

УДК 332.02

DOI: 10.18384/2310-6646-2015-4-13-21

Пророков А.Н.*Московский государственный областной университет*

НАПРАВЛЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. Коррупция оказывает негативное влияние на все сферы социально-экономического развития. Для борьбы с ней разрабатываются и действуют как национальные нормативные акты, так и международные стандарты. Важная роль в борьбе с коррупцией отводится становлению развитого гражданского общества. Проблема борьбы с коррупцией актуальна, в частности, для Московской области. Руководство региона использует различные методы борьбы с коррупцией. Система профилактики коррупции в регионе сочетает жёсткий контроль над чиновниками в рамках вертикали власти и мониторинг деятельности служащих со стороны общественных организаций, Общественной палаты и отделений Общероссийского национального фронта.

Ключевые слова: коррупция, индекс восприятия коррупции, гражданское общество, Общероссийский народный фронт, Московская область.

A. Prorokov*Moscow State Regional University*

THE DIRECTIONS OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE MOSCOW REGION

Abstract. Corruption has a negative impact on all spheres of social and economic development. To combat it national regulations and international standards are developed and enforced. An important role in the fight against corruption is given to the establishment of a developed civil society. The problem of corruption is relevant, in particular, for the Moscow region. The leadership of the region uses various methods of combating corruption. The system of prevention of corruption in the region combines rigid control over officials in the vertical of power and public organizations monitoring of their activity, in particular, the Public chamber and offices of Russian popular front.

Key words: corruption, corruption perceptions index, civil society, the Russian popular front, the Moscow Region.

Несмотря на многочисленные заявления о проблемах с коррупцией в России и необходимости усиления борьбы с ней, звучащие из многих источников, включая высшее политическое руководство страны, эта тема остаётся актуальной.

Известная международная «неправительственная» организация Transparency International, ранжируя страны и территории в соответствии со своим индексом

восприятия коррупции, ставит Россию на весьма невысокое место. Например, в рейтинге за 2011 г. Россия была поставлена на 143 место (из 183), то есть на одном уровне с такими странами, как Азербайджан, Беларусь, Коморы, Мавритания, Нигерия, Тимор, Того и Уганда. Заметим, что все другие страны БРИКС были оценены значительно выше: ЮАР – 64 место, Китай – 75 место, Индия – 95 место [10].

По итогам 2014 г. Transparency International поставила Россию на 136 место, вместе с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном, объяснив свою оценку тем, что в России имеет место нерешительность в преследовании коррупционных преступлений и хаотичность мер по предотвращению коррупции. Именно поэтому, как заявляет Transparency International, Россия остаётся в последней трети Индекса восприятия коррупции [6].

Даже если иметь в виду традиционную предвзятость Transparency International по отношению к России, очевидно, что ситуация с коррупцией в стране является нетерпимой, а борьба с этим национальным злом ведётся недостаточно продумано.

Ввиду важности вопроса, в России принимаются меры по борьбе с коррупцией. Базовым законодательным актом, направленным на борьбу с коррупцией, является Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (далее – ФЗ). В этом законе не только установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий кор-

рупционных правонарушений, но и в статье 1, п. 1, даётся понимание коррупции (как определённых преступных действий). **Коррупция** – это:

«а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица» [9].

Многочисленные исследования показывают, что коррупция как угроза будущему России является весьма реальной. Об этом, в частности, свидетельствуют материалы к «Расширенному заседанию рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое Правительство»¹. В этих материалах коррупция обозначена как «налог на будущее России» со следующими негативными явлениями: снижение темпов экономического роста, вывоз капитала (порядка 4–5 % ВВП), отток квалифицированных спе-

¹ См.: Материалы к «Расширенному заседанию рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое Правительство». 22 марта 2012 г. [Электронный ресурс] // Госбук. URL: <http://www.gosbook.ru> (дата обращения: 10.10.2015).

циалистов, социальное расслоение, снижение доступа отдельных слоёв населения к качественным общественным благам, неуправляемость бюрократии и др. Совокупность этих факторов является реальной угрозой национальной безопасности.

Поскольку объём функций по профилактике и противодействию коррупции в настоящее время значительно вырос, то встала необходимость в определении конкретных служб и структурных подразделений, на которые могут быть возложены данные функции. Как показывает изучение действующих нормативных актов, такими подразделениями всё более оказываются кадровые службы. Так, Указом Президента России № 1065 от 21 сентября 2009 г. «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» предписывается создавать (в пределах установленной численности федеральных государственных органов) подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, возложив на них соответствующие функции.

Антикоррупционное законодательство России предусматривает создание также ряда совещательно-координационных органов по противодействию коррупции. Так, при Президенте России функционирует Совет по противодействию коррупции.

На основании статьи 5 ФЗ в целях обеспечения координации деятель-

ности федеральных, региональных и местных органов по решению Президента могут формироваться органы в том или ином субъекте федерации. Подобного рода органы созданы на уровне субъектов федерации, как при законодательных, так и при исполнительных органах власти, а также при органах местного самоуправления крупных муниципальных образований. Такие совещательные структуры созданы и в отдельных ведомствах федерального и регионального уровня. Их главной задачей является разработка мер по профилактике коррупции на определённой территории или в пределах своего ведомства.

От указанных структур следует отличать специфические, в основном совещательные органы, созданные на основе действующего законодательства для решения отдельных вопросов в рамках общей стратегии противодействия коррупции. В настоящий момент наиболее значительными среди таких являются комиссии, созданные на основании статьи 19 Федерального Закона № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указа Президента РФ № 269 от 3 марта 2007 г. «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов». Четверть состава комиссий должно приходиться на независимых экспертов, решения комиссии носят рекомендательный характер.

В организационную структуру борьбы с коррупцией входят:

– Федеральное Собрание РФ, которое обеспечивает разработку и

принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции и контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий;

– федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, которые осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий;

– правоохранительные органы, деятельность которых (в пределах своих полномочий) координирует Генеральный прокурор РФ;

– Счётная палата РФ, которая обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации».

В целом в России (на основе принятого законодательства) выстроена довольно цельная и логичная система организации деятельности государственных служащих, которая может способствовать снижению уровня коррупции в стране. Важным элементом этой системы является принятый «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010 г. (протокол № 21)) и меры по усилению контроля за доходами чиновников.

Особое место в решении проблемы снижения уровня коррупции в РФ отведено развитию гражданского общества и, в частности, Общероссийскому народному фронту (ОНФ) как элементу такого общества. Будучи обще-

ственной структурой, он, тем не менее, рассматривается как один из инструментов повышения эффективности государственного управления и механизмов контроля аппарата управления всех уровней.

Сопредседатель Центрального штаба ОНФ А.В. Бречалов на сайте этой общественной организации отметил, что в большинстве случаев прокуратура – эффективный правоохранительный орган, но если говорить про оперативность и огласку, которая иногда сама помогает решать проблему, то Общероссийский народный фронт и Общественная палата являются более эффективными площадками. «Можно сколько угодно совершенствовать законодательство, но опыт показывает: только общественный контроль может менять ситуацию» [5].

Деятельность по профилактике и предупреждению преступности в регионах России, включая коррупцию, определяется федеральной властью. Задача регионов практически сводится к адаптации решений, принимаемых федеральной властью и, по возможности, их эффективному исполнению. И в этом отношении Московская область не является исключением.

В плане борьбы с коррупцией Московская область представляет значительный интерес в силу ряда обстоятельств.

Московская область, безусловно, обладает целым рядом конкурентных преимуществ (освоенность территории, развитая научно-интеллектуальная база; диверсифицированная экономика и др.), что в значительной степени объясняется непосредственной близостью к главному экономическому и политическому центру стра-

ны – Москве. Она является четвёртой экономикой среди субъектов федерации. Численность населения региона составляет 7,1 млн. человек, в том числе городского – 5,46 млн. человек. Валовый региональный продукт в 2013 г. составил более 2,55 трлн. рублей (почти 360 тыс. рублей на душу населения) [8]. Последнее обстоятельство может стать основой коррупционной деятельности.

Несмотря на мощный потенциал МО, анализ, проведённый Счётной палатой РФ за 2009 г., показал, что госдолг области достиг к началу года 163,7 млрд. руб., что превышает 93 % от объёма собственных доходов областного бюджета. По мнению проверяющих, главная причина разбалансировки областного бюджета – неэффективное управление финансами. По качеству управления область оказалась на одном из последних мест среди субъектов федерации [2].

В области имели место коррупционные скандалы, наиболее заметным из которых стал скандал с А. Кузнецовым, являвшимся в 2000–2008 гг. министром финансов Подмосковья, а в 2004–2008 гг. – первым заместителем председателя правительства региона. По данным следствия, с 2005 по 2008 гг. организованная группа под его руководством мошенническим путём приобрела у предприятий жилищно-коммунального хозяйства права требования задолженностей к муниципальным образованияам Подмосковья на сумму свыше 3,5 млрд. руб. Эти права были легализованы путём продажи неназванному коммерческому банку, который обратился за выплатой долга к муниципальным главам региона. Те, в свою очередь, взяли кредиты и пога-

сили их из бюджета области. Получив возможность распоряжаться деньгами, мошенники переводили их на счета подконтрольных им фирм.

Члены преступной группы также похитили имущество «Московской областной инвестиционной трастовой компании» (МОИТК), единственным акционером которой являлось правительство Подмосковья. Компания занималась инвестициями в социально значимые проекты региона, а её деятельность контролировал министр финансов Подмосковья А. Кузнецов [7]. Этот и другие достаточно многочисленные случаи преступных действий чиновников на всех уровнях областной власти показали необходимость принятия действенных мер по предупреждению коррупции в регионе.

Неэффективное управление регионом стало причиной кадровых изменений в руководстве Подмосковья. В 2012 г. губернатора Б.В. Громова сменил С.К. Шойгу, а затем А.Ю. Воробьёв, ранее занимавший посты руководителя фракции «Единой России» в Госдуме шестого созыва и руководителя Центрального исполнительного комитета партии «Единая Россия». После смены руководства ситуация в регионе изменилась в лучшую сторону.

Меры по профилактике и предупреждению коррупции в регионе определены законом Московской области «О мерах по противодействию коррупции в Московской области» от 2 апреля 2009 г. № 10/74-П (далее – Закон МО) с последующими изменениями и дополнениями, последнее из которых датируется 10 июня 2014 г. [3].

Этот закон принят в соответствии с уже неоднократно упоминавшимся

федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [9].

Основными задачами противодействия коррупции в МО являются: создание системы мер по профилактике коррупции; устранение причин, порождающих коррупцию; формирование в обществе нетерпимости к коррупционным действиям; привлечение граждан и организаций к деятельности по противодействию коррупции.

В качестве мер по противодействию коррупции предполагается использовать: разработку и реализацию государственной программы и планов противодействия коррупции в органах государственной власти; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; антикоррупционное образование и пропаганду; доступ граждан к информации о деятельности органов государственной власти области и др.

Законом МО предусматривается проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов МО и их проектов с целью исключения положений, создающих условия для проявления коррупции.

Такая экспертиза касается законов МО, постановлений губернатора, областной Думы, правительства МО, распоряжений руководителя Администрации губернатора и других государственных органов МО.

Помимо служебной экспертизы предусмотрена возможность проведения общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов МО и их проектов Общественной палатой МО, общественными объединениями, осуществляющими деятельность и зареги-

стрированными на территории МО, в инициативном порядке и за счёт собственных средств.

Заключение общественной антикоррупционной экспертизы для органов государственной власти МО носит рекомендательный характер.

Организация антикоррупционного образования обеспечивается уполномоченными Правительством МО органами и осуществляется на базе образовательных организаций МО в соответствии с федеральным законодательством и законодательством МО.

Организация антикоррупционной пропаганды обеспечивается Московской областной Думой, исполнительными органами государственной власти МО и государственными органами МО и осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

Закон предусматривает контроль за расходами лиц, замещающих государственные должности МО, государственных гражданских служащих Московской области, муниципальных служащих муниципальных образований МО, а также за расходами членов их семей.

Этот контроль осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и законами МО органом, определённым Губернатором.

Несмотря на достаточно жёсткое законодательство и смену руководства МО, отдельные случаи коррупции всё ещё наблюдаются. Одним из таких случаев является скандал с чрезмерными затратами на оказание транспортных услуг подмосковным властям.

В 2014–2015 гг. на эти цели было заключено пять крупных госконтрактов на общую сумму более 2,9 млрд. руб. Для нужд региональных чиновников арендовалась в общей сложности одна тысяча автомобилей. Представители регионального штаба ОНФ в МО предложили чиновникам МО уменьшить данную статью затрат с перераспределением освободившихся денежных средств (порядка 330 млн. руб.) на социальные программы. В следующем полугодии подмосковное правительство отказалось от закупки 146 автомобилей и сократило число персональных машин для заместителей министров [1].

Через некоторое время ОНФ вновь указал руководству МО на неэффективное расходование бюджетных средств. В областном бюджете для реализации государственной программы «Информационная и внутренняя политика» предусматривалось потратить 5,6 млрд. рублей на информационную и внутреннюю политику региона, из них 2,6 млрд. рублей – на собственный пиар руководства региона [4]. По мнению активистов подмосковной ячейки ОНФ, подобное решение (потратить такие деньги на PR) выглядит довольно странно – особенно на фоне дефицита бюджета МО в размере 38,5 млрд. рублей. Руководство области планирует сэкономить на населении, отменив льготы на бесплатный проезд в городском и пригородном железнодорожном транспорте. По мнению властей МО, этот шаг сэкономит областному бюджету 2–3 млрд. рублей в год (то есть бюджет на публикации о заслугах чиновников в прессе). По расчётам ОНФ, в Московской области от отмены льгот пострадает каждый шестой

житель Подмосквья, то есть около 1,2 млн. человек.

В целом, при определении основных направлений повышения эффективности и противодействия коррупции в МО следует обратить внимание на следующее. Как представляется, новый губернатор решил выстроить систему профилактики и предупреждения коррупции по двум направлениям: жёсткая региональная властная вертикаль и опора на институты гражданского общества, усиление влияния общественных организаций в лице, прежде всего, Общественной палаты МО и ОНФ.

Если второе направление – явное продолжение федеральной линии на региональном уровне, то установление властной вертикали внешне является решением как бы отличным от «генеральной линии центра» с возвращением выборности глав российских регионов.

Однако очевидно, что это решение – отнюдь не самодеятельность, ведь существует закон о местном самоуправлении (точнее, поправки в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Практически сразу же после назначения в Мособлдуму поступил проект от губернатора А.Ю. Воробьёва, согласно которому прямые выборы обладающих реальными функциями мэров остались только в Реутове. В других городах мэров будут либо избирать из своего состава местные депутаты, либо должность городского главы выводят из системы исполнительной власти, лишая её управленческих функций. В последнем случае

реальная власть будет в руках глав районов или руководителей администраций (сити-менеджеров), назначаемых губернатором. Также закон затрагивает интересы муниципальных образований, не обладающих статусом города, где прямые выборы их глав также упразднены. Закон был утверждён, прямые выборы были ликвидированы либо формализованы в крупнейших по населению и экономическому потенциалу городах.

В то же время не следует забывать, что А.Ю. Воробьёв с самого начала с энтузиазмом приветствовал создание ОНФ. Усилиями А.Ю. Воробьёва сформирована сильная команда в Общественной палате Московской области. На должность председателя ОП области был приглашён известный адвокат Ш.О. Горгадзе.

Критика администрации Московской области со стороны ОНФ и ОП носит конструктивный характер и указывает на просчёты региональных властей, которые производят неблагоприятное впечатление на общественность. Деятельность руководства МО вселяет надежду на то, что антикоррупционная деятельность региональной власти в Московской области может быть достаточно успешной.

Криминальные действия коррумпированных чиновников, особенно при отсутствии должного контроля, серьёзным образом влияют на благосостояние граждан, при том, что сами коррупционеры – государственные служащие разных рангов – успешно разрешают в свою пользу то, что называется конфликтом интересов, и составляют себе состояния, размеры которых зависят от должности, которую они занимали. Это говорит о необхо-

димости дальнейшего повышения эффективности политики противодействия коррупции, для чего могут быть задействованы различные методы.

Пример Московской области показывает важность и возможность борьбы с коррупцией. Есть все основания полагать, что подмосковный Губернатор, используя проведённые изменения в федеральном законодательстве, выстраивает систему профилактики и предупреждения коррупции на основе сочетания жёсткой властной вертикали в регионе и усиления влияния общественных организаций, и, прежде всего, Общественной палаты Московской области и Общероссийского народного фронта. По нашему мнению, такой подход может оказаться весьма действенным для снижения уровня коррупции в Московской области и может быть распространён на другие регионы.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Активисты ОНФ добились сокращения расходов на автопарк подмосковного правительства [Электронный ресурс] // Общероссийский народный фронт. URL: <http://onf.ru/2015/05/26/aktivisty-onf-dobilis-sokrashcheniya-rashodov-na-avtopark-podmoskovnogo-pravitelstva/> (дата обращения: 15.06.2015).
2. Башкатова А. Московская область – чемпион по долгам и коррупции [Электронный ресурс] // Независимая газета. 2010. 14 октября. URL: http://www.ng.ru/economics/2010-04-14/1_mos_obl.htm (дата обращения: 15.06.2015).
3. Закон Московской области от 10.04.2009 N 31/2009-ОЗ (ред. от 04.09.2015) “О мерах по противодействию коррупции в Московской области” (принят постановлением Мособлдумы от 02.04.2009 N 10/74-П) // Консультант-Плюс [Электронный ресурс]. URL:

- <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=МОВ;n=215332> (дата обращения: 15.06.2015).
4. ОНФ обвинил власти Подмоскovie в чрезмерных тратах на пиар [Электронный ресурс] // Известия (ежедневная газета) [сайт]. URL: <http://izvestia.ru/news/583911> (дата обращения: 15.06.2015).
 5. Позиция. Бречалов: Задача ОНФ – оперативно реагировать на обращения граждан // Общероссийский народный фронт [Электронный ресурс]. URL: <http://onf.ru/2015/03/23/brechalov-zadacha-onf-operativno-reagirovat-na-obrashcheniya-grazhdan> (дата обращения: 15.06.2015).
 6. Пресс-релиз Transparency International по итогам 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (дата обращения: 01.06.2015).
 7. Уголовное дело в отношении Алексея Кузнецова. Досье [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/info/1516679> (дата обращения 15.06.2015).
 8. Федеральная служба статистики по Московской области [Электронный ресурс] // [Электронный ресурс]. URL: http://msko.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/msko/ru (дата обращения: 10.06.2015).
 9. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121947> (дата обращения: 15.06.2015).
 10. Transparency International: Индекс восприятия коррупции 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/news/state/2011/12/02/3750> (дата обращения: 01.06.2015).