

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ПРОГРАММЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-2-62-66>

Актуальность сравнительно-правового исследования порядка принятия и содержания региональных антикоррупционных программ обусловлена необходимостью их разработки и корректировки в соответствии с рекомендациями, предусмотренными Национальным планом противодействия коррупции на 2018–2020 годы. Предмет работы составляют нормативно-правовые основы, определяющие порядок принятия и реализации программ противодействия коррупции субъектов Российской Федерации. Цель настоящего исследования заключается в выявлении проблем создания и развития антикоррупционных программ на уровне регионов России, выработке способов их разрешения, подготовке рекомендаций, направленных на восполнение пробелов при формировании программ антикоррупционного характера и устранении дефектов правореализации. На основе логического, системно-структурного, функционального, сравнительно-правового и формально-юридического методов сформулированы выводы и предложения, обладающие научной новизной. Проведенное исследование показало, что в значительной части субъектов РФ антикоррупционные программы прекратили свое действие, а новые программные документы приняты не были. В отдельных регионах, где антикоррупционные программы не приняты или утратили свою юридическую силу, действуют планы противодействия коррупции. В результате сравнительного анализа сделан вывод о том, что существующее в отдельных субъектах Федерации отождествление планов и программ недопустимо, так как планы и программы являются различными видами правовых актов. Если в региональных нормативных правовых актах более высокой юридической силы прямо предусмотрено указание на принятие антикоррупционной программы, такой документ должен быть принят в императивном порядке; если предусмотрена альтернативная возможность принятия плана противодействия коррупции, тогда в данном регионе правомерно действие как программы, так и плана антикоррупционной направленности. Также в ходе исследования были выявлены нарушения в порядке принятия антикоррупционных программ, недостатки содержания соответствующих программных документов, предложены варианты их устранения.

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках реализации научного проекта № 19-011-00729А «Развитие антикоррупционного законодательства в сфере государственного управления».

ИШЕКОВ

Константин Анатольевич

доктор юридических наук, доцент,
главный научный сотрудник
центра научных исследований
Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА
Минюста России) (г. Москва)
ishekov77@mail.ru

**Антикоррупционные программы;
план противодействия коррупции;
субъекты Российской Федерации;
антикоррупционный мониторинг;
государственный и общественный контроль;
риск-ориентированный подход**

Konstantin A. ISHEKOV

Doctor of Legal Sciences,
Associate Professor, Chief Researcher
of the Center for Scientific Research
of the All-Russian State University
of Justice (Moscow)
ishekov77@mail.ru

**ANTI-CORRUPTION PROGRAMS
OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS:
COMPARATIVE AND LEGAL ASPECT**

The relevance of the comparative legal study of the procedure for the adoption and maintenance of regional anti-corruption programs is due to the need to develop and adjust them in accordance with the recommendations provided for by the National Anti-Corruption Plan for 2018–2020. The subject

**Anti-corruption programs;
anti-corruption plan;
constituent entities of the Russian
Federation;
anti-corruption monitoring;
state and public control;
risk-based approach**

of the work is the legal framework that determines the procedure for the adoption and implementation of anti-corruption programs in the constituent entities of the Russian Federation. The purpose of this study is to identify problems of creation and development of anti-corruption programs at the level of Russian regions, develop ways to resolve them, prepare recommendations aimed at filling gaps in the formation of anti-corruption programs and eliminate defects in law enforcement. On the basis of logical, system-structural, functional, comparative-legal and formal-legal methods, conclusions and proposals with scientific novelty are formulated. The study showed that in a large part of the constituent entities of the Russian Federation, anti-corruption programs ceased to operate, and new program documents were not adopted. In some regions where anti-corruption programs are not adopted or have lost their legal force, anti-corruption plans are in place. As a result of a comparative analysis, it was concluded that the identification of plans and programs in certain constituent entities of the Russian Federation is unacceptable, since Plans and programs are different types of legal acts. If regional regulatory legal acts of higher legal force expressly provide an indication of the adoption of an anti-corruption program, such a document should be adopted imperatively, if an alternative possibility is envisaged to adopt an anti-corruption plan, then in the region, both the program and the anti-corruption plan are valid. The study also revealed violations in the order of adopting anti-corruption programs, shortcomings in the content of the relevant policy documents, and suggested options for their elimination.

The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research in the framework of the implementation of the scientific project No. 19-011-00729A "Development of Anti-Corruption Legislation in the Field of Public Administration".

Как показывают результаты социологических исследований, на сегодняшний день распространение коррупции в Российском государстве приобретает все более внушительные масштабы [1]. В условиях федеративной государственности России деструктивное действие коррупции затрагивает отношения власти и общества не только на уровне федерального центра, но и в отдельных регионах. Одним из действенных инструментов борьбы с коррупционными проявлениями являются программы противодействия коррупции, принимаемые в субъектах Российской Федерации.

Первые антикоррупционные программы появились в отдельных регионах России в 90-х гг. XX в. [2; 3; 4]. Однако, как справедливо отмечается в литературе, в тот период они создавались «как модный атрибут региональной социальной политики, направленный на повышение доверия населения к региональным органам государственной власти, а не как реальный инструмент противодействия коррупции» [5, с. 42]. На федеральном уровне начало правовой регламентации антикоррупционного программирования в субъектах РФ было положено Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, в которой подготовка типовых антикоррупционных программ органов исполнительной власти субъектов РФ рассматривалась как одно из на-

правлений административной реформы. При этом внедрение антикоррупционных программ предполагалось осуществить к концу 2008 г. в качестве необходимой меры [6]. Использование антикоррупционных программ как эффективного средства противодействия коррупции в регионах имеет и международно-правовую основу. В частности, в Модельном законе СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике» антикоррупционным программам посвящена отдельная ст. 17 [7, с. 225–260].

На современном этапе антикоррупционное программирование предусмотрено Указом Президента РФ «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» [8], в котором высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ даны рекомендации по корректировке региональных антикоррупционных программ. В частности, рекомендовано ежегодное рассмотрение отчета о выполнении региональной антикоррупционной программы (плана противодействия коррупции) в субъекте РФ и до 1 февраля года, следующего за отчетным годом, размещение такого отчета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации в разделе «Противодействие коррупции». Кроме

того, главам исполнительной власти субъектов даны указания представить доклады о результатах исполнения данного Указа в части, касающейся внесения изменений в региональные антикоррупционные программы и планы противодействия коррупции. Также на федеральном уровне разработана и принята региональных антикоррупционных программ предусмотрены Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» [9].

Как показывает анализ, положения федерального законодательства о составлении и принятии программ в регионах носят исключительно рекомендательный характер. В связи с этим на сегодняшний день программы противодействия коррупции приняты и функционируют в 28 субъектах РФ. В трех российских регионах (Чувашская Республика, Липецкая область, Ростовская область) долгосрочные программы противодействия коррупции были приняты и в соответствии с указанными в них сроками должны были действовать, но досрочно утратили юридическую силу. В 36 субъектах РФ антикоррупционные программы принимались ранее, срок их действия истек, но новые программные документы приняты не были. В системе законодательства остальных 17 субъектов РФ акты о принятии антикоррупционных программ отсутствуют.

Исключением в общем массиве подзаконного нормотворчества выглядит Указ Президента Республики Татарстан от 8 апреля 2005 г. «О Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан» [10]. Стратегия содержит анализ ситуации в Республике Татарстан, основное содержание антикоррупционной политики, мониторинг и аудит антикоррупционной политики, ближайшие шаги по реализации антикоррупционной политики. Подобного рода стратегии или концепции при условии их соответствия международным стандартам и федеральному законодательству, подчеркивая специфику региона, могли бы стать основой унификации антикоррупционного законодательства в отдельных субъектах и создать необходимую доктринальную и правовую основу для качественной разработки антикоррупционных программ.

Следует отметить, что рекомендательные нормы федерального законодательства допускают принятие в регионах не только программ, но и планов противодействия коррупции. Необходимо подчеркнуть, что планы противодействия коррупции действуют в том числе в тех отдельных субъектах, где антикоррупционные программы не приняты или утратили свою юридическую силу (например, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Саха (Якутия), Мурманская область, Рязанская область).

Сравнительный анализ законодательных дефиниций планов и программ показывает, что в большинстве субъектов данные понятия отождествляются. Чаще всего план (программа) указывается в статье регионального закона с использованием скобок и определяется как комплекс взаимосвязанных по времени, ресурсам и исполнителям целевых мероприятий правового, экономического, организационного и иного характера, направленных на противодействие коррупции (например, Ленинградская область, Республика Адыгея). Вместе с тем в отдельных регионах идентичная дефиниция используется для определения исключительно программ (Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми).

Стоит согласиться, что планы и программы являются различными видами правовых актов. Верно отмечено, что «план, как правило, содержит перечень последовательных мероприятий по противодействию коррупции на установленный период времени. При этом дополнительно могут иногда закрепляться цели, задачи, объем и сроки их выполнения, а также указываются должностные лица и органы власти, ответственные за реализацию тех или иных мероприятий. В отличие от плана, программа представляет собой акт комплексного регулирования, направленный на достижение целей в сфере противодействия коррупции, имеет более сложную структуру, дополнительно включает оценку имеющихся материально-финансовых ресурсов по реализации предусмотренных мероприятий, а также индикаторы их эффективности» [11, с. 42].

В целом, если в законе субъекта Федерации прямо предусмотрена необходимость принятия программы противодействия коррупции, она должна быть принята в обязательном порядке; если предусмотрена альтернативная возможность принятия плана, тогда правомерно действие в данном регионе соответствующего планового документа. Досрочное прекращение долгосрочной программы целесообразно только в случае достижения указанных в ней цели и задач. На практике вряд ли можно сказать, что в тех субъектах, где антикоррупционные программы не приняты или утратили свою силу, антикоррупционная ситуация близка к идеальной.

Еще одна проблема правового регулирования связана с существованием различных подходов к определению субъекта, который правомочен утверждать соответствующую программу. В большинстве российских регионов региональная программа противодействия коррупции принимается высшим органом исполнительной власти. Однако в отдельных субъектах Федерации (Волгоградская область, Новосибирская область) соответствующие программные документы утверждаются высшим должностным лицом (руко-

водителем высшего органа исполнительной власти) субъекта. Как видится, данный порядок противоречит требованиям ст. 179 БК РФ, предусматривающей, что государственные программы субъекта РФ утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ [12]. С учетом того, что в соответствующей сфере правового регулирования БК РФ является законодательным актом, обладающим более высокой юридической силой в сравнении с региональными нормативными правовыми актами, российским регионам следует придерживаться указанной императивной нормы.

В целом проведенное исследование позволяет констатировать, что отсутствие целевых программ противодействия коррупции в значительном числе субъектов Федерации, отождествление их с планами противодействия коррупции, наличие многочисленных погрешностей правового регулирования затрудняют планирование антикоррупционной деятельности и в конечном счете негативно сказываются как на реализации Национального плана противодействия коррупции, так и на эффективности проведения антикоррупционной политики в соответствующих регионах России.

Пристатейный библиографический список

1. Corruption Perceptions Index 2018 // Transparency International : сайт. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (дата обращения: 10.04.2019).
2. Постановление Верховного Совета Республики Дагестан от 26 февраля 1993 г. «О Государственной программе Республики Дагестан по усилению борьбы с преступностью и коррупцией на 1993–1995 годы» // Дагестанская правда. 1993. 20 апреля.
3. Постановление Главы администрации Хабаровского края от 6 июля 1993 г. № 336 «Об утверждении Программы по борьбе с коррупцией в системе государственной службы» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Указ Губернатора Свердловской области от 6 мая 1996 г. № 169 «Об утверждении программы по борьбе с коррупцией и организованной преступностью в Свердловской области на 1996–1997 годы» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Кабанов П. А. Антикоррупционные программы субъектов Российской Федерации как средства противодействия коррупции: опыт критического анализа // Социодинамика. 2014. № 5.
6. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
7. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2004. № 33.
8. Указ Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.
9. Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 2). Ст. 4477.
10. Указ Президента Республики Татарстан от 8 апреля 2005 г. № УП-127 «О Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2005. № 4 (ч. 2). Ст. 460.
11. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации : научно-практическое пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2014.
12. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

References

1. Corruption Perceptions Index 2018. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (date of the application: 10.04.2019).
2. Decree of the Supreme Council of the Republic of Dagestan of 26 February 1993 “On the State Program of the Republic of Dagestan to Strengthen the Fight Against Crime and Corruption for 1993–1995” // Dagestan Truth. 20 April 1993.
3. Resolution of the Head of Administration of the Khabarovsk Territory of 6 July 1993 No. 336 “On Approval of the Anti-Corruption Program in the Civil Service System” // SPS “ConsultantPlus”.

4. Decree of the Governor of the Sverdlovsk Region of 6 May 1996 No. 169 "On Approval of the Program to Combat Corruption and Organized Crime in the Sverdlovsk Region for 1996–1997" // SPS "ConsultantPlus".

5. *Kabanov P. A.* Anti-Corruption Programs of the Subjects of the Russian Federation as a Means of Countering Corruption: The Experience of Critical Analysis // *Sociodynamics*. 2014. No. 5.

6. Order of the Government of the Russian Federation of 25 October 2005 No. 1789-p "On the Concept of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006–2010" // *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 2005. No. 46. Art. 4720.

7. Model Law "Fundamentals of Anti-Corruption Policy" (adopted in St. Petersburg on 15 November 2003 by Resolution 22-15 at the 22nd plenary session of the Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States) // *Bulletin of the Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States*. 2004. No. 33.

8. Presidential Decree of 29 June 2018 No. 378 "On the National Anti-Corruption Plan for 2018–2020" // *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 2018. No. 27. Art. 4038.

9. Presidential Decree of 15 July 2015 No. 364 "On Measures to Improve the Organization of Activities in the Field of Anti-Corruption" // *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 2015. No. 29 (part 2). Art. 4477.

10. Decree of the President of the Republic of Tatarstan of 8 April 2005 No. UP-127 "On the Strategy of the Anti-Corruption Policy of the Republic of Tatarstan" // *Bulletin of the State Council of Tatarstan*. 2005. No. 4 (Part 2). Art. 460.

11. *Anti-Corruption in the Constituent Entities of the Russian Federation: Scientific and Practical Guide* / L. V. Andrichenko, O. A. Belyaev, V. I. Vasiliev et al.; ed. by T. Ya. Khabrieva. Moscow, 2014.

12. Budget Code of the Russian Federation of 31 July 1998 No. 145-FZ // *Collection of the Legislation of the Russian Federation*. 1998. No. 31. Art. 3823.