

Обзор положительных практик организации работы органов субъектов Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации совместно с Управлением Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции проведены аналитические мероприятия, в том числе мониторинг практики правового регулирования деятельности органов субъектов Российской Федерации

по профилактике коррупционных и иных правонарушений (далее – Антикоррупционные органы), предусмотренный подпунктом "а" пункта 25 Национального плана противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. № 478 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы".

Указанные аналитические мероприятия позволили на основе имеющихся положительных практик субъектов Российской Федерации определить ряд подходов

к формированию, функционированию и развитию Антикоррупционных органов.

Результаты анализа возможных вариантов формирования Антикоррупционных органов свидетельствуют о том, что в настоящее время существуют два базовых подхода, отвечающих требованиям организационной и функциональной независимости.

Один из них предполагает формирование Антикоррупционного органа как структурного подразделения исполнительного органа субъекта Российской Федерации (как высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, так и иного).

Данный вариант нашел свое отражение в разделе I Разъяснений рекомендательного характера по актуальным вопросам применения антикоррупционного законодательства Российской Федерации, подготовленных Управлением Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции (2021 г.) (далее – Разъяснения).

При такой организации деятельности именно структурное подразделение исполнительного органа субъекта Российской Федерации определяется в качестве Антикоррупционного органа.

При этом ситуация, при которой Антикоррупционным органом определен исполнительный орган субъекта Российской Федерации, а впоследствии устанавливаются полномочия его структурных подразделений, на одно из которых возлагается антикоррупционная работа, не соответствует обозначенному варианту и оценивается в негативном ключе (поскольку формально Антикоррупционным органом определен именно исполнительный орган субъекта Российской Федерации, а не его профильное структурное подразделение).

Другой подход предусматривает формирование Антикоррупционного органа как самостоятельного государственного органа субъекта Российской Федерации, что представляется наиболее приоритетным в развитии антикоррупционных структур в субъектах Российской Федерации.

Каждый из этих вариантов обладает своими особенностями; в настоящее время субъект Российской Федерации самостоятелен в определении места своего Антикоррупционного органа.

Вместе с тем при любом из избранных субъектом Российской Федерации вариантов в целях повышения результативности и эффективности деятельности Антикоррупционных органов, обеспечения их организационной и функциональной независимости, субъектам Российской Федерации рекомендуется учитывать следующие аспекты.

1. *Установить подотчетность и подконтрольность Антикоррупционного органа и его руководителя (и иных сотрудников Антикоррупционного органа при необходимости) непосредственно высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (далее – высшее должностное лицо).*

Определение такой иерархии проистекает из задач и функций Антикоррупционного органа, предусмотренных пунктами 6 и 7 Типового положения об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений, утвержденного Указом Президента Российской Федерации

от 15 июля 2015 г. № 364 "О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции" (далее – Типовое положение об Антикоррупционном органе). Так, исходя из указанных положений, в число лиц, в отношении которых проводятся антикоррупционные проверки и иные мероприятия, направленные на предупреждение коррупции, входят лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации. При этом

в указанный круг лиц не входит высшее должностное лицо, в связи с чем подотчетность и подчиненность Антикоррупционного органа устанавливается непосредственно высшему должностному лицу.

Кроме того, пунктом 8 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по противодействию коррупции от 16 февраля 2016 г. № Пр-299 высшим должностным лицам даны рекомендации:

- обеспечить личный контроль за эффективностью работы Антикоррупционных органов в части, касающейся соблюдения требований к служебному поведению лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации и должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации категории "руководители";

- предусмотреть гарантии организационной и функциональной независимости Антикоррупционных органов от лиц, в отношении которых Антикоррупционные органы уполномочены проводить антикоррупционные проверки.

Реализация данного подхода позволит повысить институциональную роль Антикоррупционного органа, снизить предпосылки для создания препятствий в антикоррупционной работе.

Вместе с тем подотчетность и подконтрольность Антикоррупционного органа и его руководителя требует не только формального закрепления в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, но и фактического

непосредственного личного взаимодействия руководителя Антиторрупционного органа с высшим должностным лицом.

Кроме того, это позволит таким руководителям самостоятельно осуществлять, в частности, антиторрупционные проверки, определяя общий ход их проведения, в том числе направлять необходимые запросы.

Не способствуют повышению уровня организационной и функциональной независимости, а также негативно оцениваются ситуации, при которых Антиторрупционный орган подчиняется иным должностным лицам и (или) контролируется ими (например, заместителями высших должностных лиц или руководителями исполнительных органов субъектов Российской Федерации) или находится в административном подчинении у иных лиц, поскольку, как правило, такие лица, с одной стороны, подотчетны Антиторрупционному органу, а с другой стороны, в их функции и полномочия входят также вопросы, не относящиеся

к профилактике коррупции, что может приводить к институциональным противоречиям. Также является отрицательной практика, при которой иные лица, кроме высшего должностного лица, вправе поручать Антиторрупционному органу осуществление антиторрупционной проверки.

2. Отнести к исключительной компетенции высшего должностного лица вопросы назначения и освобождения от должности руководителя Антиторрупционного органа, а также при необходимости иных сотрудников Антиторрупционного органа, например, заместителей руководителя.

При этом к компетенции руководителя Антиторрупционного органа целесообразно отнести вопросы назначения и освобождения на оставшиеся должности в Антиторрупционном органе.

Аналогичным образом целесообразно поступить в отношении иных кадровых вопросов, в том числе в отношении вопросов стимулирования и привлечения к ответственности дисциплинарного характера.

3. Исключить из функционала Антиторрупционного органа и его сотрудников функции и полномочия, не относящиеся к реализации нормативных правовых актов Российской Федерации в области противодействия коррупции.

В настоящее время в функции некоторых Антиторрупционных органов и их сотрудников входят вопросы, связанные с обеспечением деятельности отдельных категорий лиц, с проведением цифровой трансформации, вопросы территориальной обороны, противодействия терроризму, экстремизму, незаконному обороту наркотических средств и др.

Данный подход, по нашему мнению, может не в полной мере соответствовать общей концепции, заложенной в пункте 8 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 14 ноября 2013 г. № Пр-2689, в соответствии с которым необходимо, в частности, принимать меры по недопущению случаев возложения функций, не относящихся к антиторрупционной работе. Важно также учитывать, что Типовое положение об Антиторрупционном органе не содержит задач и функций, не связанных

с вопросами противодействия коррупции, а также не предполагает возможность наделения Антикоррупционного органа подобными задачами и функциями.

Функции и полномочия, не относящиеся к реализации нормативных правовых актов Российской Федерации в области противодействия коррупции, не только снижают возможности для организации надлежащей антикоррупционной работы, но и могут привести к определенным институциональным противоречиям (например, в ситуациях, когда две различные функции имеют конфликтующие показатели эффективности).

4. Минимизировать в деятельности Антикоррупционного органа разрешение вопросов материально-технического, кадрового, финансового обеспечения деятельности и иных подобных вопросов общего характера, что позволит укрепить организационную и функциональную независимость.

Так, при формировании Антикоррупционного органа как структурного подразделения исполнительного органа субъекта Российской Федерации обозначенные вопросы целесообразно отнести, например, к компетенции иных структурных подразделений такого органа или централизовать на уровне отдельного органа субъекта Российской Федерации (организации).

В случае формирования Антикоррупционного органа как самостоятельного государственного органа субъекта Российской Федерации подобные функции могут быть централизованы или переданы в иной государственный орган субъекта Российской Федерации (организацию).

Например, в Республике Калмыкия функции по ведению бюджетного (бухгалтерского) учета и формированию отчетности переданы казенному учреждению Республики Калмыкия "Центр учета и отчетности в организациях публичного сектора", в Тульской области вопросы обеспечения информационно-техническими средствами, оргтехникой, средствами связи и программным обеспечением возложены на государственное автономное учреждение Тульской области "Центр информационных технологий".

Дополнительно обращаем внимание, что при обеспечении организационной и функциональной независимости Антикоррупционного органа следует руководствоваться положением раздела I Разъяснений, согласно которому руководитель Антикоррупционного органа наделяется, помимо прочего, исключительными функциями по внесению высшему должностному лицу предложений по текущим финансовым, кадровым, хозяйственным и иным вопросам деятельности Антикоррупционного органа.

Кроме того, рекомендуется стандартизировать рассматриваемые выше вопросы общего характера в целях исключения усмотрения.

5. Оснастить Антикоррупционный орган материально-техническими средствами на надлежащем уровне.

Качественная антикоррупционная работа основывается, в частности, на материально-техническом обеспечении Антикоррупционного органа, что требует наличия кабинетов для работы и хранения документов, современной и функционирующей аппаратуры и т.д.

Положительно оценивается практика наличия в распоряжении Антикоррупционного органа отдельной комнаты (кабинета) для проведения бесед

с гражданами и иными лицами по вопросам профилактики коррупционных правонарушений.

Отдельное внимание может быть уделено вопросам обеспечения Антикоррупционного органа транспортом: правоприменительная практика свидетельствует о том, что оптимальным может являться как "закрепление" транспорта за Антикоррупционным органом, так и его предоставление по "заявке".

6. Предусмотреть необходимую численность Антикоррупционного органа.

В соответствии с разделом I Разъяснений эффективная антикоррупционная деятельность отмечается в случае, если численность Антикоррупционного органа составляет не менее 0,5%-0,6% от количества лиц, на которых в пределах субъекта Российской Федерации распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции.

При этом в Разъяснениях отдельно указано, что на определение штатной численности Антикоррупционного органа, обеспечивающей эффективность антикоррупционной работы, влияет ряд факторов, в том числе степень автоматизации.

В этой связи обращаем внимание, что Разъяснения, помимо соответствующего показателя, содержат положения, согласно которым проведение расчета необходимой штатной численности Антикоррупционного органа рекомендуется осуществлять не только при его формировании, но и на ежегодной основе в рамках оценки эффективности реализации антикоррупционной политики в субъекте Российской Федерации.

7. Предусмотреть в Антикоррупционном органе с учетом организационно-штатного расписания специализацию.

Например:

- по уровню публичного управления (например, структурное подразделение по профилактике коррупционных правонарушений на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации и структурное подразделение по профилактике коррупционных правонарушений на муниципальной службе; структурное подразделение по профилактике коррупционных правонарушений в государственных органах и структурное подразделение по профилактике коррупционных правонарушений в органах местного самоуправления и т.д.);

- по антикоррупционным функциям (например, структурное подразделение по осуществлению антикоррупционных проверок, структурное подразделение по анализу антикоррупционных материалов, структурное подразделение по антикоррупционному просвещению, структурное подразделение по антикоррупционному мониторингу и проч.).

При определении специализации следует учитывать, что в ряде субъектов Российской Федерации являются проблемными вопросы:

- правового и методического обеспечения;
- выявления причин и условий, порождающих коррупцию;
- обеспечения антикоррупционной работы при осуществлении государственных и муниципальных закупок и иных вопросов, связанных с субсидированием, передачей, предоставлением и продажей государственного (муниципального) имущества, предоставлением мер поддержки.

В этой связи целесообразно отдельное внимание уделять данным направлениям, в том числе посредством определения ответственных сотрудников Антикоррупционного органа.

8. Обеспечить Антикоррупционный орган кадрами надлежащей квалификации.

Антикоррупционная работа предполагает не только осуществление анализа и проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, но и реализацию иных мероприятий, связанных с оценкой коррупционных рисков, антикоррупционным просвещением и т.д.

Таким образом, Антикоррупционный орган целесообразно обеспечить кадрами, совокупно предусматривающими:

- релевантный опыт по предыдущему месту службы (работы), например, бывших сотрудников правоохранительных, следственных или надзорных органов, финансовых органов, антимонопольных органов или иных специализированных органов;

- наличие знаний в области юриспруденции, управления человеческими ресурсами, государственного и муниципального управления и т.д.;

- наличие навыков делового общения, выступлений перед широкой аудиторией, подготовки презентационных и иных материалов и проч.

Учитывая изложенное, кадровое наполнение Антикоррупционного органа должно отвечать всему спектру осуществляемой антикоррупционной работы.

9. Организовывать в целях поддержания квалификации и обмена опытом для сотрудников Антикоррупционного органа не только обучение (повышение квалификации) по дополнительным профессиональным программам в области противодействия коррупции (при этом предпочтение рекомендуется отдавать организациям, осуществляющим образовательную деятельность, которые имеют релевантный опыт и специалистов), но и иные мероприятия по профессиональному развитию.

10. Приоритизировать работу в виде систематической деятельности по контролю, оценке и мониторингу организации деятельности по профилактике коррупционных правонарушений в исполнительных органах субъекта Российской Федерации и в организациях субъекта Российской Федерации, а также по координации их деятельности. Необходимо принимать во внимание, что данная работа не должна мешать основной деятельности таких органов и организаций, а также не должна нарушать их независимость.

Такие мероприятия позволяют вырабатывать, транслировать и поддерживать единую правоприменительную антикоррупционную практику, устанавливать рабочее взаимодействие с сотрудниками, ответственными за работу по профилактике коррупционных правонарушений на местах, своевременно реагировать и исключать "перегибы" и "эксцессы исполнителя", понимать имеющуюся проблематику в целях ее дальнейшего разрешения.

На основании подобных мероприятий целесообразно готовить доклад, который изначально следует представлять высшему должностному лицу.

По согласованию с высшим должностным лицом и по его поручению указанный доклад может быть направлен в соответствующий исполнительный орган субъекта Российской Федерации или организацию субъекта Российской Федерации для учета в работе и устранения выявленных проблем (нарушений, недостатков).

Также приоритет необходимо отдавать аналитическим мероприятиям, связанным с оценкой коррупционных рисков в деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; анализу и проверке соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Особое внимание целесообразно уделять анализу и минимизации (исключению) коррупционных рисков в вопросах, связанных с распределением средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в частности, вопросам недопущения коррупционных проявлений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в сфере предоставления субсидий и проч.

Учитывая возможности по подключению к государственной информационной системе в области противодействия коррупции "Посейдон", проведение анализа и проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера с использованием указанной системы позволит "высвободить" человеческие, временные и иные ресурсы и направить их на аналитическую работу в других областях.

11. *Активизировать* в целях совершенствования антикоррупционной работы практику подписания соглашений о взаимодействии (сотрудничестве) с территориальными органами (подразделениями) МВД России, Росфинмониторинга, ФАС России, ФСБ России, органами прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации и другими, а также с иными государственными органами субъекта Российской Федерации (например, контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации).

При необходимости могут быть также сформированы рабочие группы, состоящие из представителей заинтересованных государственных органов (организаций).

При осуществлении данной работы возможно учесть положительно оцениваемый опыт Республики Татарстан в формировании Республиканской экспертной группы по вопросам противодействия коррупции.

12. *Централизовать отдельные функции* на уровне Антикоррупционного органа в целях повышения качества реализации соответствующих антикоррупционных мероприятий.

Централизация позволяет не только обеспечить независимость антикоррупционной работы Антикоррупционного органа, но и обеспечить внедрение единых антикоррупционных принципов и стандартов, подходов к их реализации по всей управленческой вертикали, а также применение единых форм документов, в том числе отчетных. Также это позволяет установить специализацию сотрудников Антикоррупционного органа.

Примером подобной централизации является опыт Республики Калмыкия, где создана и функционирует единая "горячая линия" для бесплатных звонков по вопросам недопущения коррупционных правонарушений в исполнительных органах Республики Калмыкия и органах местного самоуправления.

Централизация антикоррупционной работы на уровне Антикоррупционного органа на примере Тульской области заключается в следующем:

- сбор, анализ и проверка полноты и достоверности сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых лицами, замещающими государственные должности Тульской области, муниципальные должности, должности глав местных администраций, должности государственной гражданской службы Тульской области исполнительных органов Тульской области, должности руководителей государственных учреждений Тульской области;

- контроль за соблюдением установленных для указанных категорий лиц антикоррупционных стандартов, организация их антикоррупционного просвещения и т.д.

Заслуживает внимания также аналогичный опыт централизации в Ямало-Ненецком автономном округе.

Интересным представляется опыт Волгоградской области, в которой руководители антикоррупционных подразделений исполнительных органов Волгоградской области назначаются на должности и освобождаются от должностей руководителями таких органов по согласованию с руководителем Антикоррупционного органа.

Примечательным также является опыт Республики Крым, в которой закреплена, помимо аналогичной процедуры, также процедура согласования привлечения к дисциплинарной и материальной ответственности сотрудников антикоррупционных подразделений исполнительных органов Республики Крым и органов местного самоуправления с Антикоррупционным органом.

В целом полагаем, что в настоящее время имеется потенциал для развития участия Антикоррупционных органов в кадровых вопросах и по иным направлениям.

13. *Использовать* в антикоррупционной работе *инструменты цифровизации*, которые заключаются не только в подключении к государственной информационной системе в области противодействия коррупции "Посейдон", но и в использовании иных продуктов.

14. *Предусмотреть документооборот таким образом, чтобы исключить вмешательство в переписку Антикоррупционного органа отдельных лиц.*

Целесообразно обеспечить документооборот следующим образом:

- входящая корреспонденция, относящаяся к деятельности Антикоррупционного органа, преимущественно поступает в Антикоррупционный орган напрямую или от высшего должностного лица руководителю Антикоррупционного органа;

- исходящая корреспонденция, относящаяся к деятельности Антикоррупционного органа, преимущественно, напрямую идет от высшего

должного лица или руководителя (иного должностного лица) Антнкоррупцнонного органа (визирование по компетенции).

15. Сосредоточить всю полноту антикоррупционных функций, предусмотренных Типовым положением об Антнкоррупцнонном органе, в Антнкоррупцнонном органе.

Типовым положением об Антнкоррупцнонном органе определены основные задачи и функции Антнкоррупцнонных органов.

Качественное построение антикоррупционной работы в субъекте Российской Федерации требует возложения на Антнкоррупцнонный орган всей полноты задач и функций, не допуская подмену такого органа иными структурами.

В этой связи, по общему правилу, негативно оцениваются ситуации, при которых часть функций и полномочий, предусмотренных соответствующим Типовым положением, не отнесена к компетенции Антнкоррупцнонного органа, а осуществляется иным государственным органом субъекта Российской Федерации, например, ситуации, при которых полномочия по осуществлению антикоррупционных проверок в отношении отдельных лиц, назначение на должности и освобождение от должностей которых осуществляется высшим должностным лицом, отнесены к компетенции иного государственного органа субъекта Российской Федерации.

Таким образом, следует не допускать умаление компетенции Антнкоррупцнонного органа.