Правовые основы деятельности Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации

МАТУЛИС Сергей Николаевич, старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат политических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: antikor@izak.ru

Статья посвящена анализу правовых основ, обеспечивающих деятельность созданных комиссий по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, практике их формирования и функционирования, а также пробелам правового регулирования, выявляемым в процессе правоприменения.

В основе механизмов разработки и реализации мероприятий, направленных на противодействие коррупционным проявлениям в субъектах Российской Федерации, лежит комплексный, межведомственный подход, предполагающий совместную разработку и координацию выполнения таких мероприятий различными органами государственной власти, местного самоуправления, организациями и общественными объединениями. Потребность в реализации единой государственной политики в области противодействия коррупции обусловила создание специализированного органа (комиссии) при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, призванного не только решать координационные задачи, но и обеспечивать исполнение решений Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, подготавливать предложения о реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

Принятая за основу в субъектах Федерации организационно-правовая модель координации проведения антикоррупционной политики, предусматривающая подотчетность специализированного органа по противодействию коррупции главе субъекта Российской Федерации, обеспечивает согласованность антикоррупционной работы в субъектах Российской Федерации. Вместе с тем анализ правового регулирования деятельности комиссий свидетельствует, что сохраняются отдельные пробелы в регулировании вопросов создания и функционирования этих структур. В частности, правотворческая практика изобилует различными способами закрепления статуса координационного органа, но в то же время в законодательстве отдельных субъектов отсутствует либо соответствующее закрепление статуса координационного органа, либо упоминание о нем.

Ключевые слова: коррупция, комиссия, координация работы по противодействию коррупции, субъект Российской Федерации.

Legal Framework of the Commission on Coordination of Anti-Corruption Activities in the Russian Federation

S. N. MATULIS, senior research fellow of the Department of methodology of corruption counteraction of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of political sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: antikor@izak.ru

The article is devoted to the analysis of the legal framework, ensuring the activity of the created commissions on the coordination of anti-corruption in the Russian Federation, the practice of their formation and functioning in the Russian Federation, as well as gaps in legal regulation, identified in the process of law enforcement.

In the basis of mechanisms of development and implementation of anti-corruption measures in the constituent entities of the Russian Federation there is an integrated, interagency approach, involving joint development and coordination of the implementation of such activities by various public authorities, local governments, organizations and public associations. The need for the implementation of a unified state anti-corruption policy led to the creation of a specialized body (Commission) under the highest official (head of the supreme executive body of state power) of the constituent entity of the Russian Federation, designed to solve not only the coordination tasks, but also to ensure the implementation of the decisions of the Council under the President of the Russian Federation on combating corruption, to prepare proposals for the implementation of state policy in the field of combating corruption.

The organizational and legal model of coordination of anti-corruption policy, which provides for accountability of the specialized body for combating corruption to the head of the subject of the Russian Federation, is adopted as a basis in the subjects of the Federation, ensures the consistency of anti-corruption work in the constituent entity of the Russian Federation. However, an analysis of the legal regulation of the commissions shows that there are still some gaps in the regulation of the establishment and functioning of these structures. On the one hand, the law-making practice abounds in numerous ways of establishing the status of a coordinating body, but at the same time, the legislation of individual entities either does not provide for the status of a coordinating body, or there is no mention of it at all.

Keywords: corruption, commission, coordination of work on anti-corruption, constituent entity of the Russian Federation.

DOI: 10.12737/art_2018_7_13

Сегодня представляется очевидным, что тривиальный подход к противодействию такому непрерывно эволюционирующему, латентному явлению, как коррупция, не способен привести к желаемому результату. Так, положение Национальной стратегии противодействия коррупции¹ непосредственно указывает на потребность в постоянно совершенствующейся системе антикоррупционных мер не только организационного, но и правового, экономического, кадрового и информационного характера. При этом данная система помимо федерального уровня должна охватывать региональный и муниципальный уровни, включая меры, направленные на противодействие коррупции и последовательно реализуемые органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Основы государственной политики противодействия коррупции на уровне субъектов РФ закрепляются в соответствующих законах каждого субъекта с учетом характерной для него специфики обществен-

ных и экономических отношений, и в особенности отношений с высоким коррупционным риском. Важно отметить при этом различную степень детализации регулирования вопросов противодействия коррупции.

Например, в ст. 3 Закона Ульяновской области от 20 июля 2012 г. № 89-ЗО «О противодействии коррупции в Ульяновской области» определяется роль практически всех высших государственных органов и должностных лиц Ульяновской области, которые участвуют в проведении единой государственной политики в сфере противодействия коррупции: губернатора, Законодательного собрания, Правительства, Счетной палаты, исполнительных органов государственной власти, а также специального Уполномоченного по противодействию коррупции. В то же время ст. 2 Закона Алтайского края от 3 июня 2010 г. № 46-ЗС «О противодействии коррупции в Алтайском крае» закрепляет организационные основы противодействия коррупции лишь в отношении краевого Законодательного собрания, губернатора и Правительства Алтайского края, однако детализация соответствующих положений статьи значительно выше. В частности, подп. 5

¹ Утв. Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460. URL: <https://rg.ru/2010/04/15/nacstrategiya-dok.html>.

п. 1 ст. 3 названного Закона Ульяновской области закрепляет, что исполнительные органы государственной власти Ульяновской области осуществляют противодействие коррупции в рамках своих полномочий. В то же время п. 3 ст. 2 названного Закона Алтайского края конкретизирует и раскрывает полномочия Правительства Алтайского края².

В целом в законах большинства субъектов РФ определены только отдельные элементы институциональной основы противодействия коррупции. В основном акцент сделан на закреплении роли координационных и консультативных (совещательных) органов в области противодействия коррупции, иногда — специально уполномоченных в этой области органов исполнительной власти субъектов РФ. Как правило, регулирование организационных основ в части противодействия коррупции осуществляется субъектами РФ в актах подзаконного уровня, главным образом в актах высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти).

До вступления в силу Указа Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»³ субъектами РФ применялись различные подходы и в вопросах обеспечения координации антикоррупционной деятельности. Соответствующие

функции могли реализовываться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, аппаратом высшего должностного лица субъекта РФ или специальной комиссией по координации проведения антикоррупционных мероприятий органами государственной власти и местного самоуправления на территории субъекта РФ.

В целях осуществления единой антикоррупционной государственной политики названный Указ обусловил унификацию структуры, координирующей антикоррупционную деятельность в субъектах РФ. Утвердив Типовое положение о Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации (далее — Типовое положение), Указ определил узкую специализацию органа, действующего исключительно при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. К причинам создания координационных органов в области противодействия коррупции именно при главе субъекта РФ относится то, что он наделен общими координационными полномочиями на данной территории, которые распространяются не только на региональную государственную систему исполнительной власти, но и на организацию деятельности на территории субъекта РФ территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления. В границах любого субъекта РФ на реализацию антикоррупционной политики направлены усилия как органов государственной власти субъекта РФ, так и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, и общественных институтов. В частности, определенную работу проводят органы прокуратуры, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны правопорядка, органы нало-

² Правительство Алтайского края: 1) принимает нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции; 2) обеспечивает реализацию органами исполнительной власти Алтайского края в пределах полномочий мер по противодействию коррупции в Алтайском крае; 3) реализует в пределах полномочий меры по профилактике коррупции в Алтайском крае; 4) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Алтайского края.

³ URL: kremlin.ru/acts/bank/39954.

говой службы и др. Кроме того, избрание такой формы координации обусловливается возможностью высшего должностного лица субъекта РФ напрямую и оперативно взаимодействовать с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Таким образом, можно утверждать, что данный шаг по созданию специализированного органа позволил сконцентрировать компетенцию по координации, исключив ситуацию дублирования полномочий в органах исполнительной власти субъекта РФ.

Указанный координационный орган занимает особое место в системе органов, участвующих в противодействии коррупции в субъекте РФ. Именно его усилиями обеспечивается единство действий территориальных органов власти субъекта РФ, направленных на реализацию государственной политики по противодействию коррупции. На данный орган возлагается широкий круг задач и полномочий по организации исполнения государственной антикоррупционной политики⁴.

⁴ Раздел II Типового положения содержит следующие основные задачи: а) обеспечение исполнения решений Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и его президиума; б) подготовка предложений о реализации государственной политики в области противодействия коррупции высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ; в) обеспечение координации деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции; г) обеспечение согласованных действий органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, а также их взаимодействия с территориальными органами федеральных государственных органов при реализации мер по противодействию коррупции

В соответствии с Типовым положением в состав Комиссии могут входить: руководители органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, представитель аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, руководители территориальных органов федеральных государственных органов, председатель Общественной палаты субъекта РФ, представители научных и образовательных организаций, а также представители общественных организаций, уставной задачей которых является участие в противодействии коррупции. Председателем комиссии, как правило, является глава субъекта РФ.

Хотя в Типовом положении и указано, что Комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Управлением Президента РФ по вопросам противодействия коррупции, однако заметим, что ни в нем, ни в Положении об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции не определены порядок и формы такого взаимодействия.

Ожидаемой представляется практика с различными способами закрепления статуса Комиссии. Одни субъекты РФ установили основы правового статуса Комиссии с использованием отсылки на нормативный правовой акт главы субъекта, который принимает специальное положение об этом органе с подробным регулированием его функционирования. Так, согласно Закону Респуб-

в субъекте РФ; д) обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления с гражданами, институтами гражданского общества, средствами массовой информации, научными организациями по вопросам противодействия коррупции в субъекте РФ; е) информирование общественности о проводимой органами исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления работе по противодействию коррупции.

лики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» организацию деятельности, направленной на реализацию антикоррупционной политики, осуществляет специальный государственный орган в соответствии с положением, утверждаемым Президентом Республики Татарстан. Таким постоянно действующим органом при Президенте Республики Татарстан сегодня является Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан, которая работает во взаимодействии с Управлением Президента РФ по вопросам противодействия коррупции и обеспечивает согласование действий органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления, а также их взаимодействия с территориальными органами федеральных государственных органов при реализации мер по противодействию коррупции в Республике. В качестве примеров также могут служить законодательства Белгородской и Смоленской областей, республик Калмыкия и Тыва и проч.

При этом в законодательстве отдельных субъектов РФ либо отсутствует соответствующее закрепление статуса Комиссии, либо вовсе не упоминается такой координационный орган⁵.

Статьи 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

⁵ Например, Закон Пермского края от 30 декабря 2008 г. № 382-ПК «О противодействии коррупции в Пермском крае», Закон Оренбургской области от 15 сентября 2008 г. № 2369/497-IV-ОЗ «О противодействии коррупции в Оренбургской области», Закон Курской области от 11 ноября 2008 г. № 85-ЗКО «О противодействии коррупции в Курской области», Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 4 марта 2009 г. № 10-ЗАО «О противодействии коррупции в Ямало-Ненецком автономном округе», Закон Тверской области от 9 июня 2009 г. № 39-ЗО «О противодействии коррупции в Тверской области».

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относят осуществление мер по противодействию коррупции к вопросам местного значения (городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа), и органы местного самоуправления самостоятельно реализуют представленные им полномочия. Однако при этом в положениях о Комиссии, утверждаемых главами субъектов РФ, практически не устанавливаются координационные механизмы, применяемые в отношении органов местного самоуправления, что отрицательно сказывается на их взаимодействии с органами государственной власти субъектов РФ.

Кроме того, механизмы координации деятельности органов местного самоуправления и субъектов РФ определяются в Типовом положении в общем виде. Возлагая на Комиссию обеспечение координации, взаимодействия и согласованных действий, оно не указывает информационного и методического обеспечения деятельности по противодействию коррупции, иных конкретных форм координационного взаимодействия.

Важно обратить внимание на п. 4 Типового положения, в соответствии с которым Комиссия выполняет ряд возложенных на нее функций в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов⁶. В обзоре типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации, подготовленном Министерством труда и социальной защиты РФ, от 15 октября 2012 г. в качестве «конфликта инте-

⁶ А именно: соблюдение требований к служебному (должностному) поведению и урегулирование конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, и рассмотрение соответствующих вопросов в порядке, определенном нормативным правовым актом субъекта РФ.

ресов» определяется множество ситуаций, в которых государственный служащий может оказаться в процессе исполнения должностных обязанностей. Если исходить из того, что границы частных интересов государственных служащих потенциально не могут быть обозначены, то составить конечный перечень соответствующих ситуаций не представляется возможным, хотя и выделен ряд основных областей регулирования, возникновение конфликта интересов в которых является более вероятным. Вместе с тем отсутствуют какие-либо рекомендации по урегулированию конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

С одной стороны, в Типовом положении не предусмотрено создание президиума Комиссии. Но если исходить из его требований, то в состав Комиссии могут быть включены представители как государственных органов, так и общественных организаций, что может доводить общую численность до нескольких десятков членов. Разумеется, это делает весьма затруднительным проведение заседаний для решения текущих вопросов и вопросов, касающихся соблюдения лицами, замещающими государственные должности субъекта РФ, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции. В связи с этим примечательна практика отдельных субъектов РФ, в соответствии с которой рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ, и урегулирования конфликта интересов, возложено на президиум Комиссии, создаваемый в ее структуре⁷. Однако численный

состав президиума Комиссии в положениях о Комиссиях, принимаемых в субъектах РФ, не устанавливается, а указывается только, что «из состава Комиссии формируется президиум в составе председателя президиума, его заместителя, секретаря и членов президиума».

Комиссии в соответствии с Типовым положением, а также с положениями о них, утвержденными в субъектах РФ, осуществляют разработку региональной программы по противодействию коррупции и соответствующих программ органов исполнительной власти субъекта РФ (планов мероприятий по противодействию коррупции); кроме того, ими осуществляется контроль за реализацией программ, в частности, посредством мониторинга эффективности используемых мер по противодействию коррупции, предусмотренных этими программами. Для оценки эффективности выполнения программ комиссиями требуется проведение мониторинга эффективности реализации мер по противодействию коррупции органами местного самоуправления, муниципальными организациями и учреждениями, а также соблюдение в них законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. При осуществлении мониторинга в субъектах РФ в данных органах и учреждениях в основном возникают проблемы, связанные с неудовлетворительным качеством организации работы по накоплению, систематизации и представлению информации для отчета. В результате поступающие для анализа сведения могут носить недостоверный

морском крае», от 12 февраля 2016 г. № 10-пг «Об утверждении Порядка рассмотрения президиумом комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Приморском крае вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Приморского края, и урегулирования конфликта интересов».

⁷ См., например, постановления губернатора Приморского края от 24 ноября 2015 г. № 78-пг «О комиссии по координации работы по противодействию коррупции в При-

характер, что зачастую связывается с недостатком подготовки специалистов и отсутствием информационно-разъяснительных материалов по формам отчетности.

В связи с этим актуальное значение приобретает установление на федеральном уровне единых стандартов проведения органом субъекта РФ, отвечающим за профилактику коррупционных (и иных) правонарушений, мониторинга деятельности по профилактике коррупционных правонарушений в органах местного самоуправления, муниципальных организациях и учреждениях, а также соблюдения в них законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Это обуславливает целесообразность подготовки Минтрудом России методики проведения мониторинга эффективности реализации мер по противодействию коррупции. Представляется, что такой подход обеспечит унифицированный порядок проведения мониторинга деятельности по профилактике коррупционных правонарушений в органах местного самоуправления, муниципальных организациях и учреждениях, соблюдения в них законодательства о противодействии коррупции и реализации организациями обязанности принимать меры по предупреждению коррупции.

В части вопросов организации деятельности комиссий отдельными субъектами РФ на практике отмечается низкий уровень взаимного информирования правоохранительных, контрольных и надзорных органов, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления по предупреждению коррупционных правонарушений. Представляется, что данных проблем в определенной мере удастся избежать в случае принятия на федеральном уровне законодательства в области создания государственного единого статистического учета данных о преступности, следственной работе, до-

знании и прокурорском надзоре и государственной автоматизированной системы правовой статистики. В рамках такого законодательства будут определены принципы создания, функционирования и развития государственной автоматизированной системы правовой статистики, ее структура и основные функции, участники информационного взаимодействия и их полномочия, правила информационного взаимодействия с иными информационными системами, условия доступа к информации, содержащейся в системе.

На сегодняшний день в ряде субъектов РФ между органами государственной власти субъектов и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти заключены соглашения о взаимодействии, которые призваны способствовать обеспечению координации в рамках осуществления мероприятий, направленных на противодействие коррупции. Так, в Астраханской области в целях организации эффективного предупреждения коррупции, включая меры по выявлению и последующему устранению причин коррупции, заключено Соглашение о взаимном сотрудничестве различных органов и служб Астраханской области (прокуратуры, Управления Федеральной службы безопасности РФ, Управления Федеральной налоговой службы РФ, Управления внутренних дел, Территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Управления Федеральной антимонопольной службы, Контрольно-ревизионного управления, Агентства по печати и информационным коммуникациям, Службы безопасности и информационной защиты) в целях профилактики коррупции. В рамках данного Соглашения стороны договорились сотрудничать по множеству сопутствующих вопросов⁸.

⁸ К таким вопросам относятся: оперативный обмен информацией, предоставляемой

В Тюменской области на основе подобного соглашения осуществляется еженедельный обмен информацией с территориальными органами Министерства юстиции РФ и прокуратурой Тюменской области.

Еще одним элементом организационной инфраструктуры противодействия коррупции, с которой сотрудничают Комиссии, являются созданные в ряде субъектов РФ специальные экспертные группы либо экспертные советы по вопросам противодействия коррупции. Такие органы могут формироваться как главами субъектов РФ (например, в Республике Татарстан), так и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ (например, в Калужской области).

При этом цели и направления деятельности таких экспертных органов в субъектах РФ различаются. В частности, Республиканская экспертная группа в Республике Татарстан была создана в целях проведения анализа состояния и выявления причин коррупции, изучения эффективности организации деятельности по противодействию коррупции, выработки предложений по сокращению условий для проявления коррупции, по минимизации последствий коррупционных правонарушений и совершенствованию ан-

तिकоррупционной работы в Республике Татарстан.

Что касается Экспертного совета Законодательного собрания Калужской области по противодействию коррупции, то основные цели его создания носят более узкий характер — проведение мониторинга применения законов Калужской области и постановлений Законодательного собрания Калужской области в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательства Калужской области в сфере правового обеспечения противодействия коррупции.

Помимо указанных структур субъектами антикоррупционной политики в регионах могут быть и различные совещательные и экспертные органы из числа представителей заинтересованных государственных органов, общественных объединений, научных, образовательных и иных организаций и лиц, специализирующихся на изучении проблем коррупции. В последние годы заметно активизировалась вовлеченность в реализацию в субъектах РФ антикоррупционной политики контрольно-счетных органов и избирательных комиссий, что в целом способствует повышению эффективности борьбы с коррупцией. Координация деятельности данных органов также должна возлагаться на комиссии. В то же время в положениях о комиссиях, принятых в субъектах РФ, правовой регламентации взаимодействия с указанными структурами, как правило, не содержится, что в определенной мере можно рассматривать в качестве пробела правового регулирования данных вопросов.

Таким образом, говоря об организации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ, следует отметить, что в основе механизмов разработки, реализации и контроля проводимых мероприятий лежит комплексный, межведомственный

в пределах компетенции каждой из сторон, посредством регулярных рабочих встреч представителей структурных подразделений сторон, исполняющих функции по обеспечению экономической безопасности, антикоррупционной деятельности и оказанию содействия в проведении проверок заявлений, сообщений и иной информации; ежеквартальное направление в Агентство по печати и информационным коммуникациям Астраханской области информации о состоянии противодействия коррупции в Астраханской области, предоставляемой в пределах компетенции каждой из сторон, для опубликования в СМИ Астраханской области в целях обеспечения доступа граждан к ней.

подход, предполагающий совместную разработку и координацию выполнения таких мероприятий различными органами государственной власти, местного самоуправления, организациями и общественными объединениями. Принятая за основу в субъектах РФ организационно-правовая модель координации проведения антикоррупционной политики, предусматривающая подот-

четность специализированного органа по противодействию коррупции главе субъекта РФ, обеспечивает согласованность антикоррупционной работы в субъектах РФ. Вместе с тем анализ правового регулирования деятельности комиссий свидетельствует, что сохраняются отдельные пробелы в регулировании вопросов создания и функционирования этих структур.

Библиографический список

URL: <https://rg.ru/2010/04/15/nacstrategiya-dok.html>.

URL: kremlin.ru/acts/bank/39954.