

УДК 343.97:328.185(470.41)

М.С. БАДРУТДИНОВ,

*начальник Управления Президента Республики Татарстан
по вопросам антикоррупционной политики*

*Управление Президента Республики Татарстан
по вопросам антикоррупционной политики*

УПРАВЛЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН ПО ВОПРОСАМ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ ОРГАН ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье рассматриваются аспекты деятельности Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики, его основные задачи и функции как специального государственного органа по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан, предусмотренного Законом Республики Татарстан «О противодействии коррупции в Республике Татарстан».

Коррупция порождает проблемы и угрозы для стабильности и безопасности современного общества, подрывает демократические институты и этические ценности и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку в государстве.

Мировое сообщество выработало юридические определения проявлений коррупции. Они содержатся в таких документах, как Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Кроме взяточничества, конвенции относят к коррупции также хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, злоупотребление влиянием в корыстных целях, злоупотребление служебным положением, подкуп и хищение имущества, отмывание доходов, незаконное обогащение.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию¹ [1], принятая в 1999 г., закрепила нормативное определение злоупотребления влиянием в корыстных целях, отмывания доходов от преступлений, связанных с коррупцией, и определила порядок международного сотрудничества,

в том числе по защите лиц, сотрудничающих с правосудием, и свидетелей. Россия ратифицировала данную Конвенцию в 2006 г.² [2].

В 2003 г. ООН была принята Конвенция против коррупции [3], которую Россия подписала в числе первых и ратифицировала в 2006 г. [4]. Согласно документу, подписавшие его государства обязались внести в национальные законодательства изменения и дополнения, в которых взятки, хищение бюджетных средств и отмывание коррупционных доходов должны быть объявлены уголовными преступлениями. Кроме того, страны-участники конвенции договорились координировать свои действия с целью борьбы с коррупцией, которая приобрела трансконтинентальные масштабы.

В Российской Федерации с 2003 г. действовал Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, основной задачей которого являлось определение приоритетных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции. После ратификаций указанных конвенций в 2006 г. появилась необходимость приведения федерального законодательства в соответствие международным нормам.

¹ По состоянию на 1 ноября 2011 г. данную Конвенцию ратифицировали 43 страны.

² По состоянию на 1 ноября 2011 г. данную Конвенцию ратифицировали 122 страны.

В 2007 г. была создана межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции против коррупции и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

По итогам работы межведомственной группы в 2008 г. под председательством Президента России был создан Совет по противодействию коррупции, основными задачами которого стали подготовка предложений, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции; координация деятельности федеральных органов, органов исполнительной власти субъектов и органов местного самоуправления по реализации политики в области противодействия коррупции.

В Республике Татарстан попытались на своем, региональном уровне найти те методы и меры, которые образовали бы целостную систему, ориентированную на сокращение причин и условий возникновения коррупционных отношений, а, в конечном счете, снижение уровня коррупции в системе социального управления.

Данная деятельность началась с того, что для координации и выработки решений в 2005 г. в структуре Аппарата Президента Республики Татарстан был создан Отдел по реализации антикоррупционной политики.

Указом Президента Республики Татарстан от 08.04.2005 № УП-127 в Республике Татарстан утверждена Стратегия антикоррупционной политики [5]. Затем Татарстан первым в России принял закон «О противодействии коррупции», в который, наряду с принципами и задачами, вошла система мер предупреждения коррупционных правонарушений, которая предусматривала:

- разработку и реализацию республиканских, ведомственных и муниципальных антикоррупционных программ;
- антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов;
- антикоррупционное образование и пропаганду;
- оказание господдержки формированию и деятельности общественных объединений и иные меры, предусмотренные законодательством.

Каждая из них внесла свой вклад в становление антикоррупционной политики республики

(например, на республиканском уровне уже принята третья антикоррупционная программа: I – на 2006–2008 гг., II – на 2009–2011 гг., III – на 2012–2014 гг.).

В 2007 г. было проведено целевое анкетирование представителей малого и среднего бизнеса и выяснилось, что основной причиной дачи взяток (71,3% опрошенных) называлось затягивание сроков принятия решения со стороны чиновников. Такое же мнение высказывало большинство опрошенных жителей, которые прямо говорили, что предпосылки к даче взяток создают затянутость и неограниченное нормами решение чиновника при оказании государственных и муниципальных услуг.

Поэтому были разработаны и внедрены Стандарты и административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг. По сведениям Министерства экономики Республики Татарстан, на сегодняшний день федеральными, региональными и муниципальными структурами гражданам оказывается около 200 различных видов услуг, в том числе в электронном виде.

В целом 2005–2008 гг. можно назвать периодом становления республиканской антикоррупционной политики, когда были заложены правовые основы, разработана и принята первая республиканская программа реализации Стратегии антикоррупционной политики, созданы антикоррупционные комиссии (в министерствах, ведомствах и муниципальных районах), институт лиц, наделенных функциями по предупреждению коррупционных правонарушений, приняты муниципальные и ведомственные антикоррупционные программы. Тогда же в практику начали внедрять экспертизу нормативных правовых актов на коррупциогенность.

После принятия на федеральном уровне пакета антикоррупционных законов, в том числе Федерального закона «О противодействии коррупции» [6], Президентом России подписаны указы, регламентирующие различные аспекты организации этой работы.

Соответствующие решения приняты и в Татарстане, в частности, Президентом республики утвержден пакет указов, регулирующих антикоррупционные меры в Республике Татарстан.

С учетом того, что мировой опыт стран, где вопросами противодействия коррупции начали заниматься раньше, чем в России, свидетельствует, что нельзя с этим явлением бороться исключительно карательными мерами, в республике был сделан упор на профилактику. Необходимо, прежде всего, ликвидировать (сокращать) причины и условия коррупции. Когда есть возможность для злоупотреблений, соблазн их использования почти всегда пересилит страх наказания. Показателен здесь опыт Китая, где публичные расстрелы казнокрадов и взяточников не снижают уровень коррупции.

Исходя из этих целей, в республике для обеспечения согласованного взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества был создан Республиканский совет по реализации антикоррупционной политики, который в 2011 г. преобразован в Совет при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции с одновременным расширением основных задач и полномочий [7].

В целях организации эффективной деятельности и обеспечения работы Совета Указом Президента Республики Татарстан в начале 2011 г. Отдел по реализации антикоррупционной политики был преобразован в Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики, в структуре которого созданы организационный отдел и отдел антикоррупционного мониторинга [8].

Основными задачами Управления являются обеспечение реализации Президентом Республики Татарстан полномочий в области антикоррупционной политики [9] и осуществление функций специального государственного органа по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан [10].

Для осуществления своих задач Управление выявляет и принимает предусмотренные законодательством меры к устранению несовершенства законов и других нормативных правовых актов, повышающих вероятность коррупционных действий.

Сотрудники Управления проводят мониторинг в сферах государственной и экономической деятельности, имеющих высокую степень коррупционных рисков, в том числе по поступающим от граждан обращениям. В результате

вырабатываются конкретные предложения и рекомендации.

Например, изучение ситуации с очередью на получение санаторно-курортного лечения льготной категорией граждан выявил, что при наличии очередников 2006 г., некоторые лица, подавшие заявления в более поздний срок, пользовались путевками практически ежегодно. По итогам анализа ответственным министерствам были даны рекомендации по созданию электронной очереди, чтобы каждый участник программы имел возможность контролировать ее продвижение.

Аналогичный анализ проведен в отношении системы целевой контрактной подготовки специалистов в вузах. Наряду с отсутствием четкого контроля за этой сферой, отсутствовала и единая понятная всем практика оформления документов (ходатайств, контрактов). Отдельные государственные и муниципальные органы, направившие ходатайства, даже не знали, завершил учебу тот или иной студент, или он вообще был отчислен за неуспеваемость, пришел он на предприятие или нет, хотя часто приходится слышать жалобы руководства районов на нехватку квалифицированных кадров на селе. При этом на обучение студентов государство тратило бюджетные средства. В настоящее время создана межведомственная рабочая группа, которой поручено разработать единый механизм приема на такую форму обучения, контроля за исполнением условий контракта и ответственности за неисполнение обязательств, изложенных в контракте.

Коррупционные риски связаны с уровнем осведомленности о порядке реализации ряда программ, ориентированных на поддержку населения. Свообразными индикаторами происходящих в обществе процессов являются социологические исследования. Например, в 2011 г. Комитет по социально-экономическому мониторингу Республики Татарстан провел исследование, которое показало, что охват населения бытовой коррупцией по сравнению с 2010 г. не изменился и составил 21,2%, что свидетельствует об отсутствии роста коррупции. Доля предпринимателей, попавших в коррупционную ситуацию, немного сократилась и составила 19% (в 2010 г. – 20%).

Удельный вес отказавшихся давать взятку среди населения составил 27,3%, а среди предпринимателей – 56% [11]. Это показатель уровня

правосознательности граждан, которая начинается с воспитания уважения к закону и правового образования.

Анализ мировой практики свидетельствует, что такое воспитание необходимо начинать с ранних лет, пока личность человека окончательно не сформирована. Поэтому Управлением по вопросам антикоррупционной политики подготовлены предложения по внедрению в учебно-воспитательный процесс внеклассных занятий антикоррупционного воспитания с учениками 5–9 классов, в ходе которых в игровой форме, с применением компьютерных технологий будет проводиться обучение элементам права и экономики. Совмещение таких вопросов разумно и ориентировано на развитие навыков решения экономических вопросов без коррупционных действий. Понятно, что результаты этой работы не дадут быстрой отдачи, но если закладывать неприятие коррупции сейчас, то хотя бы наши дети будут смотреть на нее как на негативное явление.

Важным инструментом противодействия коррупции является обязанность ежегодного предоставления служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также организация эффективной проверки этих сведений кадровыми подразделениями. Соответственно, здесь важен уровень компетентности должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Поэтому с ними были проведены обучающие семинары по основам работы по противодействию коррупции. Учебу прошли около 100 кадровиков, для которых были разработаны соответствующие методические пособия.

В рамках деятельности Совета при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции организована работа экспертных групп, ориентированных на комплексное изучение состояния реализации антикоррупционных мероприятий в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления.

В группы, помимо сотрудников Управления, входят представители общественности, специалисты органов госфинконтроля, прокуратуры, министерств юстиции, сельского хозяйства, земельных и имущественных отношений. Это позволяет изучить состояние антикоррупционной работы в

комплексе и оказать практическую помощь почти по всем направлениям, выявить недостатки и предложить пути их решения.

В ходе работы экспертных групп помимо прочего проводятся выборочные социологические исследования среди населения и предпринимателей. Результаты рассматриваются на заседаниях Совета. По выявляемым нарушениям имеются факты возмещения нанесенного ущерба, привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения. Также материалы передаются в правоохранительные органы.

В 2011 г. Управление приняло участие в разработке Комплексной республиканской антикоррупционной программы на 2012–2014 гг. [12], взаимодействовало по данному вопросу с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Социальный эффект Программы оценивается в более полной реализации гражданами своих конституционных прав и свобод.

Экономическая эффективность реализации Программы оценивается привлечением новых инвестиций в экономику Республики Татарстан, ростом предпринимательской активности и увеличением налоговых поступлений в бюджеты различных уровней, сокращением бюджетных потерь.

В результате реализации Программы предполагается:

- последовательное снижение уровня коррупции в органах исполнительной власти Республики Татарстан и органах местного самоуправления;
- повышение информационной открытости и доступности для населения органов государственной власти и местного самоуправления, улучшение осведомленности граждан о состоянии коррупции и мерах, принимаемых публичной властью по ее сокращению;
- рост доверия населения к государству, повышение уважения граждан к государственной гражданской и муниципальной службе и к статусу государственных и муниципальных служащих;
- совершенствование нормативного правового обеспечения антикоррупционных процессов и процедур;
- создание благоприятных условий для повышения правовой культуры населения и представителей властных структур;

– повышение эффективности общественного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе за счет более активного использования в нем информационно-коммуникационных технологий;

– снижение злоупотреблений представителями публичной власти своими должностными полномочиями.

Эффективность оценки реализации основных мероприятий Программы будет осуществляться на основе содержащихся в Программе индикаторов.

Изложенное выше позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, в процессе формирования и реализации антикоррупционной политики в Республике Татарстан создан специализированный государственный орган – Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики, который осуществляет координацию антикоррупционной деятельности и реализует полномочия по обеспечению деятельности Президента Республики Татарстан в сфере противодействия коррупции. Во-вторых, Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики является надежным и эффективным органом в сфере противодействия коррупции, который обеспечивает взаимодействие в сфере противодействия коррупции не только между государственными органами, но и муниципальными образованиями и институтами гражданского общества, тем самым повышая эффективность их антикоррупционной деятельности. В-третьих, Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики стало надежным контролером за исполнением федерального и республиканского антикоррупционного законодательства органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями и организациями.

Список литературы

1. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2394; Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Парламентская газета. – 2006. – 8 марта. – № 126–127.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.
3. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ // Российская газета. – 2006. – 21 марта.
4. О Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан: Указ Президента Республики Татарстан от 08.04.2005 № УП-127 // Республика Татарстан. – 2005. – 14 апреля. – № 74-75.
5. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
6. О Совете при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции: Указ Президента Республики Татарстан от 21.02.2011 № УП-71 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2011. – № 13. – Ст. 0420.
7. О внесении изменений в структуру и предельную численность работников Аппарата Президента Республики Татарстан: Указ Президента РТ от 15.01.2011 № УП-7 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2011. – № 6. – Ст. 0266.
8. Об утверждении Положения об Управлении Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики: Указ Президента РТ от 31.01.2011 № УП-37 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2011. – № 12. – Ст. 0372.
9. URL: <http://portal.tatarstan.ru/research.htm>
10. Об утверждении Комплексной республиканской антикоррупционной программы на 2012–2014 годы: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.08.2011 № 687 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2011. – № 33. – Ст. 1612.

В редакцию материал поступил 21.11.11

Ключевые слова: противодействие коррупции, антикоррупционная политика.