

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Н.Н. ОКУТИНА

Окутина Наталья Николаевна, доцент кафедры уголовного права юридического факультета Ульяновского государственного университета, кандидат юридических наук.

Данная статья посвящена вопросам становления и развития системы правового обеспечения противодействия коррупции в Ульяновской области.

Автором приводится обзор и анализ законодательной базы по вопросам противодействия коррупции на территории региона. Особое внимание автора обращено на тенденции развития социально-правового явления в сфере государственного и муниципального управления Ульяновской области. Анализ опыта правового регулирования, а также причин развития коррупции позволил автору сформулировать наиболее актуальные в настоящее время направления противодействия коррупции, а также пути совершенствования действующих правовых механизмов в Ульяновской области.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, угрозы коррупции, антикоррупционная деятельность, антикоррупционная политика, Ульяновская область.

The Establishment and Development of the System of Legal Support of Corruption Combating in the Ulyanovsk Region

N.N. Okutina

Okutina Natalya N., Associate Professor of the Department of Criminal Law of the Law Faculty of the Ulyanovsk State University, PhD (Law).

This article is devoted to the formation and development of the system of legal support for combating corruption in the Ulyanovsk region. The author provides an overview and analysis of the legislative framework on anti-corruption issues in the region. The author pays special attention to the trends in the development of the socio-legal phenomenon in the sphere of state and municipal administration of the Ulyanovsk region. The analysis of the experience of legal regulation, as well as the causes of the development of corruption, allowed the author to formulate the most relevant areas of combating corruption at the present time, as well as ways to improve the existing legal mechanisms in the Ulyanovsk region.

Key words: corruption, anti-corruption, threats of corruption, anti-corruption activities, anti-corruption policy, Ulyanovsk region.

В современной истории Российской Федерации становление и дальнейшее развитие законодательства о противодействии коррупции прошло ряд важных периодов. Начальный этап связан с принятием в 1992 г. [Указа](#) Б.Н. Ельцина "О борьбе с коррупцией в системе государственной службы" <1> и [Постановления](#) Съезда народных депутатов "О состоянии законности, борьбы с преступностью и коррупцией" <2>. Спустя пять лет Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации был принят Федеральный закон "О борьбе с коррупцией", однако Президент Российской Федерации (далее - Президент РФ) наложил вето. А годом позже в стенах нижней палаты российского парламента крах потерпел законопроект "О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти". Только спустя 16 лет, в 2008 г., начался второй этап становления отечественного законодательства о противодействии коррупции, он связан с принятием Федерального [закона](#) от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" <3> (далее - Закон N 273-ФЗ). Фактически с его принятием и начался процесс активной имплементации норм федерального законодательства в законодательство субъектов Российской Федерации (далее - субъект РФ).

<1> [Указ](#) Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. N 361 "О борьбе с коррупцией в системе государственной службы" // Ведомости СНД Российской Федерации и ВС Российской Федерации. 1992. N 17. Ст. 923.

<2> [Постановление](#) Съезда народных депутатов от 14 декабря 1992 г. N 4081-1 "О состоянии законности, борьбы с преступностью и коррупцией" // Ведомости СНД Российской Федерации и ВС Российской Федерации. 1992. N 51. Ст. 3018.

<3> Федеральный [закон](#) от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // СЗ РФ. 2008. N 52. Ст. 6228.

Сегодня именно [Закон](#) N 273-ФЗ имеет существенное значение при разрешении вопросов противодействия коррупции. За последние 13 лет 27 раз в него вносились изменения, что свидетельствует о системной законотворческой работе по противодействию коррупции и предупреждению коррупционных преступлений. Однако назвать принципиальными рассматриваемые новеллы все же нельзя, так как преимущественно они носили технический и уточняющий характер. Стоит отметить, что построению системы антикоррупционного законодательства на федеральном уровне предшествовала аналогичная деятельность на уровне субъектов РФ. В частности, в Ульяновской области региональный Закон от 5 июня 2007 г. N 77-ЗО "О противодействии коррупции в Ульяновской области" был принят в 2007 г. <4>. Следует обратить внимание, что ст. 2 данного Закона закрепляла следующие понятия: "антикоррупционный мониторинг", "антикоррупционная экспертиза правовых актов", "коррупциогенный фактор", однако норму-дефиницию "коррупция" не содержала.

<4> Закон Ульяновской области от 5 июня 2007 г. N 77-ЗО "О противодействии коррупции в Ульяновской области" // Ульяновская правда. 2007. 9 июня.

Принятию первого Национального [плана](#) в 2008 г. <5> предшествовало Постановление Правительства Ульяновской области N 14/329-П "Об утверждении областной целевой программы "Противодействие коррупции в Ульяновской области" на 2008 - 2012 гг." <6>. Перечень ее исполнителей был весьма обширен, помимо исполнительных органов государственной власти субъекта в него вошли общественные институты, например, Совет ректоров ульяновских вузов, областные учреждения высшего образования и пр. В 2009 г. Законом Ульяновской области N 08-ЗО в данный законодательный акт были внесены изменения, согласно которым вводилась должность регионального Уполномоченного по противодействию коррупции. 73-й регион выступил "пионером" в данной сфере. На протяжении восьми лет Уполномоченный по противодействию коррупции и сотрудники его аппарата занимались профилактикой коррупционных правонарушений как в органах государственной власти субъекта, так и в муниципальных образованиях Ульяновской области. В соответствии со ст. 14 регионального Закона 2009 г. в полномочия Уполномоченного по противодействию коррупции также входили разработка программных мероприятий по противодействию коррупции, проведение и анализ антикоррупционного мониторинга, участие в антикоррупционной экспертизе правовых актов, оценка уровня эффективности по рассмотрению обращений граждан о возможных фактах коррупции, анализ внутриведомственной финансово-экономической деятельности и прочее. До 2012 г. региональный Уполномоченный и сотрудники его аппарата входили в состав автономного государственного органа, а с 1 января 2012 г. его должность включили в состав Палаты справедливости, спустя два года наряду еще с тремя омбудсменами - в региональную Палату справедливости и общественного контроля, сохранив при этом функционал.

<5> Национальный [план](#) противодействия коррупции (утв. Президентом Российской Федерации 31.07.2008 N Пр-1568) // Российская газета. 2008. 5 августа.

<6> Постановление Правительства Ульяновской области от 22 июля 2008 г. N 14/329-П "Об утверждении областной целевой программы "Противодействие коррупции в Ульяновской области" на 2008 - 2012 годы" // Ульяновская правда. 2008. 30 июля.

[Закон](#) N 273-ФЗ и областная программа, принятая в Ульяновской области, стали правовой основой для формирования в муниципальных образованиях региона общественных советов по профилактике коррупции. Так, например, в 2009 г. был создан муниципальный Совет по противодействию коррупции, а также утвержден его состав <7>. В городском округе и самом крупном муниципальном образовании региона на данный совет были возложены следующие наиболее

важные функции: координация подготовки проектов муниципальных правовых актов; рассмотрение и разрешение при согласовании проекта муниципального нормативного правового акта разногласий о наличии в нем коррупционных факторов и т.д. Важно подчеркнуть, что рекомендации, выработанные членами совета, носили рекомендательный характер. Отметим, что из 27 членов Совета только двое не осуществляли профессиональную деятельность в органах государственной власти Ульяновской области и органов местного самоуправления, а совет возглавил и мэр Ульяновска С.Н. Ермаков. Спустя два года было утверждено новое распоряжение мэрии Ульяновска <8>, которое существенным образом изменило состав действующего совета. Так, из 24 его членов только семеро являлись муниципальными служащими и один - депутатом Ульяновской городской Думы. В его состав входили представители предпринимательского сообщества, представители ульяновских вузов, сотрудники правоохранительных органов, что подтверждает его статус общественного.

<7> Распоряжение Главы города Ульяновска 2 июля 2009 г. N 87-р "О Городском Совете по противодействию коррупции" // Ульяновск сегодня. 2009. 3 июля.

<8> Распоряжение мэрии города Ульяновска от 17 октября 2011 г. N 210-р "Об общественном Совете по профилактике коррупции в муниципальном образовании "город Ульяновск" // Ульяновск сегодня. 2011. 14 октября.

Если говорить о том, что в Ульяновской области впервые целевая программа по противодействию коррупции была принята в 2008 г., то в муниципальных образованиях региона данный процесс был существенно затянут. Работа в этом направлении началась только с 2010 г., когда начали приниматься органами местного самоуправления собственные программные мероприятия. В частности, такая программа на 2013 - 2015 гг. была утверждена впервые в городе Ульяновске.

В 2015 г. в рамках реализации [Указа](#) Президента РФ <9> в Правительстве Ульяновской области было учреждено новое структурное подразделение - департамент по профилактике коррупции и соблюдению законодательства. Три года спустя должность Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области и его аппарат упразднили <10>.

<9> [Указ](#) Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. N 364 "О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции" // СЗ РФ. 2015. N 10. Ст. 1506.

<10> [Указ](#) Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. N 378 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы" // СЗ РФ. 2018. N 27. Ст. 4038.

Что касается оценки эффективности деятельности омбудсмена и сотрудников его аппарата, то весьма красноречиво свидетельствуют статистические данные. В период 2009 - 2013 гг. аппарат Уполномоченного предотвратил возможные потери областного бюджета в размере свыше 5,5 млрд руб. Важно отметить, что при этом ежегодный бюджет аппарата равен примерно этой же сумме <11>, что свидетельствует о высокой экономической эффективности данной структуры.

<11> Друзина В.А. Формирование и оценка эффективности деятельности института Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области. Направления его повышения // Ульяновская область - территория без коррупции: материалы V Региональной научно-практической конференции (г. Ульяновск, 9 декабря 2019 г.): сб. науч. ст. Ульяновск, 2019. С. 36.

В настоящее время в Ульяновской области создана весьма обширная правовая база, регламентирующая не только антикоррупционную деятельность, но и статус государственных гражданских и муниципальных служащих. В частности, в Ульяновской области действуют два основных региональных Закона, определяющих правовой статус данных лиц, - "О государственных должностях Ульяновской области" <12> и "О муниципальной службе в Ульяновской области" <13>. Базовым нормативным правовым актом в рассматриваемой сфере на территории Ульяновской области все же следует признать Закон Ульяновской области от 20 июля 2012 г. N 89-ЗО "О противодействии коррупции в Ульяновской области" <14>, который действует и в настоящее время.

В отличие от одноименного Федерального [закона](#) региональный законодательный акт не является его компиляцией, содержит собственную оригинальную структуру. Закон Ульяновской области содержит 13 статей, в том числе в ст. 2 сформулированы определения таких терминов, как "зоны коррупционного риска", "база данных о зонах коррупционного риска", "антикоррупционный мониторинг". При этом нормы данной статьи не раскрывают таких ключевых понятий, содержащихся в Федеральном [законе](#), как "коррупция" и "противодействие коррупции". Следовательно, законотворцы не стали излагать и дублировать нормы Федерального [закона](#), а разработали свою версию правового акта. С одной стороны, отказ от законотворческих подходов, заключающихся в отказе от прямого дублирования Федерального [закона](#), можно приветствовать. С другой - определяет необходимость их закрепления в норме ст. 2 данного Закона Ульяновской области. Отметим, что в правовой науке данный подход поддерживается такими представителями, как С.М. Кочои и А.Н. Артамонов, Т.Я. Хабриева, Н.А. Власенко <15>. Исследователи исходят из того, что основные понятия, закрепленные в федеральных законах, должны текстуально найти отражение в законодательстве субъектов РФ, что является неременным условием сохранения системности и устойчивости правовых норм.

<12> Закон Ульяновской области от 30 января 2006 г. N 06-ЗО "О государственных должностях Ульяновской области" // Ульяновская правда. 2006. 1 февраля.

<13> Закон Ульяновской области от 7 ноября 2007 г. N 163-ЗО "О муниципальной службе в Ульяновской области" // Ульяновская правда. 2007. 9 ноября.

<14> Закон Ульяновской области от 20 июля 2012 г. N 89-ЗО "О противодействии коррупции в Ульяновской области" // Ульяновская правда. 2012. 24 июля.

<15> См., напр.: Кочои С.М. [Антикоррупционное законодательство](#): практика реализации в субъектах РФ // Законность. 2013. N 6. С. 62; Артамонов А.Н. Общая характеристика антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации // Вестник Брянского государственного университета. 2018. N 3. С. 207.

Региональный Закон закрепляет участие губернатора Ульяновской области, государственных органов Ульяновской области в проведении единой государственной политики в области противодействия коррупции (ст. 3), а также конкретизирует антикоррупционные меры, реализуемые на территории Ульяновской области (ст. 4). Согласно ст. 5 на высшее должностное лицо региона возложена обязанность по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия региональных органов по вопросам противодействия коррупции, установлению порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Важно, что областной закон хотя и не содержит статьи, посвященной принципам организации антикоррупционной политики в Ульяновской области, но формулирует их в отдельных правовых нормах: законность (ст. 3), гласность деятельности государственной власти Ульяновской области (ст. 4, 12, 13), сотрудничество с институтами гражданского общества и привлечение граждан к участию в проведении единой антикоррупционной политики (ст. 11), признание допустимости установления ограничений, запретов и обязательств для лиц, замещающих отдельные должности в областных государственных учреждениях (ст. 4, 13.1), обеспечение приоритета прав и свобод граждан (ст. 10) и т.д.

Проведенный анализ Закона Ульяновской "О противодействии коррупции в Ульяновской области" позволяет утверждать, что основополагающим направлением профилактики коррупции в регионе и собственно методом является антикоррупционное просвещение (ст. 10, 11, 12, 13). Вероятно, что при разработке Закона законодатели опирались на правительственную [Программу](#) по антикоррупционному просвещению, разработанную еще на 2014 - 2016 гг. <16>.

<16> [Распоряжение](#) Правительства Российской Федерации от 14 мая 2014 г. N 816-р "Об утверждении Программы по антикоррупционному просвещению на 2014 - 2016 гг." // СЗ РФ. 2014. N 21. Ст. 2721.

В настоящее время на территории Ульяновской области действует свыше 30 подзаконных актов, это указы и постановления губернатора Ульяновской области, а также Постановления Правительства Ульяновской области. Они не только регулируют антикоррупционную деятельность среди государственных и муниципальных служащих, но и лиц, осуществляющих руководство

областными государственными учреждениями. Программы по противодействию коррупции, действующие во всех муниципальных образованиях Ульяновской области, а это 143 городских и сельских поселения, разработаны по единому типовому проекту. В Ульяновской области проводится весьма интенсивная законотворческая работа по развитию норм антикоррупционного законодательства, их уточнению и актуализации. Использование федеральной и региональной практик положительно сказывается на формировании целостной правовой структуры на уровне муниципалитетов. Также муниципальная правовая практика, сформированная на территории Ульяновской области, базируется на федеральном и региональном законодательстве с учетом местной специфики, успешно дополняемая разработанным на местах комплексом профилактических мероприятий.

Литература

1. Артамонов А.Н. Общая характеристика антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации / А.Н. Артамонов // Вестник Брянского государственного университета. 2018. N 3. С. 204 - 209.

2. Друзина В.А. Формирование и оценка эффективности деятельности института Уполномоченного по противодействию коррупции в Ульяновской области. Направления его повышения / В.А. Друзина // Ульяновская область - территория без коррупции: материалы V Региональной научно-практической конференции (г. Ульяновск, 9 декабря 2019 г.): сборник научных статей. Ульяновск: ФГБОУ ВО "УлГПУ им. И.Н. Ульянова", 2019. С. 33 - 43.

3. Кочои С.М. [Антикоррупционное законодательство](#): практика реализации в субъектах РФ / С.М. Кочои // Законность. 2013. N 6. С. 61 - 63.

References

1. Artamonov A.N. Obschaya kharakteristika antikorrupsionnogo zakonodatelstva subyektov Rossiyskoy Federatsii [Common Characteristic of the Anticorruption Legislation of the Constituent Entities of the Russian Federation] / A.N. Artamonov // Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta - Bulletin of the Bryansk State University. 2018. N 3. S. 204 - 209.

2. Druzina V.A. Formirovanie i otsenka effektivnosti deyatelnosti instituta Upolnomochennogo po protivodeystviyu korruptsii v Ulyanovskoy oblasti. Napravleniya ego povыsheniya [Establishment and Assessment of the Efficiency of the Institute of the Corruption Combating Ombudsman in the Ulyanovsk Region. Areas of the Improvement Thereof] / V.A. Druzina // Ulyanovskaya oblast - territoriya bez korruptsii: materialy' V Regionalnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (g. Ulyanovsk, 9 dekabrya 2019 g.): sbornik nauchny'kh statey [Ulyanovsk Region: The Territory without Corruption: materials of the V Regional Scientific and Practical Conference (Ulyanovsk, December 09, 2019): collection of scientific articles]. Ulyanovsk: FGBOY VO "UIGPU im. I.N. Ulyanova" - Ulyanovsk: Ulyanovsk State University of Education, 2019. S. 33 - 43.

3. Kochoi S.M. Antikorrupsionnoe zakonodatelstvo: praktika realizatsii v subyektakh RF [Anticorruption Legislation: Practice of Implementation in the Constituent Entities of the Russian Federation] / S.M. Kochoi // Zakonnost - Legality. 2013. N 6. S. 61 - 63.

Подписано в печать

24.06.2022
