

СТАТЬИ

УДК 332.146

ИНСТИТУТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**Алексеев С.Л.***Академия социального образования, Казань, e-mail: tany_1313@mail.ru*

В статье проанализирована проблема расхождения в понимании термина «антикоррупционный контроль». Выступая изначально политико-правовой категорией, антикоррупционный контроль активно исследуется в рамках экономических наук. Повышенный интерес со стороны учёных вызван неизбежным влиянием коррупции на систему экономических отношений, складывающихся не только с участием публичных образований, но и между рядовыми субъектами рынка. В условиях монополизации и олигополизации экономики на локальном уровне (в пределах муниципального образования) или в рамках целого региона выявление коррупционных фактов становится способом избежать не только имущественных потерь, но и социальной напряжённости. Бездействие в региональном антикоррупционном контроле может сказаться как на деятельности хозяйствующих субъектов, обслуживающих общественно значимые сферы (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальные услуги), так и на политико-экономическом состоянии всего субъекта федерации. В экономическом значении антикоррупционный контроль представляет собой совокупность мероприятий, направленных не только на выявление фактов коррупции, но и на предупреждение коррупционного поведения среди различных категорий лиц, в том числе публичных и частных организаций. Кроме того, данный вид контроля направлен на определение соответствия деятельности обозначенных субъектов как законодательным требованиям, так и экономическим интересам отдельных граждан, компаний, муниципальных образований, субъектов федерации, государства и всего общества. Поэтому в рамках данной статьи автор проанализировал региональный уровень регламентации противодействия коррупции в аспекте антикоррупционного контроля и влияния на него экономических интересов.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционный контроль, противодействие коррупции, экономическая безопасность, государственное управление, региональное управление, региональная экономика

INSTITUTES OF ANTI-CORRUPTION CONTROL IN THE SYSTEM OF EXECUTIVE AUTHORITY OF THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION**Alekseev S.L.***Academy of Social Education, Kazan, e-mail: tany_1313@mail.ru*

In this article, the author analyzed the problem of diverging understanding of the term «anti-corruption control». The increased interest on the part of scientists is caused by the inevitable influence of corruption on the system of economic relations. These relations are connected with the state and with ordinary market participants. In conditions of monopolization and oligopolization of the economy at the local level (within the municipality) or within the whole region, the identification of corruption facts is necessary to prevent property losses and social tension. Inaction in regional anti-corruption control can affect the economic status of socially significant areas (health, education, housing and communal services), as well as the political and economic situation of the entire region. Within the regulatory framework, control is a system of measures aimed at establishing compliance with the requirements of anti-corruption legislation of actions and decisions of public officials. In economic terms, anti-corruption control is a set of measures aimed not only at detecting corruption, but also at preventing corruption among various categories of individuals, including public and private organizations. This control is aimed at determining the conformity of the activities of the designated entities with both legislative requirements and the economic interests of individuals, companies, municipalities, regions, the state and the whole society. Expanding its essence, scientists do not always specify the subjective composition of those relations that arise in connection with the suppression and prevention of corruption. Therefore, the author analyzed the regional levels of anti-corruption regulation, anti-corruption control and the impact of economic interests on them.

Keywords: corruption, anti-corruption control, anti-corruption, economic security, public administration, regional administration, regional economy

Институты в рамках отношений, складывающихся в сфере противодействия коррупции, получили максимально узкую трактовку среди исследователей, поскольку сведены лишь к организациям, уполномоченным заниматься антикоррупционной деятельностью [1]. При этом учёные проводят разграничение между формальными и неформальными институтами по принципу их официального признания государственной властью и их соответствующего

влияния на принимаемые политико-управленческие и экономико-управленческие решения [2, с. 84]. Кроме того, присутствуют вкрапления «старого» институционализма в аспекте системы отношений, направленных на воспрепятствование коррупции или на её превенцию [3].

Исходя из сложившейся специфики институционального ранжирования антикоррупционного контроля в российских регионах, следует уделить особое внимание

правоохранительному сегменту. Именно на него возложена центральная функция по выявлению и пресечению коррупционных фактов, что в большинстве случаев невозможно без проведения соответствующих антикоррупционных проверок.

В статье проанализирована проблема расхождения в понимании термина «антикоррупционный контроль» среди правоохранительных органов, уполномоченных на проведение специальных проверок. Поэтому в рамках данной статьи автор проанализировал региональный уровень регламентации противодействия коррупции в аспекте антикоррупционного контроля и влияния на него экономических интересов.

Материалы и методы исследования

В научной литературе принято разделять методы проведения антикоррупционного контроля на стандартные (общие) и инновационные (специальные) [4, с. 60; 5, с. 41].

В первую категорию, как правило, включены основные действия контролирующих лиц, способствующие оценке состояния подконтрольного объекта. К их числу, в частности, относятся: проведение сравнительного анализа – по состоянию подконтрольной деятельности до и после введения антикоррупционных мер, по динамике эффективности реализации определённых направлений и методик; исследование различных официальных документов, в которых фиксируется не только текущая деятельность, но и признаки коррупционных фактов; организация разнообразных опросов (в том числе в форме анкетирования и интервьюирования); установление наблюдения за подконтрольной сферой (включённого и стороннего, открытого и скрытого, сплошного и выборочного, однократного и лонгитюдного, свободного и структурированного и т.д.). Схожий набор методов, способствующих реализации антикоррупционного контроля, прослеживается в региональных программах по противодействию коррупции.

Результаты исследования и их обсуждение

В силу обозначенного политико-правового статуса Управление по противодействию коррупции при президентской Администрации обладает неограниченным правом по взаимодействию с другими государственными институтами, а также с общественными объединениями. Примечательно, что аналогичный институт сформировался на региональном уровне. Так, при Президенте Республики Татарстан существует схожее Управление по противо-

действию коррупции. Оно является специализированным органом, ответственным за осуществление антикоррупционного контроля в соответствии с республиканским законодательством. При этом порядок проведения мониторинговых мероприятий, в рамках которых реализуются контрольные полномочия, определяется не законом, а самим Президентом Республики Татарстан.

На примере приведённого регионального института прослеживается полное дублирование федеральной системы антикоррупционного контроля. Как и при Президенте Российской Федерации, длительное время в Татарстане функционировал республиканский, а затем и президентский Совет по противодействию коррупции. Сегодня он трансформирован в республиканскую Комиссию по координации антикоррупционной работы.

Несмотря на схожесть политико-административного статуса, данные органы не находятся в единой системе антикоррупционного контроля Российской Федерации. Вместе с тем республиканская Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Татарстане обязана взаимодействовать со специализированным Управлением Президента РФ. Однако порядок такого взаимодействия не имеет публичного характера, поскольку не регламентирован нормативно-правовыми актами ни федерального, ни регионального уровней.

В то же время антикоррупционная Комиссия Республики Татарстан должна реализовывать решения, исходящие от федерального президентского Совета по противодействию коррупции. Тем самым прослеживается определённая иерархия в распределении контрольных полномочий между федеральным центром и российскими регионами. Так, концептуальные положения антикоррупционного контроля формулируются на уровне Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, что, в свою очередь, становится обязательной институциональной основой деятельности региональных советов и комиссий, образуемых при высшем должностном лице субъекта федерации.

Однако рассматриваемые институты сами не занимаются осуществлением антикоррупционного контроля. Они вправе лишь вырабатывать соответствующие поручения и детализировать нормы, которые подлежат согласованию либо с Президентом РФ (Управлением по противодействию коррупции при президентской Администрации), либо с губернатором (и его региональ-

ным специализированным управлением). Тем самым антикоррупционный контроль в российских регионах приобретает исполнительный характер.

Например, среди полномочий Управления Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений значится осуществление проверок по целой категории вопросов. Большинство из них дублируют федеральное Управление по противодействию коррупции при президентской Администрации, сводясь лишь к подтверждению или опровержению сведений об имущественном статусе публичных служащих и лиц, претендующих на публичные должности. Однако особый акцент в деятельности рассматриваемого института направлен на соблюдение муниципальными должностными лицами антикоррупционных запретов и ограничений.

В системе Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД РФ) полномочия в области антикоррупционного контроля распределены между самыми различными подразделениями. Вместе с тем среди них особо выделяется Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции. В силу своего наименования данное звено в органах внутренних дел должно непосредственно заниматься выработкой институциональных условий осуществления антикоррупционного контроля. Однако в практической плоскости рассматриваемое подразделение также следует отнести к политико-административному уровню, связанному с законодательной деятельностью и анализом общенациональной практики.

Из большинства полномочий Главного управления экономической безопасности МВД РФ единственной формой, олицетворяющей антикоррупционный контроль, является организационное участие в антикоррупционных экспертизах нормативно-правовых актов. Все остальные функции носят постреакционный характер, поскольку связаны с оперативно-розыскной деятельностью, включая проведение специальных операций. Невзирая на возможность занятия профилактикой коррупционных правонарушений, фактические полномочия данного ведомства не затрагивают текущую деятельность органов и организаций, подверженных коррупции. Тем самым непосредственный антикоррупционный контроль может осуществляться только по отношению к подразделениям МВД РФ, включая региональные органы внутренних дел.

Собственно, на органы внутренних дел субъектов Российской Федерации возложе-

ны основные обязанности по реализации антикоррупционного контроля. В связи с этим они разрабатывают плановые мероприятия, реализуют взаимодействие с другими федеральными и региональными институтами экономической безопасности по вопросам превентивного характера, а также несут обязанность расследовать факты коррупционных нарушений.

Например, МВД Республики Марий Эл является участником Межведомственной комиссии, созданной при республиканском правительстве для профилактики правонарушений. Помимо органов исполнительной власти, оно обязано взаимодействовать с Государственным Собранием Республики Марий Эл, с органами прокуратуры и Главным федеральным инспектором по данному субъекту федерации.

По существу, только с согласия перечисленных членов Межведомственной комиссии данный орган вправе участвовать в плановых и внеплановых антикоррупционных проверках, т.е. заниматься превентивными мероприятиями. Для этого ежегодно разрабатывается план действий, направленных на реализацию республиканских и ведомственных программ в области противодействия преступности и коррупции. Помимо функции построения и поддержки взаимодействия с другими органами и должностными лицами, Межведомственная комиссия при Правительстве Марий Эл занимается обеспечением совместного влияния на органы местного самоуправления в части достижения планируемых показателей по противодействию коррупции. Тем самым случайные или выборочные меры по антикоррупционному контролю проводятся подразделениями МВД Марий Эл лишь в соответствии с согласованным административным планом. Все иные варианты воздействия на участников коррупционных отношений допускаются по федеральному законодательству в рамках пресечения преступлений и административных правонарушений.

Смежные полномочия, имеющие признаки антикоррупционного контроля, прослеживаются в системе Федеральной службы безопасности (далее – ФСБ). В каждом субъекте Российской Федерации функционируют территориальные управления данного правоохранительного органа. При этом субъекты федерации не могут определять его функции.

На федеральном уровне антикоррупционные полномочия ФСБ сформулированы в максимально широком виде. В частности, данный институт может не только разрабатывать, но и реализовывать самые различ-

ные меры по борьбе с коррупцией. Вместе с тем главным условием для воплощения этой функции обозначено обязательное взаимодействие с иными государственными органами.

Указанное требование выражается в участии территориальных управлений ФСБ в деятельности специализированных региональных советов по безопасности. Например, в Республике Татарстан подобный орган является консультативным образованием при Президенте Татарстана [6]. Однако его полномочия напрямую не касаются антикоррупционного контроля. Все они аккумулированы на вопросах региональной безопасности и на определении (прогнозировании) угроз её отдельным объектам. К числу последних отнесены не только террористические угрозы, но и экономические. При этом трактовка такого типа угроз носит широкий характер, что позволяет считать коррупцию одним из явлений, которым должен противостоять республиканский Совет Безопасности.

В практической плоскости ФСБ и его территориальные подразделения преимущественно занимаются антикоррупционным контролем по отношению к правоохранительным органам и к высшим органам регионального управления. Следовательно, фактически данный институт самостоятельно определяет предмет своей деятельности, если иное не вытекает из установок, исходящих от главы государства, которому рассматриваемая служба подчиняется напрямую.

Более конкретизированные полномочия в области антикоррупционного контроля наблюдаются у Главного управления региональной безопасности Московской области. Противодействие коррупции обозначено в качестве основных задач данного органа, включая формирование у граждан нетерпимости к коррупционным фактам [7]. Вследствие этого Управление региональной безопасности Московской области в рамках поддержки общественной и экономической безопасности обладает функциями по предупреждению соответствующих правонарушений не только среди государственных органов и публичных служащих, но и по отношению к организациям без уточнения их формы собственности.

Примечателен также тот факт, что главой рассматриваемого регионального управления выступает специальный областной министр по безопасности и противодействию коррупции. Вопросами его назначения занимается Губернатор Московской области. Отдельного министерства по аналогичному направлению в данном субъекте федерации не создано, поэтому Главное

управление по региональной безопасности, по существу, выступает в Московской области таковым отраслевым органом исполнительной власти.

В то же время подобные министерства функционируют в некоторых российских регионах. Так, в Тульской области создано Министерство по контролю и профилактике коррупционных нарушений [8]. Оно специализируется исключительно на антикоррупционной деятельности, организуя и осуществляя различные проверки по отношению к публичным органам и организациям, в том числе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. Помимо непосредственных функций, указанное областное министерство обязано взаимодействовать с различными органами власти, включая институты, обеспечивающие региональную экономическую безопасность.

Схожие органы образованы в Томской и Свердловской областях. Однако содержательная сторона их полномочий совпадает с функциями по антикоррупционному контролю, проводимому региональными управлениями, которые существуют при главе субъекта федерации. Тем самым, несмотря на выделение в системе органов исполнительной власти специализированных структур, занимающихся противодействием коррупции, они лишь заменяют собой аналогичные звенья региональной власти, сложившиеся в других субъектах Российской Федерации.

Смежный статус в части реализации антикоррупционного контроля имеют региональные следственные управления Следственного комитета Российской Федерации. Однако их ключевая задача сводится к расследованию коррупционных преступлений, т.е. носит постреакционный характер, имеющий лишь отдалённые черты превентивной деятельности. В силу этого данный орган можно считать институтом противодействия коррупции, но в то же время его сложно рассматривать как специализированный институт антикоррупционного контроля.

Следственный комитет Российской Федерации в региональной плоскости представляет собой специальное ведомство, занимающееся расследованием преступлений. Отсюда выводится известный тезис о значительно узких полномочиях данного органа в части проведения проверочных мероприятий, т.е. ограниченных уголовно-процессуальными рамками [9; 10].

Кроме того, взаимодействие с другими институтами региональной экономической безопасности строится исключительно в плоскости профилактики общей преступ-

ности. Это означает, что как и в статусе региональных управлений МВД РФ, Следственный комитет профилируется на уголовно наказуемых коррупционных фактах, в силу чего может воздействовать лишь на нарушителей с момента совершения ими коррупционного действия. В его функции не входит пресечение иных коррупционных правонарушений (административных и дисциплинарных), за исключением собственных служащих.

Заключение

Таким образом, институты антикоррупционного контроля в Российской Федерации и в субъектах федерации представляют собой разрозненную систему органов и должностных лиц, уполномоченных заниматься противодействием коррупции в пределах установленной компетенции. Обладая внешне развёрнутыми институциональными формами, они в фактическом виде демонстрируют диспропорцию полномочий. Большинство институтов, существующих на региональном и федеральном уровнях, заняты выработкой концептуальных положений антикоррупционного контроля. При этом непонятны границы между предметной деятельностью данных органов, вследствие чего она зачастую приобретает дублированный характер.

Дефицит исполнительского звена в институциональной иерархии антикоррупционного контроля компенсируется обширными функциями правоохранительных органов, которые самостоятельно либо в соответствии с политическими установками определяют акценты в своей деятельности, т.е. сужают её до отдельных субъектов коррупционных отношений. Подобная практика подтверждает разграничение институтов антикоррупционного контроля на формальные и неформальные в пользу доминирова-

ния последних при реализации стратегий и публичных программ по противодействию коррупции.

Список литературы

1. Абдулаев А.Х. Особенности исторической эволюции государственных институтов в сфере противодействия коррупции в России // Вопросы политологии. 2017. № 3 (27). С. 25–34.
2. Боталова Д.Б. Сущность, особенности и факторы политической коррупции как неформального института в условиях системной трансформации российского общества: дис. ... канд. полит. наук. Санкт-Петербург, 2011. 237 с.
3. Ходукин Д.В. Ротация как институт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 52–56.
4. Казачкова З.М., Казачков В.А. Мониторинг региональных антикоррупционных программ в свете общенациональной антикоррупционной политики // Юридическая наука. 2018. № 3. С. 58–65.
5. Молотков Ю.И. Мониторинг как инструмент управления антикоррупционным процессом на уровне субъекта РФ и муниципального района // Развитие территорий. 2016. № 3–4 (6). С. 41–45.
6. Указ Президента Республики Татарстан от 13.09.1999 № УП-719 (ред. от 19.03.2019) «Об образовании Совета Безопасности Республики Татарстан» // Республика Татарстан. № 184. 14.09.1999; Собрание законодательства Республики Татарстан. 2019. № 26. ст. 0652.
7. Постановление Губернатора Московской области от 16.10.2015 № 444-ПГ (ред. от 22.01.2019) «Об утверждении Положения о Главном управлении региональной безопасности Московской области» // Информационный вестник Правительства Московской области. № 1. 29.01.2016; № 9. 19.06.2019.
8. Постановление правительства Тульской области от 31.01.2019 № 37 (ред. от 01.07.2019) «Об утверждении Положения о министерстве по контролю и профилактике коррупционных нарушений в Тульской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553110996> (дата обращения: 01.02.2020).
9. Багмет А.М. Противодействие Следственным комитетом Российской Федерации коррупции в государственных органах // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2018. № 4 (22). С. 21–24.
10. Сазин С.Т. Деятельность Следственного комитета по борьбе с коррупцией как механизм защиты прав и свобод человека и гражданина // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2011. № 1 (39). С. 251–256.