарстан по вопросам реализации антикоррупционного законодательства. Было отмечено, что на сегодняшний день серьёзный пробел в реализации антикоррупционной политики существует на муниципальном уровне, который выражается в следующем: отсутствие нормативной регламентации проведения антикоррупционной экспертизы актов органов местного самоуправления способствует тому, что количество муниципальных актов, содержащих коррупциогенные факторы, остаётся 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, совершенствование 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, доктор юридических наук, профессор И.И. Бикеев* в своём докладе подчеркнул важную роль религиозных норм в противодействии коррупции в условиях развития гражданского общества. Было отмечено, что 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 является

разновидностью 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 Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук В.И. Лафитский*. По его мнению, несмотря на то, что в истории неоднократно встречались 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 Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 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, Л.В. Андриченко подчеркнула, что проблемы обусловлены не только недостатками нормотворческой деятельности, которая имеет место в самих муниципальных образованиях, но и нередко объясняются существованием серьёзных 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 от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В этой ситуации регионам необходимо оказывать муниципальным образованиям методическую

помощь в целях минимизации пробелов в правовом регулировании.

В плане институциональной организации проведения антикоррупционной политики на муниципальном уровне основные проблемы 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 этой связи особый интерес представляет опыт Республики Татарстан, где соответствующие обязанности возложены на одного из заместителей глав муниципальных образований или глав местных администраций, что позволяет не только системно организовать антикоррупционную работу в муниципальном образовании, но и наладить взаимодействие с органами государственной власти.

*Мэр города Набережные Челны (Республика Татарстан) В.Г. Шайхразиев* в своем выступлении поделился имеющимся в городе Набережные Челны опытом минимизации коррупционных рисков, при осуществлении властных полномочий органами местного самоуправления. В частности, В.Г. Шайхразиев отметил, что большую роль в противодействии коррупции играет открытость и прозрачность деятельности всех подразделений муниципального образования. На официальном сайте города Набережные Челны 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 присутствующих на особенности институциональной антикоррупционной системы в Ульяновской области. Было отмечено, что на протяжении последних четырех лет антикоррупционная политика Ульяновской об-

ласти 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 её 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 учтён 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) наличия

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* поднял ряд проблем, с которыми сталкиваются в практической деятельности 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 заострил внимание на том, 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 деятельностью 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. Завершая свое выступление В.И. Белоножкин отметил, 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. Было отмечено, что основным способом формирования нетерпимости к коррупции у молодежи в Республике Татарстан является пропагандистский. В этой связи 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», а также акций «общественный контроль» и «чистые руки» способствующие предотвращению проявления коррупции в образовательных и иных учреждениях и т.д.

В своем выступлении *аккредитованный эксперт независимой антикоррупционной экспертизы А.Н. Коробкин* осветил важную проблему тормозящую реализацию антикоррупционной политики — нежелание, как некоторых государственных чиновников, так и многих представителей бизнес-структур ломать сложившуюся порочную практику. По мнению выступавшего, для предотвращения и пресечения коррупционного поведения необходимо: четко «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 Кодексом об административных правонарушениях (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 государственных и муниципальных чиновников и др.

*Заместитель руководителя Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации 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 прозрач-



ности 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, в том числе 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 А.М. Цирин уделил необходимости профилактики конфликта интересов, высказав мнение о том, что любой случай, прямо или косвенно указывающий на отклонение от определенных правил, стандартов лицами, осуществляемыми управленческие полномочия, должен стать предметом рассмотрения на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. В этой связи целесообразно повышение правового статуса комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, в том числе закрепление 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 завершении 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 Федерации; наличие чрезмерного количества декларативных норм; отсутствие законодательного закрепления механизмов публичной отчетности в сфере противодействия коррупции и др.) целесообразно:

- 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;

- оптимизацию комплекса программных мер с учетом переноса акцента их реализации в рамках отдельных органов на регион в целом;
- разработку 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 антикоррупционных 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;
- провести 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 самоуправления положений из региональных программ противодействия коррупции;
- осуществление регулярного мониторинга муниципальных программ противодействия коррупции с целью 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 критериев эффективности реализации антикоррупционных мер с учетом специфики указанных сфер.

**Обзор подготовлен Е.Д. Шиндяпиной, Е.В. Черепановой, Э.Д. Дымберовой, О.В. Белоусовой**

#### **Библиографический список:**

1. Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М., 2012.
2. Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практич. пособие / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012.
3. Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти. Научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012.
4. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции: науч.-практич. пособие. М., 2012.
5. Правовые инновации в сфере противодействия коррупции. Сборник материалов Первого Евразийского антикоррупционного форума. М., 2012.
6. Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / И.С. Власов, А.А. Колесник, Т.О. Кошаева и др.; отв. ред. В.Н. Найдено, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2010.
7. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5-12.
8. Мусаелян М.Ф., Хагаева М.А. Правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 108-120.
9. Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5-17.
10. Мусаелян М.Ф. Вопросы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 120-126.
11. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5-17.
12. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7-14.
13. Рафалюк Е.Е., Власова Н.В. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 43-68.
14. Власенко Н.А., Грачева С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 68-80.
15. Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Цирин А.М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 58-67.
16. Шиндяпина Е.Д., Примаков Д.Я., Черепанова Е.В., Белоусова О.В. Механизмы противодействия коррупции в публично-правовой сфере // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 119-129.
17. Мещерякова М.А., Хагаева М.А. Обеспечение междисциплинарного взаимодействия в рамках координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 122-128.

#### **References (transliteration):**

1. Korruptsiya: priroda, proyavleniya, protivodeystvie. Monografiya / отв. red. akademik RAN T.Ya. Khabrieva. M., 2012.
2. Pravovye sredstva protivodeystviya korruptsii. Nauchno-prakticheskoe posobie / отв. redaktor N.A. Vlasenko. M., 2012.
3. Protivodeystvie korruptsii v federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti. Nauchno-prakticheskoe posobie / отв. redaktor A.F. Nozdachev. M., 2012.

4. Rol' predprinimatel'skikh struktur v protivodeystvii korruptsii. Nauchno-prakticheskoe posobie. M., 2012.
5. Pravovye innovatsii v sfere protivodeystviya korruptsii. Sbornik materialov Pervogo Evraziyskogo antikorrupcionnogo foruma. M., 2012.
6. Pravovye akty: antikorrupcionnyy analiz: nauchno-prakticheskoe posobie / I.S. Vlasov, A.A. Kolesnik, T.O. Koshaeva i dr.; otv. red. V.N. Naydenko, Yu.A. Tikhomirov, T.Ya. Khabrieva. M.: KONTRAKT, Volters Kluver, 2010.
7. Naryshkin S.E., Khabrieva T.Ya. Mekhanizm otsenki antikorrupcionnykh standartov GREKO (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) // Zhurnal rossiyskogo prava. 2011. № 9. S. 5-12.
8. Musaelyan M.F., Khataeva M.A. Pravovye problemy protivodeystviya korruptsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 1. S. 108-120.
9. Vasil'ev V.I. Bor'ba s korruptsiei i mestnoe samoupravlenie // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 4. S. 5-17.
10. Musaelyan M.F. Voprosy mezhdunarodnogo sotrudnichestva v sfere protivodeystviya korruptsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 4. S. 120-126.
11. Khabrieva T.Ya. Korruptsiya i pravo: doktrinal'nye podkhody k postanovke problemy // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 6. S. 5-17.
12. Khabrieva T.Ya. Nauchno-pravovye problemy protivodeystviya korruptsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 7. S. 7-14.
13. Rafalyuk E.E., Vlasova N.V. Yuridicheskaya nauka v poiske pravovykh mekhanizmov protivodeystviya korruptsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 7. S. 43-68.
14. Vlasenko N.A., Gracheva S.A., Rafalyuk E.E. Teoreticheskyy analiz pravovykh sredstv i pravovykh modeley protivodeystviya korruptsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 11. S. 68-80.
15. Khabrieva T.Ya., Andrichenko L.V., Tsirin A.M. O rezul'tatakh analiza praktiki realizatsii programm protivodeystviya korruptsii v sub'ektakh Rossiyskoy Federatsii i predlozheniyakh po povysheniyu ikh effektivnosti // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 11. S. 58-67.
16. Shindyapina E.D., Primakov D.Ya., Cherepanova E.V., Belousova O.V. Mekhanizmy protivodeystviya korruptsii v publichno-pravovoy sfere // Zhurnal rossiyskogo prava. 2012. № 12. S. 119-129.
17. Meshcheryakova M.A., Khataeva M.A. Obespechenie mezhdistsiplinarnogo vzaimodeystviya v ramkakh koordinatsii nauchnogo i uchebno-metodicheskogo obespecheniya protivodeystviya korruptsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2011. № 12. S. 122-128.