

УДК 332.146

С. Л. Алексеев

АНО ВО Академия социального образования, Казань, e-mail: tany_1313@mail.ru

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

В статье проанализирована проблема двойственности механизма реализации антикоррупционного контроля в российских регионах. В рамках экономических исследований антикоррупционных мер прослеживается тенденция к оценке влияния коррупции на состояние национальной и региональной экономики. Система отношений, страдающих от коррупционных проявлений, складывается не только с публичными образованиями, но и при непосредственном участии рядовых субъектов рынка. Монополизация и олигополизация региональной экономики затрудняет выявление коррупционных фактов, что влечёт имущественные потери и провоцирует социальную напряжённость. Поэтому от эффективного механизма реализации превентивного антикоррупционного контроля зависит деятельность хозяйствующих субъектов, которые работают в общественно значимых сферах, включая здравоохранение, образование и оказание жилищно-коммунальных услуг. Автор отмечает, что в экономическом смысле антикоррупционный контроль выступает как комплекс мероприятий, которые призваны выявлять коррупционные действия и предупреждать наступление негативных имущественных и репутационных последствий, вызванных коррупционным поведением различных категорий лиц. Однако сложившееся у учёных-экономистов представление о механизме антикоррупционного контроля на региональном уровне нуждается в уточнении с учётом последней тенденции в региональной экономической политике. Поэтому в данной статье проанализированы примеры отдельных субъектов федерации применительно к институционализации антикоррупционного контроля, испытывающего воздействие экономических интересов.

S. L. Alekseev

Academy of Social Education, Kazan, e-mail: tany_1313@mail.ru

MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION CONTROL IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

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

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.

Введение

В теории менеджмента любой контроль реализуется через систему средств и приёмов, направленных на воплоще-

ние его ключевых задач [2, с. 122]. Поэтому учёные разделяют уровень формирования и уровень реализации контрольных мероприятий, отмечая, что между

ними может возникать существенная разница [7, с. 94].

Отдельные исследователи констатируют, что набор подобных средств и приёмов, в целом, является одинаковым для каждого направления, связанного с превенцией коррупции [10]. Вместе с тем соотношение таких мер в рамках одного вида деятельности может качественным образом предопределять эффективность реализуемых задач. Это означает, что при сравнительно небольшом инструментарии предупреждения коррупции соответствующий контроль зависит от доминирования или игнорирования определённых мероприятий.

Аналогично представлено научное понимание механизма антикоррупционного контроля.

Цель исследования

Выявить проблемы в механизме реализации антикоррупционного контроля на региональном уровне с учётом оценки экономических интересов

Материал и методы исследования

В традиционном значении антикоррупционный контроль представляет собой совокупность средств, приёмов и способов, выражающих определённые мероприятия по предупреждению коррупционных фактов и выявлению коррупциогенных факторов [16, с. 20].

В неоклассической трактовке механизм антикоррупционного контроля отождествляется с соответствующими проверочными мероприятиями, выражающими превентивное воздействие на коррупционное поведение [4, с. 135]. При этом одни учёные рассматривают такой механизм как равнозначный определённому набору мер [17, с. 110], а другие привязывают его к политико-административным и корпоративным стратегиям реализации антикоррупционных задач [8, с. 200].

В более узком контексте механизм антикоррупционного контроля раскрывается применительно к средствам, позволяющим провести соответствующие проверки тех отношений, которые сопряжены с потенциальной коррупцией [1, с. 458].

Результаты исследования и их обсуждение

Неизменным в реализации государственного антикоррупционного контроля в Республике Татарстана остаётся т.н. «компенсационный механизм» [9, с. 90]. Он выражается в обоснованных затратах бюджетных средств на преодоление недостатков в реализации долгосрочных задач и на внедрение инновационных технологий, способствующих снижению коррупции в регионе. Например, в рамках Антикоррупционной Программы Татарстана на весь период её действия запланировано выделение порядка 50 млн. рублей.

Вместе с тем в обозначенном механизме реализации республиканской программы прослеживаются дефекты. Так, единственными получателями средств, заложенных на финансирование антикоррупционного контроля, числятся исключительно министерства и ведомства, признанные акторами политики по противодействию коррупции. Кроме того, все они, включая отдельные общественные объединения, допущенные республиканской властью к реализации отдельных мероприятий, должны отчитываться перед единственным органом – Министерством юстиции Татарстана.

В таком совмещении объектов и субъектов антикоррупционного контроля заложены будущие препятствия в достижении программных целей. Несмотря на отделение от правоохранительных структур специально созданных антикоррупционных советов и комиссий, реальные полномочия по осуществлению контроля принадлежат органам исполнительной власти, при которых данные институты могут функционировать. Помимо этого, отсутствуют способы обеспечения независимости названных образований в то время, как указанные структуры не входят в систему исполнительной власти Татарстана.

Однако отдельные меры, определённые в Антикоррупционной Программе Татарстана, направлены на создание объективности и беспристрастности проведения антикоррупционного контроля. Так, к их числу следует отнести открытость деятельности не только органов исполнительной власти, но и соответствующих комиссий и советов, занимаю-

щихся превентивным противодействием коррупции. При этом в качестве основного способа, позволяющего воплотить данную меру в политической практике Татарстана, обозначено уже имеющееся достижение в виде вовлечения представителей общественности в антикоррупционную деятельность.

Отсюда следует, что механизмы реализации Антикоррупционной Программы Татарстана, построены на закреплении контрольных полномочий лишь за государственными акторами. Возможность признания общественных институтов в качестве субъектов антикоррупционного контроля зафиксирована в анализируемом программном документе, но не раскрыт алгоритм и условия реализации подобной меры.

В то же время прослеживаются некоторые инновационные механизмы антикоррупционного контроля, формирующегося в Республике Татарстан. К их числу необходимо отнести оценку коррупционного риска, а именно его установление и последующее лоббирование интересов власти (на федеральном уровне) в создании усиленного контроля за уязвимыми сферами.

Несмотря на закрепление подобного комплекса мер в Антикоррупционной Программе Татарстана, отсутствует единый механизм выявления коррупционного риска. Это ставит реализацию данного мероприятия в зависимость от широкого усмотрения специальных институтов по противодействию коррупции. Если им предоставлено полномочие по определению сфер и должностей, наиболее подверженных влиянию коррупционных факторов, то методы оценки таких рисков приобретают теневой характер.

На федеральном уровне разработаны методические рекомендации касательно проведения оценок коррупционных рисков. Они затрагивают лишь деятельность органов исполнительной власти, наделённых контрольно-надзорными полномочиями [5]. Однако критерии, которыми необходимо руководствоваться при составлении перечня таких органов, применимы ко всем государственным и муниципальным структурам, т.е. не имеют специальных антикоррупционных признаков.

Так, коррупционно-опасными функциями являются любые виды деятельности, сопряжённые с осуществлением надзора и контроля, что свойственно практически каждому органу исполнительной власти. Кроме того, возможность распоряжения и полномочия по управлению государственным имуществом также отнесены к категории коррупционных рисков. Оказание государственных или муниципальных услуг, в том числе по выдаче разрешительной документации, а равно возможность привлекать виновных к административной ответственности и обращаться в суды за представление интересов государства – считаются, по мнению разработчиков указанных методических рекомендаций, коррупционно-опасной деятельностью.

В связи с обозначенной проблемой значение приобретает экономический интерес по отношению к определённым объектам антикоррупционного контроля. В одних случаях, признавая ту или иную должность или деятельность с наличием повышенных коррупционных рисков, республиканская власть оставляет вне контроля довольно большое число субъектов. Тем самым необходимо разработать и внедрить прозрачные правила по оценке коррупционных рисков с одновременной реализацией государственно-общественного и государственно-частного партнёрства.

Схожие механизмы антикоррупционного контроля наблюдаются в других субъектах Российской Федерации. Например, в Республике Марий Эл действует краткосрочная (в сравнении с Татарстаном) программа мероприятий, рассчитанных на 4 года [12]. Помимо механизма реструктуризации и компенсационного механизма, в программных положениях преобладает уклон на репрессивные действия в отношении лиц, уличённых в коррупционных действиях. Поэтому в качестве главных достижений предыдущих этапов развития республиканского антикоррупционного контроля обозначена статистика выявленных факторов коррупции.

Тем самым антикоррупционный контроль реализуется преимущественно в уголовно-процессуальном и административном направлениях, вследствие

чего механизмы из политико-управленческих остаются в плоскости правовых мер. В связи с этим необходимо отметить, что реакция республиканских властей на коррупционные правонарушения является обязательным институциональным условием. Однако данные механизмы не позволяют минимизировать потери региональной экономики от коррупционных действий публичных служащих и бизнес-акторов.

Для примера можно обратиться к официальной статистике Республики Марий Эл за 2018 г. Коррупционный ущерб региональной экономике только по выявленным преступлениям составил более 19 млн. рублей, при этом в порядке компенсации и конфискации имущества в бюджет Марий Эл было возвращено лишь 10 млн. [3]. Подобная диспропорция в возврате похищенных бюджетных средств наблюдалась и в 2017 г. (ущерб свыше 5 млн. р., возвращено лишь 2,5 млн.) [13].

Собственно, в антикоррупционной программе Марий Эл указанный дефект отмечается с одновременной потребностью внедрить различные контрольные механизмы в государственные закупки, в кадровую политику власти и в мониторинг выявления факторов, способствующих различным видам коррупции. Таким образом прослеживается влияние переходного этапа, образовавшегося в результате длительного доминирования правоохранительного антикоррупционного контроля с его преобразованием в ведомственный, а затем и в государственно-общественный. Это объясняет более короткий срок программных мероприятий, нацеленных на организацию новых подходов к осуществлению в Марий Эл антикоррупционного контроля.

В отличие от Республики Татарстан, в Марий Эл центральные функции по реализации антикоррупционной программы сохранены за Администрацией Главы Республики. Иные органы исполнительной власти отнесены к категории акторов, но не институтов контроля. При этом прослеживается более жёсткая иерархия в структуре превентивной деятельности в области коррупции. Общий контроль осуществляется высшим органом исполнительной власти Республики Марий Эл, а специальные полномочия

предоставлены Управлению Главы Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Ещё одной особенностью механизма антикоррупционного контроля в Республике Марий Эл выступает привлечение экспертного сообщества в рамках участия общественных структур в реализации программных мероприятий. Однако данное требование распространяется лишь на формирование краткосрочных планов по противодействию коррупции и не затрагивают уровень их осуществления, а также последующей оценки их эффективности.

Особый акцент на постреакционный характер антикоррупционного контроля прослеживается в Краснодарском крае. Среди традиционных механизмов его реализации доминирующая роль отведена проверкам фактов коррупции и нарушений публичными служащими законодательных ограничений и запретов. Поэтому в краевой антикоррупционной программе наблюдается лишь два превентивных механизма: образование и просвещение как самих государственных (муниципальных) служащих, так и рядовых граждан, а также поддержка обратной связи с населением [14].

В части проведения антикоррупционных проверок в Краснодарском крае используется предварительный и последующий контроль. Текущие мероприятия сведены лишь к соблюдению правовых запретов и ограничений, вследствие чего носят адресный характер.

В такой направленности реализации мер предупреждения коррупции присутствуют черты т.н. «выборочного» механизма [15, с. 143]. В действительности он является преобладающим при фактических обстоятельствах проведения антикоррупционного контроля, поскольку ресурсы российских регионов значительно ограничены, чтобы заниматься проверкой абсолютно всех публичных служащих. В результате администрирование контрольной деятельности нуждается в расширении материально-технической и кадровой базы, что в аспекте дефицита региональных бюджетов остаётся проблемой реализации всех программ по противодействию коррупции.

Тем самым можно объяснить определённые дефекты в программном регули-

ровании антикоррупционного контроля. Например, в Краснодарском крае плановые проверки, проводимые в государственных учреждениях по части коррупции, могут осуществляться не чаще, чем 1 раз в 3 года [11]. Чем вызвано такое хронологическое ограничение, авторы документа не поясняют. Отсутствует указанное требование и на федеральном уровне. Тем самым можно сделать вывод, что подобным образом краевые власти самостоятельно определили такое правило. При этом основание, в силу которого те или иные объекты антикоррупционного контроля оказываются в плане проверочных мероприятий, заключается лишь в истечении нормативного трёхлетнего периода.

Преобладающим способом проведения антикоррупционного контроля в Краснодарском крае остаётся документарная проверка, реже применяются выездные проверки. В силу такого подхода значительно ограничены случаи, при которых допустимы внеплановые контрольные мероприятия. В частности, они могут происходить лишь в обстоятельствах, когда определённым образом стали известны факты нарушения законодательства в области противодействия коррупции. Примечательно, что источники, в силу которых назначаются внеплановые антикоррупционные проверки в Краснодарском крае, представлены тремя категориями: правоохранительные органы, средства массовой информации и граждане, организации, в том числе общественные объединения.

Ограничениям подвергаются возможности антикоррупционных инспекторов. Так, в Краснодарском крае запрещено проводить соответствующую проверку, если отсутствует руководитель организации или другое лицо, обладающее полномочиями представлять интересы государственного учреждения. Это требование создаёт широкий диапазон для злоупотреблений со стороны подконтрольных структур, позволяя им приобрести дополнительное время для корректировки проверяемых документов.

Документарный подход в механизме реализации антикоррупционного контроля в субъектах Российской Федерации также остаётся дефектом объективизации сведений, необходимых для

последующего анализа. Акцент лишь на документы, а не на фактическую деятельность публичных органов и должностных лиц, приводит к ситуации, когда подконтрольные структуры занимаются т.н. двойной отчётностью [18].

Особенно остро данная проблема развита в тех региональных организациях, которые не имеют статуса органа власти, но при этом наделены публичными полномочиями. В субъектах Российской Федерации подобные структуры стали появляться сравнительно недавно, при этом они обладают смешанным статусом. С одной стороны, это юридические лица, созданные на базе регионального имущества для выполнения определённой функции (как правило, некоммерческого характера). С другой стороны, они наделены властно-распорядительными полномочиями и могут принимать управленческие решения, которые обязательны для исполнения.

Например, в Республике Татарстан такие организации не включены в систему органов исполнительной власти, при этом они, по существу, выполняют отдельные их функции. Название данных образований может варьироваться (агентства, автономная некоммерческая организация, фонд и др.). В частности, государственное казённое учреждение «Главное инвестиционно-строительное управление РТ», некоммерческая организация «Государственный жилищный фонд при Президенте РТ», государственное учреждение «Центр контроля качества и сертификации лекарственных средств Республики Татарстан» и др.

Очевидным образом указанные корпоративные структуры заменяют собой властные органы, что позволяет не только разгрузить государственный аппарат, но и усложнить проведение в них антикоррупционного контроля.

Поскольку данные организации не включены в систему государственной власти, их сотрудники не подпадают под категорию публичных служащих. Тем самым ограничения и запреты, сопровождающие деятельность государственных должностных лиц, в том числе в части противодействия коррупции, не распространяются в полном объёме на работников рассматриваемых корпоративных структур.

Вместе с тем сферы, в которых функционируют региональные публичные организации, зачастую признаются теми видами деятельности, которые связаны с повышенным коррупционным риском. Поэтому отдельные корпоративные структуры попадают в план проведения антикоррупционных проверок именно в плоскости оценки коррупциогенных факторов. Последние понимаются в качестве условий, способствующих коррупционным нарушениям (сложность выполнения гражданами законных требований представителей власти, широкое усмотрение при принятии решений, возможность применения исключений из общих требований и т.п.) [6].

Выводы (заключение)

Таким образом, в силу выявленных дефектов становления механизмов антикоррупционного контроля в субъ-

ектах Российской Федерации требуется установить:

1) методические основы осуществления контрольных мероприятий;

2) разнообразные формы проведения антикоррупционных проверок со значительным расширением субъектного состава и исключением принципа вертикального выстраивания институтов антикоррупционного контроля с целью исключить на них влияние высших органов власти и должностных лиц;

3) увеличить ресурсную базу за счёт сокращения неэффективных механизмов антикоррупционного контроля (документарных проверок, закрытых реестров и кадастров) и усиления альтернативных источников получения информации (СМИ, обращения граждан, социальные сети, встречные проверки, перекрёстные проверки, установление экономических интересов и др.).

Библиографический список

1. Казакова Е.М. Особенности проведения антикоррупционных проверок в отношении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации // Вестник современных исследований. 2017. № 11-1 (14). С. 456-465.
2. Корнеева Т.А. Управленческий контроль в системе функций современного менеджмента. Монография. Москва: Спутник+, 2004. 208 с.
3. Коррупция в Марий Эл подрастает [Электронный ресурс] <https://ch.versia.ru/korruptsiya-v-marij-uel-rastet-ponemnoyu> Доступ – свободный (дата обращения – 25.08.2019)
4. Кочесокова З.Х. Актуальные вопросы предупреждения экономической преступности и борьбы с коррупцией // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. № 1. С. 135-138.
5. Методические рекомендации по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции (утв. протоколом заседания проектного комитета от 13.07.2017 N 47(7)) // Документ официально не опубликован. Размещён в справочно-правовой системе «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] <http://www.consultant.ru/cons/cgi> доступ – под паролем.
6. Мохоров Д.А. Интеграция социально-философских знаний в практикоориентированные методы снижения коррупциогенных факторов // Актуальные проблемы науки и практики. 2016. № 2 (003). С. 4-8.
7. Муллахметов Х.Ш. Контроль-менеджмент. Москва: Экономика, 2013. 302 с.
8. Наумов Ю.Г. Экономический аспект предупреждения коррупции // Вестник Владимирского юридического института. 2007. № 2 (3). С. 198-201.
9. Новоселов А.Л., Новоселова И.Ю., Желтенков А.В. Компенсационный механизм повышения эффективности регионального развития // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. 2016. № 3. С. 84-93.
10. Паулов П.А., Сотникова В.А. Проблемы осуществления противодействия коррупции и эффективные механизмы по предупреждению коррупции в системе государственной гражданской службы // Вестник современных исследований. 2019. № 2.9 (29). С. 56-58.
11. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 16.01.2019 № 10 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в государственных учреждениях Краснодарского края и организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед испол-

нительными органами государственной власти Краснодарского края, а также за реализацией в этих учреждениях и организациях мер по профилактике коррупционных правонарушений» // Кубанские новости. – № 30. – 04.03.2019.

12. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 29.06.2016 № 307 (ред. от 28.09.2018) «О Программе противодействия коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл на 2016 – 2020 годы» // Официальный интернет-портал Республики Марий Эл [марийэл.рф](http://marийэл.рф), 01.10.2018.

13. Прокуратурой республики Марий Эл обобщено состояние коррупционной преступности в регионе [Электронный ресурс] <https://proc.gov12.ru/news-corrupt/item/6303-o-sostoyanii-korruptsionnoy-prstupnosti-v-mariy-el.html> Доступ – свободный (дата обращения – 25.08.2019)

14. Распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 30.09.2008 № 789-р (ред. от 20.08.2018) «О мерах по противодействию коррупции в Краснодарском крае» (вместе с «Планом противодействия коррупции в Краснодарском крае») // Кубанские новости. – № 176. – 16.10.2008; официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrain.krasnodar.ru>, 20.08.2018.

15. Рубцов В.Н. Мониторинг государственных закупок как механизм противодействия коррупции // Евразийская адвокатура. 2017. № 1 (26). С. 143-145.

16. Селдушева О.В. Национальная стратегия противодействия коррупции как инструмент предупреждения взяточничества // Научный поиск. 2014. № 3.2. С. 15-21.

17. Цирин А.М. Предупреждение коррупции: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2016. № 12 (240). С. 106-115.

18. Яшина Д.А. Патологии в организационных структурах управления // Экономика и социум. 2017. № 12 (43). С. 1367-1369.