

УДК 332.146

Антикоррупционная экспертиза как мера антикоррупционного контроля российских регионов



Алексеев С.Л.

Кандидат педагогических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного права
Академии социального образования (Казань)

В статье проанализирована проблема расхождения в понимании терминов «коррупция», «антикоррупционный контроль» и «экономическая безопасность». Повышенный интерес со стороны учёных вызван неизбежным влиянием коррупции на систему экономических отношений, складывающихся не только с участием публичных образований, но и между рядовыми субъектами рынка. В условиях монополизации и олигополизации экономики на локальном уровне (в пределах муниципального образования) или в рамках целого региона выявление коррупционных фактов становится способом избежать не только имущественных потерь, но и социальной напряжённости. Бездействие в региональном антикоррупционном контроле может сказаться как на деятельности хозяйствующих субъектов, обслуживающих общественно значимые сферы (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальные услуги), так и на политико-экономическом состоянии всего субъекта федерации. Поэтому в рамках данной статьи автор проанализировал региональный уровень регламентации противодействия коррупции в аспекте антикоррупционного контроля и влияния на него экономических интересов.

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

В региональной плоскости сложилось определённое противоречивое понимание антикоррупционного контроля.

С одной стороны, его осуществление является обязанностью органов власти и должностных лиц субъектов РФ, о чём систематически говорится в многочисленных докладах и аналитических отчётах профильных ведомств. Более того, данная обязанность закреплена как в федеральных, так и в региональных нормативных актах.

С другой стороны, при достаточной информированности граждан из года в год не уделяется внимание превентивным мерам противодействия коррупции со стороны лиц, ответственных за проведение социологических исследований. Граждане, в том числе предприниматели, опрашиваются лишь в части оценки общего состояния антикоррупционных мероприятий без детализации превентивных инструментов.

Подобное состояние в уровне развития антикоррупционного контроля вызвано целой совокупностью факторов, установленных современными исследователями, в том числе в рамках журнала «Проблемы анализа рисков» [1; 2].

Условно их можно разделить на три группы:

1) дефекты формирования антикоррупционного контроля в региональном сегменте национальной экономики. Они детерминированы непрозрачным механизмом инициирования всей антикоррупционной политики субъекта РФ: при формальном гражданском участии в выработке антикоррупционных мер допуск к этой работе остаётся на усмотрении тех органов, которые сами являются объектом антикоррупционного контроля;

2) дефекты реализации превентивных мер по противодействию коррупции. В частности, до сих пор не сложился независимый контроль над институтами, осуществляющими антикоррупционные ме-

роприятия, в том числе относящиеся к контрольной деятельности;

3) дефекты оценки эффективности антикоррупционного контроля. В субъектах федерации выработаны лишь фрагментарные методики определения результативности отдельных превентивных мер, но не сложилось комплексного подхода к достигнутым задачам антикоррупционного контроля.

1. Проблемы формирования антикоррупционного контроля

Особенности формирования механизма противодействия коррупции в субъектах РФ предопределили первостепенные недостатки антикоррупционного контроля. Прежде всего, на официальном уровне отсутствует само понятие рассматриваемого направления деятельности. В региональных законах и государственных программах названы лишь отдельные меры, которые в силу своего содержания имеют контрольный характер. Так, к их числу традиционно относят антикоррупционную экспертизу и мониторинг.

Эти две группы мероприятий имеют превентивную направленность в связи с тем, что призваны предупреждать факты коррупции, а не наказывать виновных лиц за совершение коррупционных правонарушений. В силу указанной особенности во многих документах, принимаемых на региональном уровне, подчёркивается, что вопросы ответственности за коррупцию регламентируются федеральным центром. Субъекты РФ в данной задаче выступают исключительно как исполнители.

Вместе с тем из названных мероприятий антикоррупционная экспертиза является специальным контрольным направлением, развиваемым по отношению к ограниченному кругу объектов. В частности, в качестве таковых выступают нормативные акты, которые принимаются на государственном и местном уровне. В то же время практически все субъекты федерации установили, что подобная экспертиза может проводиться по регламентирующим документам, принимаемым не только органами власти, но и организациями.

Однако на законодательном и программно-ведомственном уровне до сих пор остаётся открытым вопрос о том, какие именно организации могут становиться объектом антикоррупционной экспертизы. Вместе с тем в экономической плоскости именно юридические лица выступают ключевыми фигурами, чьи интересы затрагиваются в процессе развития коррупционных отношений [3, с. 80].

Как правило, предметом антикоррупционных мероприятий выступает деятельность по осуществлению публичных полномочий [4, с. 89]. Речь идёт преимущественно о государственных органах, органах местного самоуправления и должностных лицах, реализующих публично-властные функции [5, с. 75]. Кроме того, к подобной категории субъектов принято относить т.н. «публичные компании» [6,

с. 137]. Они либо образованы государством, регионом, муниципальным образованием (государственные корпорации, унитарные предприятия, бюджетные и автономные учреждения) либо наделены ими особыми полномочиями, имеющими публично-властный характер (политические партии, ассоциации, фонды, союзы и т.п.).

Таким образом, в рамках антикоррупционной экспертизы и мониторинга контролю подвергаются только субъекты с публичным статусом. При этом предмет противодействия коррупции в российских регионах значительно шире, поскольку включает не только компании с государственным (муниципальным) участием, но и частные организации, и даже индивидуальных предпринимателей. Кроме того, признавая деловую (коммерческую) коррупцию в качестве зоны ответственности государства, субъекты РФ не разработали практического механизма осуществления контрольных мероприятий по отношению к частным субъектам рынка.

Получается, что во всех регионах частные организации не подпадают под антикоррупционный контроль и являются объектом лишь посткоррупционной реакции органов власти. Особо следует отметить, что между фактом совершения коррупционных действий и его выявлением проходит довольно продолжительное время, за которое региональная экономика претерпевает негативное влияние от используемого коррупционного капитала.

Указанная специфика объективизации антикоррупционного контроля привела к тому, что он по-прежнему распространяется лишь на органы власти и должностных лиц с публичным статусом, но редко затрагивает деятельность частных корпоративных структур. В силу этого системное развитие региональной коррупции пошло по пути использования различных цепочек коммерческих компаний для вывода средств из бюджетных источников, а также для легализации коррупционного капитала.

С одной стороны, нежелание региональных властей распространять запланированные антикоррупционные меры на частных лиц является дефектом формирования антикоррупционного контроля. С другой стороны, именно благодаря подобному подходу коррупция стала приобретать более видимые формы. При той ситуации, когда участники коррупционных сделок вынуждены обращаться к легализованным средствам обоснования своих незаконных действий, образуется определённая система отслеживания движения коррупционного капитала. Это означает, что даже в условиях ограниченного антикоррупционного контроля современная региональная экономика позволяет фиксировать следы коррупционного поведения, но лишь для узкой категории субъектов – уполномоченных органов и должностных лиц.

2. Меры антикоррупционного контроля в российских регионах

В силу отмеченных особенностей восприятие субъектами РФ отдельных антикоррупционных мер контрольного характера выглядит не вполне адекватно. Так, в большинстве региональных документов, направленных на регламентацию противодействия коррупции, антикоррупционная экспертиза обозначена как обязательный элемент правотворческого процесса. Тем самым её содержательная специфика поставлена в зависимость от той методики, которая разработана на федеральном уровне [7]. Однако при наличии общего стандартизированного подхода к проведению данного мероприятия каждый орган региональной власти продолжает принимать собственные регламентирующие акты, касающиеся антикоррупционной экспертизы.

Подобный подход вызван тем, что в Российской Федерации отсутствует единое понимание названного мероприятия. Несмотря на наличие институциональной основы в виде отдельного федерального закона [8] и целой совокупности региональных подзаконных актов, антикоррупционная экспертиза остаётся усмотрением самих органов и должностных лиц, олицетворяющих государственную власть. Лишь по отношению к органам местного самоуправления в силу сложившейся российской модели территориального устройства прослеживается первичный критерий независимости. Он выражается в том, что экспертизу актов, принимаемых муниципальным образованием, проводят соответствующие региональные государственные структуры и аккредитованные общественные организации.

Проблема совпадения в одном лице субъекта и объекта антикоррупционной экспертизы вызвана непрозрачностью формирования всей системы противодействия региональной коррупции. Если орган власти определяет, кто будет проводить экспертные исследования нормативных актов на предмет коррупциогенности, то естественным выглядит его интерес минимизировать объём потенциально выявленных нарушений.

К настоящему времени сложилась формула, позволяющая проанализировать привлекательность тех или иных сфер бизнеса для коррупции. Она демонстрирует соответствующие коррупционные риски. Уровни такого риска ранжированы на следующие показатели:

- 1) условно низкий уровень варьируется в показателях менее 10 % пострадавших предпринимателей на субъект федерации;
- 2) средний уровень градируется от 10 до 50 %;
- 3) высокий коррупционный уровень региона составляет более 50 % пострадавших на общее число бизнес-субъектов.

По каждому из указанных показателей определяется свой коэффициент (K), который прибавляется к каждому последующему коэффициенту и делится на количество таких показателей ($K1-K9$). Тем са-

мым выявляется индекс деловой коррупции ($ИДВ$) в регионе. Указанная формула представлена в следующем виде:

$$ИДВ = (K1 + K2 + \dots + K9) : 9$$

В Российской Федерации было проведено специальное исследование, получившее название «Бизнес-барометр коррупции». Им занималась федеральная Торгово-промышленная палата, зафиксировав показатель 79,4 % от общего числа бизнесменов, сталкивающихся с коррупционными проявлениями. Лишь 20,6 % предпринимателей уверенно заявляют, что не соприкасаются с данным негативным явлением в процессе своей профессиональной деятельности.

Примечательно, что в обозначенном исследовании участвовало свыше 10,5 тыс. бизнесменов практически из всех регионов. Они представляли интересы почти каждого сегмента экономики: и строительства, и торговли, и производства, и транспортную сферу, и сельское хозяйство, и даже компьютерные услуги. Сам опрос осуществлялся посредством специализированных сетевых ресурсов, на которых любой желающий мог с сохранением конфиденциальности личных данных заполнить анкету.

Так, специальная аналитика проводится ежегодно с 2005 г. Комитетом Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу. Исследование получило название «Изучение мнения населения о коррупции в Республике Татарстан». В 2017 г. 67,7 % респондентов отмечали значительное влияние коррупционных форм на общий республиканский бизнес-климат. В 2018 г. респондентам задавался вопрос о готовности принимать участие в антикоррупционных мероприятиях, проводимых республиканскими органами власти, при этом каждый второй отказался от такой возможности. Особенно примечательным фактом считается положительная оценка со стороны опрошенных граждан и представителей бизнеса касательно антикоррупционных мер, осуществляемых республиканскими акторами – 87,5 %.

В аспекте малого бизнеса проводятся отдельные опросы, затрагивающие финансовое, экономическое и социальное развитие Татарстана. Например, 5,8 % респондентов признались в возникновении у них на протяжении 2017 г. коррупционных ситуаций. Порядка четверти из данной категории граждан предпочли согласиться на участие в коррупционных сделках.

В 2018 г. уже в диапазоне всех граждан в Республике Татарстан признались в участии в подобных действиях 53,8 %. Среди них высока доля латентности коррупционных фактов, поскольку 89,2 % не сообщили и не собирались сообщать о коррупционной ситуации в правоохранительные органы.

Вступление граждан в так называемую «коррупционную сделку» сопряжено с намерением разрешения проблем, возникших с участием контролирующей

щих органов (60 %). Среди предпринимателей – это желание получения государственного (муниципального) заказа, а равно положенной платы за факт выполнения заказов (24,1 %). К данной цифре относятся случаи открытия нового вида бизнеса и сдачи финансовой отчетности.

Доля коррупционных «откатов», при которых часть полученной от сделки с представителями власти суммы возвращается должностным лицам, составляет в Татарстане лишь 6,8 % от числа опрошенных в 2017 г. предпринимателей (в 2018 г. – 7,2 %). У каждого третьего предпринимателя в части указанной проблемы объём взятки варьировался в пределах 10 %, исчисляемых от общей цены сделки.

Аналогичным образом происходит установление субъекта независимой антикоррупционной экспертизы. На фоне закреплённого права каждого заниматься антикоррупционной оценкой актов, принимаемых органами власти и должностными лицами, в федеральных стандартах поставлено условие, что экспертизу может проводить лишь аккредитованное лицо. При этом порядок такой аккредитации (допуска) определяют органы власти (в частности, Министерство юстиции Российской Федерации).

Получается, что региональной антикоррупционной экспертизой занимаются либо сами органы власти и должностные лица, обладающие прямым административным (либо экономическим) интересом в поддержке принятых ими документов, либо негосударственные структуры, признанные субъектом федерации в качестве полномочных на совершение подобных мероприятий. Все иные контрольные действия по отношению к объектам антикоррупционной экспертизы таковой не признаются, т.е. не имеют юридической силы.

Вследствие обозначенных обстоятельств в экономической науке сложилось два направления, по-разному трактующих антикоррупционную экспертизу как элемент контрольного механизма борьбы с коррупцией. В силу первого подхода коррупция является зоной ответственности субъекта федерации, что вынуждает его разрабатывать такой механизм антикоррупционного контроля, при котором исключается прямая заинтересованность между участниками, но допускается их субординация [9, с. 211]. Второе направление акцентирует внимание на выработке абсолютно независимого института антикоррупционной экспертизы, проводимой не органами власти, а общественными структурами, образуемыми в субъекте РФ без прямого участия власти [10, с. 181].

Собственно, в расхождении понимания независимости антикоррупционного контроля в плоскости экспертизы нормативных актов выявляется потребность в защите экономической безопасности региона. Если допустить вариант полной альтернативной

оценки региональных норм, в том числе вырабатываемых частными организациями, на предмет их коррупционности, возникает вопрос об охране экономических интересов субъекта федерации. Возможность признания принятых на региональном уровне нормативных и иных актов коррупционными ставит государственную власть в зависимость от усмотрения тех структур, которые призваны олицетворять независимый институт противодействия коррупции. В качестве таковых могут выступать различные субъекты: региональные элиты, в том числе экономические, криминалитет, транснациональные компании, зарубежные акторы, включая лиц, аффилированных с иностранными государственными властями.

Так или иначе, образование некоего специального независимого центра, способного объективно осуществлять антикоррупционный контроль, остаётся в российской плоскости фикцией. И при сохранении сложившейся системы антикоррупционной экспертизы, и при её трансформации в более демократический вариант остаётся угроза зависимости от экономических акторов, доминирующих в регионе, стране или в международном пространстве. Не случайно, в силу этого, в российской практике объявлен запрет на участие в указанном контрольном мероприятии иностранным и международным организациям, а также «иностранным агентам», лицам, ранее замеченным в коррупционных действиях, гражданам с непогашенной либо неснятой судимостью. Кроме того, официально не может считаться независимой антикоррупционная экспертиза, проводимая гражданами, несущими службу или работающими по трудовому договору в органах и организациях, чьи нормативные и иные акты подлежат такой экспертизе.

Литература:

1. Белов П.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности России. Оценка и снижение риска на основе моделирования // Проблемы анализа риска. – 2019. – Т. 16. – № 1. – С. 10-23.
2. Соложенцев Е.Д., Карасев В.В. И3-Технология для противодействия взяткам и коррупции // Проблемы анализа риска. – 2010. – Т. 7. – № 2. – С. 54-65.
3. Рютов И.В. Развитие программ противодействия коррупции в коммерческих организациях в контексте эволюции антикоррупционного законодательства // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2011. – № 5. – С. 77-89.

4. Кошкина И.В. Антикоррупционный мониторинг – как превентивная мера противодействия коррупции // Экономика, социология и право. – 2017. – № 1. – С. 88-90.
5. Иванова А.А. Антикоррупционная безопасность как стратегическая цель политики противодействия коррупции и объект мониторингового контроля // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 24. – С. 74-79.
6. Бурмистров А.С. Разнообразие предмета антикоррупционного контроля в законодательстве субъектов Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. – 2013. – № 7 (62). – С. 137-140.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 10.07.2017 г.) // СЗ РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084; 2017. – № 29. – Ст. 4374.
8. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 11.10.2018 г.) // СЗ РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609; 2018. – № 42 (ч. II). – Ст. 6376.
9. Наумов Ю.Г. Теория и методология противодействия институциональной коррупции: дис. ... док. эконом. наук. – Москва, 2014. – 326 с.
10. Дронов Р.В. Механизм нейтрализации коррупции в органах государственного управления: дис. ... док. Эконом. наук. – СПб., 2010. – 323 с.

Anti-corruption expertise as a measure anti-corruption control of Russian regions

Alekseev S.L.
Academy of Social Education (Kazan)

The article analyzes the problem of inconsistency in the understanding of the terms "corruption", "anti-corruption control" and "economic security". Increased interest on the part of scientists is caused by the inevitable influence of corruption on the system of economic relations, developing not only with the participation of state structures, but also between ordinary market participants. In conditions of monopolization and oligopolization of the economy at the local level (within the municipality) or within the entire region, the identification of corruption becomes a way to avoid not only property losses, but also social tensions. Inaction in the regional anti-corruption control can affect both the activities of economic entities serving socially important areas (health, education, housing and communal services), and the political and economic condition of the entire subject of the Federation. Therefore, within the framework of this article, the author analyzes the regional level of anti-corruption regulation in the aspect of anti-corruption control and the influence of economic interests on it.

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