

УДК 332.146

*С. Л. Алексеев*

АНО ВО Академия социального образования, Казань, e-mail: tany\_1313@mail.ru

## **ВНЕДРЕНИЕ ЗАРУБЕЖНЫХ МЕТОДОВ И МЕР АНТИКОРРУПЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В ПРАКТИКУ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** коррупция, антикоррупционный контроль, противодействие коррупции, экономическая безопасность, государственное управление, региональное управление, региональная экономика, антикоррупционная безопасность, предупреждение коррупции, экономический интерес.

Взаимосвязь региональных институтов антикоррупционного контроля с широким усмотрением государственной власти предопределила современную систему мер и методов их деятельности. Международная оценка государств по распространению коррупции в системе управления неизбежно проецируется на их регионы. Поэтому в статье отмечается, что в субъектах Российской Федерации сложилась дихотомическая система публичных органов и должностных лиц, чья деятельность выступает объектом антикоррупционного контроля. Это не только публичная служба регионального и муниципального уровней, поскольку под стандарты противодействия коррупции подпадают сотрудники территориальных органов федеральной власти и некоторые негосударственные структуры. Исходя из рейтингования по версии WGI, антикоррупционный контроль должен включать в себя как оценку механизма осуществления власти, так и работу с гражданами, проживающими на определённой территории. Подобная локализация позволяет спроецировать методы и меры превентивного противодействия коррупции на муниципальные образования и регионы. Особенно наглядно данный тезис проявляется в тех субъектах Российской Федерации, в которых используются специальные методики антикоррупционного контроля. Автор оценивает реальные возможности органов власти и должностных лиц по проверке движения финансов и капиталов, а также по установлению их происхождения и круга лиц, задействованных в коррупционных связях. Тем самым положительный опыт регионов из зарубежных стран постепенно внедряется в российскую практику и должен получить своё закрепление в виде экспериментальных мер по борьбе с коррупцией в отдельных российских регионах.

*S. L. Alekseev*

Academy of Social Education, Kazan, e-mail: tany\_1313@mail.ru

## **INTRODUCTION OF FOREIGN METHODS AND MEASURES OF ANTI-CORRUPTION CONTROL IN THE PRACTICE OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

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

The interconnection of regional institutions of anti-corruption control and the wide discretion of state power has formed a modern system of measures and methods of their activity. An international anti-corruption assessment of countries is projected onto their regions. Therefore, in this article, the author notes that in the Russian regions there is a dichotomous system of public bodies and officials who fall under anti-corruption control. These include not only the public service of the regional and municipal levels, but also public-private structures. According to the WGI, anti-corruption control should include an assessment of the mechanism for exercising power and work with citizens. Such localization allows us to project methods and measures of anti-corruption control on municipalities and regions. This thesis is evident in those Russian regions that use special anti-corruption control methods. The author evaluates the real capabilities of the authorities and officials to verify the movement of finances and capital, as well as to establish their origin. As a result, the positive experience of regions from foreign countries is gradually being introduced into Russian practice.

Актуальность исследования сопряжена с тем, что исходя из рейтингования по версии WGI, антикоррупционный контроль должен включать в себя как оценку механизма осуществления власти, так и работу с гражданами, проживающими на определённой террито-

рии [1; 2]. Подобная локализация позволяет спроецировать методы и меры превентивного противодействия коррупции на муниципальные образования и регионы. Особенно наглядно данный тезис проявляется в тех субъектах Российской Федерации, в которых исполь-

зуются специальные методики антикоррупционного контроля.

В действующих международных стандартах противодействия коррупции привлечение институтов гражданского общества к реализации антикоррупционного контроля рассматривается как обязательный критерий эффективной борьбы с подобными нарушениями [3–5]. Однако меры и методы такого контроля в государственной плоскости и механизмы его осуществления через частных и общественных акторов могут значительно различаться [6–8].

**Целью** исследования является соотношение методов и мер антикоррупционного контроля, которые направлены не только на поведение публичных служащих, но и на формирование соответствующей реакции у всего общества.

Теоретическая значимость исследования заключается в анализе отличий мер и методов антикоррупционного контроля применительно к частным и общественным акторам по наработкам зарубежных специалистов.

Практическая значимость позволяет сформулировать варианты реализации такого контроля, которые включены в обязательный минимум программных действий субъектов Российской Федерации с учётом достижения современной экономической науки и стратегического менеджмента.

### Методология

В современной литературе методы антикоррупционного контроля, в целом, сопряжены с таким понятием, как исследование [9]. Оно предполагает использование известных научных методов, таких как: анализ, осмотр, обследование, измерение, прогноз и т.п.

Меры антикоррупционного контроля сводятся к информированию, проведению проверок, выдаче предписаний, документированию, сбору образцов, проведению экспертиз и пр. [10] Их отличительная особенность заключается в том, что один и тот же метод может выражаться в нескольких мерах превентивного противодействия коррупции, направленных на достижение исследовательского результата – на выявление коррупционного факта и его причин.

### Результаты

Вместе с тем значение приобретают не сами меры, а их содержательная сторона. Например, такая распространённая практика, как контроль расходов публичных служащих, вызывает среди исследователей неоднозначное восприятие. С одной стороны, субъекты федерации обладают достаточными полномочиями по проверке финансового и имущественного положения государственных и муниципальных служащих [11, с. 33]. С другой стороны, региональная система противодействия коррупции ограничена в инструментах верификации подобных сведений [12, с. 995].

Не менее примечательной можно считать саму процедуру, направленную на региональную проверку расходов должностных лиц. Она носит не всеобщий, а избирательный характер. Это означает, что уполномоченный субъект определяет, чьи расходы подпадают под данную меру антикоррупционного контроля.

В Республике Татарстан такой возможностью наделены: Президент, Руководитель Аппарата Президента, заместитель Премьер-министра, который возглавляет Аппарат Кабинета Министров, а также руководители республиканских органов власти. За каждым из обозначенных субъектов закреплены соответствующие должностные лица, в отношении которых допустимо принятие решения о проведении антикоррупционной проверки их расходов. Основным критерий в распределении ответственности между данными фигурами – подведомственность и подчинённость публичных служащих.

Принятие решения, которым санкционируется проверка расходов, также сопряжено с ограничительными условиями. В Республике Татарстан основанием для этого служит информация, которая поступила субъекту антикоррупционного контроля от определённых источников. К ним относятся:

- правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и отдельные должностные лица (наделённые специальной компетенции в области противодействия коррупции);

- руководящие органы партийных и иных общественных организаций всех

уровней (при условии наличия у них государственной регистрации);

- общественные палаты Российской Федерации и Республики Татарстан;
- федеральные и республиканские СМИ.

Как видно, в указанном перечне отсутствует многие иные участники процесса по противодействию коррупции, которые признаны в Татарстане в качестве полноправных субъектов антикоррупционного контроля. В частности, это граждане и частные организации, лидеры общественного мнения, политические движения и др. Предполагается, что частные инициативы должны направляться лицам, органам и организациям, признанным источниками информации для институтов антикоррупционного контроля. Тем самым последние освобождены от трудоёмкого процесса по рассмотрению соответствующих заявлений и проверке их обоснованности.

Вместе с тем в отдельных субъектах Российской Федерации (например, Санкт-Петербург) в указанном перечне отсутствуют региональные общественные палаты [13]. Ещё одной примечательной особенностью петербургского антикоррупционного контроля следует признать официальный запрет на использование анонимной информации для инициирования соответствующих проверочных мероприятий [14].

В свою очередь, не любая информация, поступившая из перечисленных источников, признаётся в Республике Татарстан и Санкт-Петербурге основанием для принятия решения о проверке расходов должностных лиц. Таковой считаются сведения о совершении сделок, направленных на приобретение материальных ценностей, подлежащих государственной регистрации (недвижимость, транспорт, отдельные виды ценных бумаг и доли в уставных капиталах компаний). Более того, это могут быть сделки, заключённые лишь за последний календарный год, который предшествует т.н. «отчётному периоду». Другим уточняющим условием выступает финансовое выражение подобных сделок, а именно превышение расходов над совокупными трёхлетними доходами должностного лица, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В Забайкальском крае сложился несколько иной механизм осуществления мер антикоррупционного контроля. Губернатор в каждом конкретном случае определяет, какой субъект будет заниматься проверкой расходов должностных лиц краевого уровня. При этом отсутствует предварительное распределение сфер ответственности в данном вопросе [15]. Это означает, что при наличии достаточных оснований для реализации антикоррупционного контроля заранее не известен субъект, который будет проводить соответствующую проверку.

Внешне схожий вариант инициирования антикоррупционных проверок в отношении расходов должностных лиц сложился в Краснодарском крае. Однако всеобъемлющие полномочия Губернатора в этом субъекте Российской Федерации разделены с фигурой начальника специального управления в составе краевой Администрации, занимающегося контролем и профилактикой подобных нарушений. Вместе с тем решения об осуществлении антикоррупционного контроля через такую меру признаются решениями всей Администрации Краснодарского края.

Стоит отметить, что формирование собственного порядка проведения проверок расходов публичных служащих наблюдается далеко не во всех субъектах федерации. Так, в довольно многих регионах он определяется исключительно по федеральным стандартам без детализации механизма его реализации (в Рязанской, Саратовской, Тверской областях, Удмуртской Республике, Архангельском и Приморском краях и др.).

В этих же субъектах Российской Федерации правом уточнения мер антикоррупционного контроля пользуются отдельные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Например, в Ивановской области распространена практика, при которой администрации муниципальных образований проводят подобные проверки в отношении не только любого муниципального служащего, но и гражданина [16]. При этом за основу берётся именно критерий объекта, а не субъекта, т.е. значение имеет информация, полученная от соответствующих источников и подтверждающая расхождения между расходной

и доходной частью должностного лица. Что касается частных лиц, то они могут подвергнуться антикоррупционной проверке при их участии в муниципальных бюджетных операциях (контракты для муниципальных нужд).

В большей степени антикоррупционная проверка доходов и расходов должностных лиц в субъектах Российской Федерации сведена до категории добросовестности самих публичных служащих, поскольку именно они направляют в региональные институты противодействия коррупции соответствующие сведения. Верифицировать такой объём информации в условиях компьютеризации технологий управления по-прежнему не представляется возможным. Этим объясняются институциональные особенности, сложившиеся в современной системе превентивных мер противодействия коррупции.

Решение указанных проблем возможно двумя взаимоисключающими способами. Первый из них заключается в расширении штата сотрудников органов антикоррупционного контроля, специализирующихся на анализе сведений, поступающих от региональных публичных служащих. По такому пути пошли многие субъекты Российской Федерации с целью повысить прозрачность механизма противодействия коррупции.

Однако подобный вариант всегда сопрягается с экономическим потенциалом региональных бюджетов, которые в условиях кризисных тенденций не в состоянии обеспечить потребности архаичных мер антикоррупционного контроля. Если стандартный комплекс мероприятий, выступающих обязанностью всех российских регионов в противодействии коррупции, фактически обладает избирательным характером, то внедрение других, более широких мер антикоррупционного контроля в такой ситуации невозможно.

Второй способ сопряжён с переориентацией региональных методов превентивного воздействия на коррупцию, которые повлекут трансформацию всех мер антикоррупционного контроля. Данный вариант зарекомендовал себя в отдельных зарубежных странах, что позволяет расширить не только объект проводимых проверок, но ускорить их

во временном диапазоне. Он заключается в перекрёстной верификации той информации, которая предоставляется самими должностными лицами. При этом часть таких сведений проверяется государственными институтами антикоррупционного контроля, а остальной массив информации либо передаётся институтам гражданского общества, либо смежным органам, представляющим другие ветви власти (законодательные институты, органы, курирующие проведение выборов, а также специальные комиссии по профессиональной этике) [17, с. 88].

Реализация второго механизма антикоррупционного контроля основана на презумпции признания необоснованных доходов, расходов и имущества незаконными, если их обладатель (должностное лицо и члены его семьи) не могут в кратчайшие сроки объяснить легальность происхождения спорных ценностей. Такая практика в 2019 г. была введена в Великобритании и Канаде в качестве нового этапа противодействия отмыванию преступных доходов [18, с. 30]. При этом определяющим критерием служит не столько официально задекларированные активы, сколько экономическое поведение самого подконтрольного субъекта.

В анализируемой практике антикоррупционного контроля значение приобретают экономические интересы, а не формализованный порядок принадлежности тех или иных материальных ценностей к определённому лицу. Это позволяет выявить истинных бенефициаров средств, оформленных на подставных субъектов либо не имеющих вообще никакого юридического характера (наличная масса и движимые объекты). В подобном механизме совершение подконтрольным лицом дорогостоящих сделок верифицируется его фактическими затратами, которые либо подтверждаются выписками с банковских счетов, либо возложением обязанности по соответствующему отчёту на бизнес-структуры (на контрагентов коррупционера).

Отчасти данный механизм сопряжён с деятельностью регионов в области борьбы с теневой экономикой. Примечательным опытом в этом направлении служит практика отдельных североамериканских штатов. В частности, гражда-

не, включая должностных лиц, обязаны отчитываться о совершённых покупках, в том числе за наличные денежные средства. Так, при наличии идентифицирующих карт, дающих скидки или иные привилегии в определённой торговой сети, на руководство магазина возлагается обязанность сообщить в налоговые органы о фактах превышения определённого разумного лимита на приобретение товаров (в штате Юта он составляет 1000 \$, в штате Миссисипи – 650 \$). Если оплата произошла по банковской карте или иным способом безналичного расчёта, то аналогичная обязанность возлагается на банковскую организацию.

В свою очередь, налоговые инстанции США агрегируют полученные сведения и сравнивают их с показателями доходов тех граждан, чьи покупки совершены на большие суммы. Если между двумя этими показателями возникает значительная разница в годовом эквиваленте, то налоговый инспектор направляет налогоплательщику требование о необходимости уточнения налоговой базы. Примечательно, что срок на осуществление этой обязанности обычно сужен до нескольких рабочих дней, в противном случае налоговая полиция заводит уголовное дело о подозрении в совершении налогового мошенничества (распространённого публичного нарушения среди американских граждан).

При возникновении налоговых несоответствий у лиц, занимающих должности публичной службы, автоматически инициируется проведение специальной антикоррупционной проверки. В таких случаях региональные власти в США гиперболизируют превентивные меры до необходимости отстранения должностного лица на время осуществления контроля. Тем самым у обычных граждан, по существу, больше возможностей оправдаться перед фискальной системой, чем у публичных служащих, к числу которых относятся административные работники корпораций, участвующих в государственно-частном партнёрстве.

В некотором виде указанная практика стала вводиться в отдельные субъекты Российской Федерации. Так, с 2019 г. в рамках экспериментального налогового проекта выборочный контроль за доходами и расходами физических лиц ста-

ли осуществлять власти Москвы, Республики Татарстан, Московской и Калужской области. Несмотря на то обстоятельство, что данные регионы ввели на своих территориях специальный налог для т.н. «самозанятых» граждан, механизм проверки экономической активности затронул и должностных лиц, занимающихся нелегальной предпринимательской деятельностью.

Вместе с тем налоговый контроль, как способ борьбы с региональной теневой экономикой, сопровождается в перечисленных субъектах Российской Федерации теми же проблемами, что и меры антикоррупционного контроля. В частности, ключевые возможности органов власти сужены до банковской информации, но не исключены обращения самих граждан, сообщающих о фактической экономической деятельности тех или иных лиц. В результате эффективная практика Татарстана, Москвы и Калужской области по внедрению контрольных механизмов над самозанятыми привела к расширению числа регионов, желающих перейти на данный налоговый режим (19 субъектов федерации с 2020 г.).

### Выводы

Таким образом, успешное воплощение регионального налогового проекта демонстрирует истинные возможности субъектов Российской Федерации по отслеживанию деловой активности большинства граждан. Кроме того, реализуемый в России с 2014 г. эксперимент по увеличению безналичных расчётов с участием физических лиц привёл к ошеломляющим результатам. Осенью 2019 г. был опубликован доклад Boston Consulting Group, согласно которому за период 2010-2018 гг. в Российской Федерации число безналичных транзакций по банковским картам увеличилось в 30 раз [19]. Тем самым Россия заняла первое место в рейтинге по данному показателю.

Подобные меры стали реакцией национального банковского регулятора на кризис 2014 г. В ряде российских регионах предприниматели были обязаны использовать портативные терминалы оплаты с целью облегчения и ускорения безналичных расчётов. В своей со-

вокупности данный эксперимент позволил значительно сократить оборот наличной массы среди населения, в том числе за счёт введённых ограничений по снятию денежных средств с карточных счетов и web-кошельков. Пользование последними теперь вынуждает их обладателей раскрыть свою личность при помощи идентифицирующих документов (СНИЛС, ИНН).

### Заключение

Перечисленные меры вовсе не означают, что все коррупционные финансовые операции открыты перед региональными институтами антикоррупционного контроля. Однако они демонстрируют

реальные возможности органов власти и должностных лиц осуществлять более обширные проверки движения капиталов, устанавливать их происхождение и круг субъектов, задействованных в коррупционных связях. Поэтому положительный опыт регионов из зарубежных стран постепенно внедряется в российскую практику и сначала должен получить своё закрепление в виде экспериментальных мер по борьбе с коррупцией в отдельных субъектах Российской Федерации. При успешной апробации подобных способов и приёмов антикоррупционного контроля можно говорить об их обязательном распространении на федеральном уровне.

### *Библиографический список*

1. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance indicators project: answering the critics / Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. – Washington: World bank, World bank institute, Global programs and development research group, Growth and macroeconomics team, 2007. 33 p.
2. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues // Hague Journal on the Rule of Law. 2011. Vol. 3. № 2. pp. 220–246.
3. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Response to ‘What do the worldwide governance indicators measure?’ // The European Journal of Development Research. 2010. Vol. 22. № 1. pp. 55–58.
4. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. P. 233.
5. Gebel A. C. Human nature and morality in the anti-corruption discourse of transparency international // Public Administration and Development. 2012. Vol. 32. № 1. pp. 109–128.
6. Doig A., Riley S. Corruption and anti-corruption strategies: Issues and case studies from developing countries // Corruption and integrity improvement initiatives in developing countries. – 1998. – Vol. 45. – p. 62.
7. Andersen T.B. E-Government as an anti-corruption strategy // Information Economics and Policy. – 2009. Vol. 21. № 3. pp. 201–210.
8. De Sousa L. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance // Crime, law and social change. 2010. Vol. 53. № 1. pp. 5–22.
9. Doig A. Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies? // Public Administration and Development. 1995. Vol. 15. № 2. pp. 151–165.
10. Воробьев А.В. Коррупция: понятие, сущность, тенденции и меры противодействия // Балтийский экономический журнал. 2011. № 2 (6). С. 166–172.
11. Макаров А.В., Лютов В.А. К вопросу о контроле за соответствием расходов лиц, занимающих государственные должности, как одном из условий противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 32–35.
12. Соловьева Е.П., Цыбаков Д.Л. Контроль за расходами государственных служащих как инструмент противодействия в России // Экономика и социум. 2014. № 4-4 (13). С. 993–996.
13. Закон Санкт-Петербурга от 19.03.2018 № 128-27 (ред. от 27.12.2019) «О проверке достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых Губернатору Санкт-Петербурга гражданами, претендующими на замещение муниципальной должности в Санкт-Петербурге, должности главы местной администрации по контракту, и лицами, замещающими муниципальные должности в Санкт-Петербурге, должность главы местной администрации по контракту» // Опубликован на официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения: 10.03.2020).

14. Ильяков А.Д. Рассмотрение анонимных обращений как мера противодействия коррупции // Закон и право. 2014. № 2. С. 116–120.

15. Постановление Правительства Забайкальского края от 19.04.2013 № 140 (ред. от 24.10.2014) «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей руководителей государственных учреждений Забайкальского края, и лицами, замещающими эти должности» // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Азия-Экспресс». – № 19. – 08.05.2013.

16. Постановление администрации Приволжского муниципального района от 24.02.2016 N 108-п (ред. от 11.02.2019) «О реализации положений антикоррупционного законодательства» // Вестник Совета и администрации Приволжского муниципального района. – 29.02.2016. – N 8.

17. Кабышев С.В. Правовые меры противодействия коррупции: канадский опыт // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 2. С. 87–90.

18. Кремянская Е.А. Организация борьбы с коррупцией в зарубежных странах: опыт США и Великобритании // Право и управление. XXI век. 2013. № 3 (28). С. 24–31.

19. Перегнали Европу: россияне променяли наличные на «пластик» [Электронный ресурс] <https://www.gazeta.ru/business/2019/10/03/12726973.shtml> (дата обращения: 10.03.2020).