



Станислав ШЕВЕРДЯЕВ

УДК 342.5  
Шифр ВАК 12.00.02

## ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ КОРРУПЦИИ, ЗАТРАГИВАЮЩЕЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

*Несмотря на крайнюю актуальность проблемы противодействия коррупции, затрагивающей предпринимателей на местном уровне, российскую научную и критическую литературу в этом вопросе нельзя назвать обширной. В основном она представлена различными социологическими замерами<sup>1</sup>, а также исследованиями, относящимися к юридической науке. Результаты проведения отечественной антикоррупционной реформы на местном уровне особому анализу подвергаются в рамках сегмента муниципально-правовой доктрины.*

Это достаточно закономерно, поскольку проблемы организации муниципального уровня власти имеют существенную специфику в сравнении с региональным и федеральным уровнем, которые относятся к иному типу публичной власти, государственной власти. Следует подчеркнуть, однако, что коррупция, затрагивающая так или иначе предпринимателей (далее в качестве синонима мы также будем использовать термин «деловая коррупция»<sup>2</sup>) в муниципально-правовых разработках не часто выделяется в качестве самостоятельного объекта

исследования. Как правило, можно увидеть анализ коррупционных проблем муниципального уровня в целом, где деловая коррупция выделяется в качестве более или менее заметного фрагмента, однако встречаются и специальные исследования, посвященные анализу практик коррупции местного уровня, затрагивающей предпринимателей.

Итак, в отмеченной сфере доктринальной дискуссии различимы несколько основных тем, касающихся муниципальной коррупции. Во-первых, это тема собственно содержательной специфики

муниципальной коррупции и шире — коррупции местного уровня — в сравнении с коррупционными практиками, возникающими на региональном и федеральном уровне. Во-вторых, различные криминологические оценки коррупции муниципального уровня. В-третьих, сопоставление законодательства и практики, оценка недостатков правоприменения и выработка предложений по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции на местном уровне. В-четвертых, размышления и критика в отношении комплексных

1 См., например: «Исследование вопросов коррупции в сфере малого и среднего предпринимательства в Республике Татарстан», Казань, ноябрь 2010 г.; «Проведение исследования коррупции в Мурманской области социологическими методами в рамках регионального антикоррупционного мониторинга», Мурманск, 2014; Отчет по результатам проведения поискового научного исследования по теме: «Антикоррупционный мониторинг» (заключительный). Нижний Новгород — Иваново, сентябрь-октябрь 2015 г.

2 Термин «деловая коррупция» был введен в широкий оборот в отечественной антикоррупционной литературе в начале 2000-х гг. и является одним из опорных в исследованиях, посвященных российской антикоррупционной реформе. Деловая коррупция выделяется в качестве элемента классификации так называемой экзогенной коррупции (т.е. внешней по отношению к государству, вызванной факторами взаимодействия государства в данном случае — с бизнес-средой) наряду с политической и бытовой коррупцией. — См., например: Антикоррупционная политика: Учеб. пособие для студентов вузов по специальностям упр., экономика, право, социология, политология. Фонд ИНДЕМ / Под ред. Г.А. Сатарова. — М.: ПА «СПАС», 2004. С. 81–84.



### Шевердяев Станислав Николаевич

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. Исполнительный директор Учебно-научного центра конституционализма и местного самоуправления юридического факультета МГУ.

На кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова работает с 2002 г. Преподает дисциплины: «Конституционное право Российской Федерации» (2 курс), «Конституционное право зарубежных стран» (4 курс), авторский межкафедральный спецкурс «Конституционно-правовые основы антикоррупционной политики» (4 курс).

Совмещает учебно-методическую и научную работу на факультете с участием в научно-исследовательских и правозащитных программах различных российских и международных организаций: эксперт Института проблем информационного права (1998–2001), эксперт ТАСИС по проекту «Укрепление независимости региональных СМИ» (2002–2003 гг.), эксперт Фонда развития информационной политики (2004 г.), программный директор по исследованиям и правовым вопросам Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Россия» (2005–2007 гг.) и член правления организации (2012 — 2015 гг.).

Автор более 60 научных публикаций (статей, глав в учебных пособиях, монографий и других публикаций доступны в профиле автора в системе МГУ «ИСТИНА»: <http://istina.msu.ru/profile/shevers/>), последние из которых:

1. Шевердяев С.Н. Конституционное право и коррупция: введение в проблему // Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. — М.: Юстицинформ, 2016. — 568 с. — 5,6 п.л.
2. Шевердяев С.Н. Программа учебного курса «Государство против коррупции: теория, законодательство, практика» // Конституционное право и проблемы коррупции: видение молодых ученых: коллективная монография / Отв. ред. канд. юр. наук. С.Н. Шевердяев — М.: Юстицинформ, 2016. — 452 с. — 1,1 п.л.
3. Шевердяев С.Н. Влияние антикоррупционных институтов российской административной реформы на развитие конституционного законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 20–31.
4. Шевердяев С.Н. Реализация стратегии «открытого правительства» в Казахстане: институциональный и законодательный контекст // Конституционное и муниципальное право. 2017. №7.
5. Шевердяев С. Н. Потенциал средств массовой информации как института общественного антикоррупционного контроля // Журнал российского права. 2017. №9 (сентябрь).

антикоррупционных программ, которые разрабатываются и применяются органами местного самоуправления.

#### *Содержательная специфика местной коррупции*

В отношении содержательной специфики коррупции, проявляющейся на самом нижнем территориальном уровне в системе российской власти, важными являются утверждения ряда исследователей о том, что на этом уровне власти гораздо сложнее

различать правомерное поведение, которое имеет отдельные признаки коррупции, и противоправную деятельность органов власти и граждан. Так, например, профессор Н.С. Тимофеев полагает, что «именно на муниципальном уровне наиболее массовая бытовая коррупция как негативное социальное явление исходит из существующих отношений родственного и соседского, земляческого содействия, блата и кумовства. Эти отношения, являющиеся первичными в развитии более сложных

коррупционных связей, создают условия противостояния коррупции через объединение граждан как индивидов и граждан как членов тех или иных социальных формирований. Парадоксально, но одни и те же явления, с одной стороны, способствуют существованию коррупции, с другой стороны — они же могут содействовать борьбе с нею»<sup>3</sup>. Довольно часто исследователи обращают внимание на вызывающий и грубый характер коррупции, проявляющейся на местном уровне<sup>4</sup>.

3 См. Тимофеев Н.С. Осмысление возможностей муниципального права по противодействию коррупционным практикам в России // Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / Под ред. С.А. Авакьяна. — М.: Юстицинформ, 2016. С. 296

4 К примеру, «проверкой прокуратуры Волгоградской области в администрации Серафимовичского района выявлены незаконные договоры, согласно которым предприниматели в течение нескольких лет должны были вносить дополнительные платежи на внебюджетный счет администрации. Другой пример: в сентябре 2006 года бывший глава администрации поселка Заполярный Зайцев заключил фиктивный договор с руководителем ООО «Для всех» об обустройстве детских площадок в поселке. Никаких работ фирма не производила. На основании подписанных главой администрации фиктивных актов о выполненных работах на счета ООО «Для всех» были перечислены около 250 тыс. рублей. Руководитель предприятия обналичил указанные денежные средства и по ранее достигнутой договоренности с Зайцевым передал ему половину полученных денег, которые глава администрации использовал по своему усмотрению. Проявляют известную «изобретательность» и предприниматели. Например, выявлены случаи, когда пытаются вручить взятку целому депутатскому корпусу, а не отдельным депутатам. Так, советник главы города Твери И. Массарский, действуя в интересах городской администрации и ООО «Росводоканал», в ноябре 2005 года передал депутатам Тверской городской думы 22 тыс. долларов США за принятие на внеочередном заседании решения «Об одобрении соглашения о сотрудничестве организации эффективной системы водоснабжения и водоотведения в городе Твери». — См.: Пленкин В.С. Проблемы противодействия коррупции в органах местного самоуправления // Вопросы управления. 2009. № 1. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2009/01/17/>



В описании содержательных особенностей локальной деловой коррупции весьма полезными оказываются социологические опросы, проводимые с целью выявления отношения к приоритетности коррупционных проблем в глазах различных категорий опрошенных субъектов. Нижеследующая таблица, фиксирующая результаты одного из таких опросов, свидетельствует, во-первых, о том, что причины коррупции трактуются представителями государства и бизнеса по-разному, во-вторых, к числу основных причин коррупции (из тех, что были предложены в опросе) все интервьюируемые к приоритетным отнесли те, которые связаны с недостатком высоким качеством законодательства, государственного управления и служебной дисциплины. Предприниматели как вторая сторона коррупционных контактов в подавляющем большинстве случаев самостоятельно не провоцируют

коррупционные практики. Поэтому основной источник для коренного решения проблемы коррупции целесообразно искать в тех областях, которые связаны с организацией деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

#### **Некоторые криминологические оценки местной деловой коррупции**

В части правовой дискуссии, которая касается криминологических оценок коррупции местного уровня власти, важными являются разработки, которые пытаются установить специфические особенности локальной коррупционной преступности и способы ее выявления.

Так, в первом случае привлекает внимание исследование Е.А. Маслаковой, посвященное облику типичного муниципального коррупционера, которая полагает, что личность преступника, совершающего

коррупционные преступления на государственной и муниципальной службе, может быть охарактеризована совокупностью конкретных признаков, свойств, черт и отношений, являющихся типичными для преступников данной категории. «На основе данных, полученных в результате изучения уголовных дел коррупционной направленности, можно выделить следующие их общие признаки:

- преобладание в общей массе преступников лиц мужского пола (82%);
- основную возрастную группу составляют лица в возрасте 31–40 лет (66%);
- высокий образовательный уровень таких лиц (лица с высшим образованием — 85%);
- низкий показатель лиц, ранее судимых, в том числе тех, у кого судимость снята или погашена (7%);
- наличие устойчивых мотивов корыстной направленности;

Таблица 1. Основные причины неэффективности государственных и муниципальных функций и услуг<sup>5</sup>

Профессиональная компетенция экспертов	ГУП, МУП	ОГВ, МСУ	НКО	Адвокаты	Бизнес	Ср. %
1. Нарушения законов органами власти	50	35	90	80	90	69
2. Безответственность органов власти	20	60	80	75	90	65
3. Большое число согласований	35	65	90	45	80	63
4. Наличие «белых пятен» в нормах закона	40	20	70	65	40	47
5. Противоречивость и разночтения норм	65	45	35	40	40	45
6. Низкое качество законотворчества	15	45	35	55	30	36
7. Частое изменение законодательных норм	15	25	30	55	40	33
8. Нарушения законов предпринимателями	35	25	40	20	40	32
9. Отсутствие прецедентного права	10	20	20	20	45	23
10. Неоправданное дублирование норм законов	25	35	15	25	15	22
11. Отсутствие законов прямого действия	15	5	20	35	30	21
12. Избыточное регулирование	15	20	20	15	25	19
13. Отсутствие регламентирующих процедур	20	30	65	10	20	19

5 Санатин В.П. Административно-правовое регулирование качества государственных услуг как фактор минимизации коррупционных рисков в сфере предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 80 — 84.



— преобладание таких качеств, как корыстолюбие, проявление властности, неуважение к закону»<sup>6</sup>.

По этой причине в оценке муниципальной коррупции и реализации различных контрольных мероприятий имеет смысл принимать это в расчет. Оценка субъективных личностных ориентиров государственных и муниципальных служащих не является пока общим местом в нормотворческой и правоприменительной деятельности, хотя в отдельных случаях, например, при установлении этических кодексов, в деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов они могут приниматься в расчет.

Значительная часть российской литературы о коррупционной преступности посвящается методикам выявления коррупционного поведения. Ряд из них ориентирован непосредственно на муниципальный уровень власти и показывает наиболее эффективные для этого пути приложения своей активности правоохранительными органами<sup>7</sup>.

Рефлексия в отношении методологии выявления фактов коррупции на местном уровне, их

обобщения и определения закономерностей позволяет авторам сформулировать дельные рекомендации. К примеру, по словам И.С. Нафикова, учитывая объемы работы и определенную типичность коррупционных нарушений муниципального уровня, стоит задуматься о развитии специальной программной платформы, которая позволила бы на основании общедоступных данных дистанционно оценивать уровень коррупции в каждом субъекте Федерации и муниципальном образовании на основе совокупности экономических, социальных и других показателей<sup>8</sup>.

Пока же можно только сожалеть, что не только продвинутые средства оценки практики остаются невостребованными, но и имеющиеся возможности обеспечения транспарентности органов власти, известной в качестве одного из самых действенных антикоррупционных противодействий, используются недостаточно. Это особенно актуально для муниципальных органов власти, поскольку гарантирование доступа к информации об их деятельности сообразно нормам профильного россий-

ского законодательства<sup>9</sup> является наименее затратным механизмом противодействия коррупции, который к тому же формирует фундаментальную основу контроля разных видов и уровней: государственного, общественного, частного.

Не менее важно обратить внимание и на то, что крайне недооцененным остается аспект сотрудничества предпринимателей, их организаций и союзов с прокуратурой и другими правоохранительными органами. Как мы видим по ряду направлений мониторинга в рамках общенадзорной деятельности прокуратуры, по части направлений инициативность предпринимателей была бы крайне полезна при сдерживании местной коррупции. Для гарантирования хороших перспектив в развитии этого направления требуется простая и доступная методология работы по сбору первичных данных о фактах коррупции, свидетельств, обоснований и т.д. Причем целесообразно было бы фиксировать результат первичной работы в такой форме, в которой органы прокуратуры могли бы успешно обработать информацию и провести проверку.

6 Маслакова Е.А. Коррупция в органах местного самоуправления: криминологические аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 24–26.

Согласно И.С. Нафикову «в практической деятельности прокуратуры применяются следующие методы выявления коррупционных рисков на муниципальном уровне:

- изучение содержания муниципальных нормативных и ненормативных актов на предмет наличия коррупциогенных факторов;
- истребование и проверка достоверности сведений о доходах муниципальных служащих совместно с налоговыми органами;
- выявление в нормативной базе муниципалитета тех актов, которые влекут за собой получение прибыли хозяйствующими субъектами, с последующим определением круга этих субъектов и их аффилированности с должностными лицами;
- эвристический анализ наиболее коррупциогенных сфер деятельности муниципалитета;
- системный анализ структуры бюджетных расходов и доходов;
- изучение деятельности муниципальных учреждений с точки зрения размещаемых ими муниципальных заказов, заключаемых договоров, выбора контрагентов;
- сбор комплексной информации о деятельности муниципальных унитарных предприятий;
- анализ движения средств на банковских счетах муниципальных унитарных предприятий, их контрагентов, оценка реальности осуществляемых ими хозяйственных операций;
- выявление признаков согласованных действий должностных лиц муниципалитета с хозяйствующими субъектами, направленных на создание преимуществ, экономических льгот и получение прибыли от использования бюджетных источников и муниципального имущества;
- определение типовых схем обхода требований законодательства о приватизации и законодательства о размещении муниципального заказа;
- постоянный мониторинг системы муниципальных закупок на электронной торговой площадке;
- анализ информации о возможных нарушениях в электронных и печатных СМИ;
- взаимодействие прокуратуры с Росфинмониторингом, оперативными службами полиции, контрольно-счетной палатой муниципального образования». — См.: Нафиков И.С. Меры по противодействию коррупции на муниципальном уровне // Законность. 2012. № 6. С. 38.

8 Там же.

9 Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // «Собрание законодательства РФ», 16.02.2009, № 7, ст. 776.



### **Сопоставление законодательства и практики в области противодействия муниципальной коррупции**

Следующий фрагмент научной дискуссии о коррупции местного уровня связан с сопоставлением законодательства и практики, оценкой недостатков правоприменения и выработкой предложений по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции на местном уровне. Выделим некоторые наиболее интересные аспекты, имеющие место в муниципально-правовой дискуссии.

О.В. Брежнев при характеристике антикоррупционного потенциала базового для системы организации муниципальной власти Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления<sup>10</sup> подчеркивает его пробельность в этой области, заявляя, что отсутствуют нормы, детализирующие полномочия органов местного самоуправления в сфере регламентации противодействия коррупции. Данный Закон (п. 38 ч. 1 ст. 14, п. 33 ч. 1 ст. 15, п. 42 ч. 1 ст. 16) рассматривает осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования как вопрос местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов. Но Федеральный закон «О противодействии коррупции» (ч. 4 ст. 5) ограничивается лаконичной формулой о том, что «органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий». При этом ст. 2 последнего допускает принятие муниципальных правовых актов по вопросам противодействия коррупции.

«Но что может быть предметом нормативной регламентации в этой сфере на муниципальном уровне власти?» — задается вопросом автор. «Точного ответа на этот вопрос законодательство не содержит. Существует точка зрения, в соответствии с которой дополнительной регламентации на муниципальном уровне подлежат меры по противодействию коррупции, в общем плане обозначенные в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации». Однако подобное ограничительное толкование, как представляется, не соответствует концепции федерального законодательства о противодействии коррупции, которое не ограничивает сферу применения антикоррупционных мер лишь внутрислужебными отношениями»<sup>11</sup>.

Также указанный исследователь обращается и к проблеме неурегулированности статуса лиц, замещающих муниципальные должности. В отличие от лиц, замещающих должности муниципальной службы в их отношении якобы не действует система мер по противодействию коррупции, предусмотренная российским законодательством о муниципальной службе. Действительно, имеет место необычная ситуация, при которой «федеральный законодатель вынужден включать отдельные нормы, регламентирующие статус этих должностных лиц, в Федеральный закон «О противодействии коррупции» (ст. 12.1, 13.1), хотя они, строго говоря, регламентируют отношения, выходящие за рамки противодействия коррупции»<sup>12</sup>. В перспективе федеральному законодателю имело бы смысл гораздо более системно урегулировать вопрос об антикор-

рупционных обязательствах лиц, не входящих в круг осуществляющих собственно государственную и муниципальную службу (т.е. в прежней версии российского законодательства образца второй половины 90-х гг. — замещающих должности категории «А»). Представляется, что система разграничения предметов ведения и полномочий и принцип отделения органов местного самоуправления от государственных органов не противоречит возможности урегулировать этот вопрос в едином источнике федерального законодательства.

Один из корифеев российского муниципального права, профессор В.И. Васильев, выделяет ряд концептуальных требований к такому построению институциональной инфраструктуры на местном уровне власти, которая имела бы наивысший эффект в противодействии локальной коррупции. Так, на его взгляд, «макросредством может быть расширение выборности, конкуренции кандидатов, увеличение альтернативности при их подборе. Еще многое предстоит сделать, чтобы выборы депутатов, глав муниципальных образований стали по-настоящему свободными и честными. Но это не означает, что от выборов нужно отказаться, поскольку они «загрязнены». В связи с этим нельзя признать правильной тенденцию сокращения выборности органов местного самоуправления, когда глава муниципального образования, вместо того чтобы заступить на должность в результате всеобщих, прямых, равных и альтернативных выборов, избирается депутатами представительного органа муниципального образования. Всеобщие выборы в принципиальном плане

10 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

11 Брежнев О.В. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции в органах местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 4. С. 23–25.

12 См. там же.



составляют демократическую процедуру, и на таких выборах при всех их недостатках кандидат «просвечивается» лучше, чем при келейных выборах или при назначении»<sup>13</sup>.

В.И. Васильев высказывает также идею активизации в муниципальном законодательстве механизмов непосредственной демократии для решения антикоррупционных задач. Закон об общих принципах организации местного самоуправления установил довольно широкий перечень таких форм. «Этот перечень можно и нужно дополнять. В условиях, когда требуется усилить противодействие коррупции, возможно, например, введение правила, согласно которому инициативная группа граждан (ее минимальную численность должен определить закон) вправе обратиться к контрольно-счетному органу муниципалитета с требованием провести внеплановую ревизию финансовой деятельности органа или должностного лица местного самоуправления или органа местной администрации, а контрольно-счетный орган, соответственно, обязан в корот-

кий срок рассмотреть требование граждан и дать обоснованный ответ»<sup>14</sup>.

Примерно в этом направлении в части развития институтов как выборной, так и прямой демократии для успешного противодействия коррупции высказывается В.С. Пленкин: «Необходимо, на наш взгляд, институт отзыва населением в результате утраты доверия распространить не только на глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований, но и в отношении назначаемых должностных лиц органов местного самоуправления. Население всегда лучше знает, кто из местных чиновников коррумпирован, особенно в сельских и городских поселениях, а также в малых городах»<sup>15</sup>.

В муниципально-правовой литературе встречаются различные системные обобщения в отношении законодательных мер, которые можно было бы предпринять, для того чтобы сделать российское муниципальное законодательство более восприимчивым к проблемам коррупции на местном уров-

не<sup>16</sup>. Но среди наиболее фундаментальных трудов на это счет необходимо упомянуть работу Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, который является профильной организацией по научному сопровождению большого числа направлений российской антикоррупционной реформы. В 2012 г. Институт подготовил специальный доклад о практике реализации программ противодействия коррупции в российских регионах, который остается крайне актуальным и сегодня<sup>17</sup>.

### **Критика локальных антикоррупционных программ**

Российское муниципальное законодательство периодически синхронизируется с потребностями антикоррупционной реформы. Так, после очередного витка корректировок Закона об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г.<sup>18</sup> были расширены перечни вопросов местного значения для поселений, муниципальных районов и городских округов.

13 Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5 — 17.

14 См. там же.

15 См.: Пленкин В.С. Проблемы противодействия коррупции в органах местного самоуправления // Вопросы управления. 2009. №1. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2009/01/17/>

16 Например: Жукова А.С. Особенности законодательного обеспечения противодействия коррупции в субъектах РФ (на примере Забайкальского края, Республики Бурятия, Иркутской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10. С. 34 — 37.

17 В качестве иллюстрации укажем на ряд ценных, на наш взгляд, наблюдений из этого доклада. Так, в части институциональных основ реализации региональных программ противодействия коррупции рекомендовано среди прочего принять за основу организационно-правовую модель проведения антикоррупционной политики на уровне субъектов Российской Федерации, в которой специализированный орган по противодействию коррупции подотчетен главе субъекта Российской Федерации; в поселениях с незначительным составом муниципальных служащих делегировать функции комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений.

В части соотношения региональных и муниципальных программ противодействия коррупции авторы Доклада предлагают исключить «директивные» по отношению к органам местного самоуправления положения из региональных программ противодействия коррупции; проводить регулярный мониторинг муниципальных программ противодействия коррупции с целью исключения прямого дублирования мероприятий, содержащихся в региональных программах противодействия коррупции, копирования текста других муниципальных программ; усилить методическую помощь органам местного самоуправления, в первую очередь по направлению функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и предотвращению конфликта интересов. При этом говорится о целесообразности взять за основу опыт Республики Татарстан и Ульяновской области.

В части организации профилактической деятельности в субъектах Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции региональным органам власти рекомендовано: выработать правовые решения по вопросам декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера супруга (супруги) в разных жизненных ситуациях; создать единую общероссийскую информационную базу данных, необходимую для проведения проверки достоверности предоставленных сведений о доходах и имуществе государственных и муниципальных служащих; создать центры тестирования государственных гражданских служащих (в качестве образца можно использовать подобный Центр, действующий в Республике Саха (Якутия)); развивать институт наставничества в системе государственной и муниципальной службы; установить добровольное тестирование на полиграфе (в качестве образца предлагается использовать пример Республики Татарстан); проводить ротацию по должностям руководящего состава, а также должностям, наиболее подверженным коррупционному риску, и установить ограничение срока пребывания на должности до 4 — 5 лет с последующей ротацией; и проч. — Подробнее см.: Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Аналитический доклад. Научный руководитель Т.Я. Хабриева. Москва — 2012. URL: [http://mic.tatarstan.ru/file/pub\\_269364.doc](http://mic.tatarstan.ru/file/pub_269364.doc)

18 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, № 40, ст. 3822.





По мнению С. Чаннова «все указанные муниципальные образования должны теперь осуществлять меры по противодействию коррупции в своих границах. Таковыми, очевидно, в первую очередь являются меры, указанные в ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов; рассмотрение в органах местного самоуправления не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений и другие»<sup>19</sup>.

Значительное число муниципальных образований имеет собственные антикоррупционные программы. Не в последнюю очередь они являются следствием настоятельных рекомендаций о принятии таковых со стороны территориальных органов прокуратуры. Например, по данным Р.С. Фонарева, такая системная работа в муниципалитетах Владимирской области имела место еще с 2009 г. Следствием такой «обязаловки» явилось то, что тексты муниципальных программ противодействия коррупции стали редуцированной сообразно уровню власти калькой таких же региональных программ<sup>20</sup>. В комплексном аналитическом документе Межотраслевого института коммунальных стратегий эта практика названа «анти-

коррупционным конвейером»<sup>21</sup>. Конечно, ничего хорошего из таких административных подходов, тем более применяемых в отношении органов местного самоуправления со стороны государственных органов ждать не приходится: с самого начала эти программы не воспринимаются всерьез даже самими разработчиками, а предпринимаемые меры, будь они достаточно эффективными в начальный период действия таких программ, вскоре выхолащиваются и перестают достигать сколь-нибудь значимого эффекта.

По итогам сравнительного анализа различных муниципальных антикоррупционных программ появляются специальные исследования, направленные на совершенствование подходов к стратегическому планированию реализации в рамках локальных сообществ и оптимизации организационных, кадровых и прочих ресурсов, направляемых на эти цели.

Во-первых, ряд разработок связан с внедрением специальных инструментов идентификации коррупционных рисков, их «картографированием», определением наиболее реалистичных средств противодействия, а также с привязкой к индикаторам, которые позволили бы оценивать эффективность следствия коррупции на практике.

При этом карты или матрицы коррупционных рисков могут иметь распределенную структуру и крайне сложную систему взаимосвязей элементов, а

при оценке коррупционных рисков предлагается использовать большое количество факторов<sup>22</sup>. Такой подход вполне можно принимать в расчёт, но при условии, что потребность схематизации или «картографирования» коррупционных рисков должна способствовать ясному пониманию приоритетов антикоррупционных программ, а не уводить внимание в сторону в связи с чрезмерной сложностью или надуманностью отвлеченных управленческих моделей.

Во-вторых, имеется ряд исследований, посвященных совершенствованию принципиальной структуры муниципальных антикоррупционных планов. Некой универсальной структуры муниципальной антикоррупционной программы, которой бы придерживались все без малого 25 тысяч российских муниципалитетов, выделить, наверное, нельзя. Однако существует определенное представление о вопросах, которые сложно обойти стороной, принимая во внимание антикоррупционные полномочия и обязанности органов местного самоуправления, а также влияние стратегических нормативных ориентиров, содержащихся в базовых актах российского антикоррупционного законодательства.

Так, довольно привычными в структуре подобных документов являются разделы об антикоррупционной экспертизе нормативных актов и их проектов, содержатся предложения по созданию регламентов предоставления муниципальных

19 Чаннов С. Борьба с коррупцией на муниципальном уровне // ЭЖ-Юрист. 2012. № 8. С. 5.

20 Фонарев Р.С. Муниципальные программы противодействия коррупции как нормативный способ профилактики коррупционных проявлений в регионе // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 21-24.

21 См. материал «Практика разработки муниципальных программ противодействия коррупции: первые итоги» на сайте Межотраслевого института коммунальных стратегий: URL: [http://m-i-k-s.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=96%3A2017-03-27-14-44-14&catid=37%3A2011-11-08-11-15-47&Itemid=20&showall=1](http://m-i-k-s.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=96%3A2017-03-27-14-44-14&catid=37%3A2011-11-08-11-15-47&Itemid=20&showall=1)

22 Так, например, некоторые авторы при идентификации и оценке рисков предлагают анализировать следующие параметры: — политика в области корпоративной этики и культуры; — кадровая политика; — утвержденные планы антикоррупционных мероприятий и отчеты об их выполнении; — информация по нарушениям трудовой и исполнительской дисциплины; — целевое расходование бюджетных (внебюджетных) средств; — стандарты внутреннего контроля по минимизации коррупционных рисков; — информация по происшествиям (взятка, служебный подлог, нецелевое расходование бюджетных средств, превышение должностных полномочий и др.) в организации; — информация по закупкам и реализации (от подрядчиков, поставщиков, покупателей и иных контрагентов и клиентов); — информация по работе с жалобами граждан и организаций; — результаты мониторинга; — результаты аудиторской проверки; — результаты тестирования контрольных процедур; — информация от контрольных, надзорных и правоохранительных органов. — См.: Пименов Н.А. Карта коррупционных рисков как универсальный инструмент анализа // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 36 — 42.





услуг; общее регулирование распределения муниципальных заказов и распоряжение собственностью муниципалитета. В части кадровой работы многие муниципальные программы содержат пункты о специальной антикоррупционной подготовке муниципальных служащих и депутатов и создании на муниципальной службе обстановки неприятия коррупции, нередко упоминается этический кодекс и правила служебного поведения. В разделах об обеспечении открытости деятельности органов местного самоуправления очень распространенным является создание «горячих линий» и «телефонов доверия» в различных модификациях, меры, связанные с использованием возможностей сети Интернет. Традиционен раздел о развитии общественных институтов, где содержатся предложения по совершенствованию взаимоотношений с общественными организациями, постепенно входит в обиход понятие «общественная экспертиза». «Более «весомые» пункты, как правило, появляются в программе с подачи самих предпринимателей: «Создание общедоступной информационной системы для обеспечения субъектов малого и среднего бизнеса информацией о порядке распоряжения муниципальным имуществом, перечне объектов для приватизации и аренды», «Социологические опросы представителей малого, среднего и крупного бизнеса по вопросу взаимоотношений с надзирающими, контролирующими и другими органами, анализ данных о

фактах избыточного административного давления на предпринимателей», «Обеспечение участия координационных органов малого и среднего предпринимательства в принятии решений о передаче прав владения и пользования муниципальным имуществом»<sup>23</sup>.

В-третьих, появляются исследования, которые позволяют сравнивать дизайн антикоррупционных программ российских муниципалитетов с аналогичными зарубежными моделями. В связи с актуальностью комплексных антикоррупционных программ, которые проводятся в настоящее время за рубежом на разных уровнях власти, в особенности в странах переходной демократии, нет совершенно никакого недостатка в материалах на этот счет на английском или местных языках. Существуют и русскоязычные прикладные исследования, которые проливают свет на интересные подходы к противодействию локальной коррупции как за рубежом, так и в России в разных регионах<sup>24</sup>.

#### ***Выводы из анализа практики организации противодействия коррупции на местном уровне***

Таким образом, обобщая сказанное выше, можно отметить, что в сфере проблематики локальной деловой коррупции в правовой доктринальной дискуссии различимы несколько основных тем.

Во-первых, это тема собственно содержательной специфики коррупции местного уровня. Здесь авторы отмечают такие

характерные черты локальной коррупции как тесная взаимосвязь законных и противоправных практик в связи с локальным укладом жизни, относительная грубость и цинизм поведения при совершении актов, относящихся к муниципальной коррупции, а также обращают на себя внимание свидетельства, полученные по итогам опросов, доказывающие, что подавляющее большинство коррупционных практик провоцируется несовершеннолетним законодательством, которое обязывает вступать предпринимателей в различные неформальные отношения с органами власти, а также служебная дисциплина государственных и муниципальных служащих.

Во-вторых, тема различных криминологических оценок коррупции муниципального уровня способна конкретизировать и сделать более эффективным мониторинг и деятельность по контролю за соблюдением антикоррупционного законодательства. Особенно это может касаться более активного использования критериев оценки личностных качеств государственных и муниципальных служащих.

В-третьих, выделяется проблематика сопоставления законодательства и практики, оценки недостатков правоприменения и выработки предложений по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции на местном уровне. Здесь особенно выделяются предложения по урегулированию статуса лиц, замещающих муниципальные

23 Практика разработки муниципальных программ противодействия коррупции: первые итоги: см. на сайте Межотраслевого института коммунальных стратегий: URL: [http://m-i-k-s.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=96%3A2017-03-27-14-44-14&catid=37%3A2011-11-08-11-15-47&Itemid=20&showall=1](http://m-i-k-s.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=96%3A2017-03-27-14-44-14&catid=37%3A2011-11-08-11-15-47&Itemid=20&showall=1)

24 К примеру, согласно одному из них, в Мюнхене, население которого составляет порядка 1,5 млн. чел., разработан ряд планов по противодействию коррупции, включающий следующие основные направления: Назначение особых доверенных лиц, занимающихся борьбой с коррупцией во всех городских образованиях; Создание Городского отделения по противодействию коррупции; Предоставление возможности анонимного звонка жителям города, чтобы заявить о случаях коррупции; Постоянное проведение внутреннего аудита в Городском отделении по противодействию коррупции; Сотрудничество с аудиторами из городского управления аудиторов в действиях по противодействию коррупции; Создание мобильных групп проверок; Ротация; Осуществление контроля над процессом управления; Разработка руководства по введению ограничений на получение подарков государственными служащими; Повышение квалификации сотрудников. Пример гораздо более подробной и разнонаправленной зарубежной антикоррупционной программы — стратегия Винницкой области на Украине, включавшая организационно-кадровые мероприятия, профилактические и просветительские мероприятия, меры по взаимодействию общества и власти и т.д. — См.: Реализация антикоррупционных программ на муниципальном уровне: Научно-практическое издание. — М.: Американская ассоциация юристов, 2013. С. 40 — 53.



должности, а также развитие форм выборной и прямой демократии на местном уровне для решения широкого спектра системных антикоррупционных задач. Также обращает на себя внимание, что выводы некоторых исследований относительно совершенствования российского законодательства всех территориальных уровней не потеряло свою актуальность и еще ожидают своего воплощения в практике<sup>25</sup>.

В-четвертых, в литературе хорошо выражена тема критики комплексных антикоррупционных программ, которые разрабатываются и применяются органами местного самоуправления. С одной стороны, отмечается «конвейерность» большинства муниципальных программ, которые являются редуцированной калькой с региональных программ. С другой стороны, существует большой потенциал совершенствования правовой и организационной основы противодействия коррупции на муниципальном уровне, если органы местного самоуправления смогли бы рассматривать антикоррупционные задачи в качестве приоритетных.

В целом же наблюдение за этим срезом проблем показывает, что к настоящему времени российское антикоррупционное законодательство в целом довольно системно в своей концептуальной структуре и содержит достаточное количество правовых механизмов для успешного сдерживания коррупционных практик. А отечественная научно-практическая литература обращает внимание на множество узких мест в законодательстве и правоприменении, устранение которых способно сделать законодательство более эффективным. Иными словами, главной проблемой в сдерживании затрагивающей предприни-

мателей коррупции на местном уровне видится налаживание практической работы по воплощению требований федерального законодательства на региональном и местном уровне в рамках отдельных прикладных направлений.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Аналитический доклад. Научный руководитель Т.Я. Хабриева. Москва — 2012.
2. Брежнев О.В. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции в органах местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 4. С. 23–25.
3. Васильев В.И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5–17.
4. Жукова А.С. Особенности законодательного обеспечения противодействия коррупции в субъектах РФ (на примере Забайкальского края, Республики Бурятия, Иркутской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10. С. 34–37.
5. Маслакова Е.А. Коррупция в органах местного самоуправления: криминологические аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 24–26.
6. Нафиков И.С. Меры по противодействию коррупции на муниципальном уровне // Законность. 2012. № 6. С. 3–8.
7. Пименов Н.А. Карта коррупционных рисков как универсальный инструмент анализа // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 36–42.

8. Пленкин В.С. Проблемы противодействия коррупции в органах местного самоуправления // Вопросы управления. 2009. № 1.

9. Реализация антикоррупционных программ на муниципальном уровне: Научно-практическое издание. — М.: Американская ассоциация юристов, 2013.

10. Санатин В.П. Административно-правовое регулирование качества государственных услуг как фактор минимизации коррупционных рисков в сфере предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 80–84.

11. Тимофеев Н.С. Осмысление возможностей муниципального права по противодействию коррупционным практикам в России // Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / Под ред. С.А. Авакьяна. — М.: Юстицинформ, 2016.

**Шевердяев С.Н.** Проблемы противодействия муниципальной коррупции, затрагивающей предпринимателей.

**Stanislav N. Sheverdyayev** Issues of countering the municipal corruption affecting entrepreneurship.

#### АННОТАЦИЯ

В настоящей статье раскрывается несколько основных направлений, в рамках которых отечественные правоведы осваивают проблематику противодействия коррупции, затрагивающей предпринимателей на местном уровне. Оценены наиболее интересные и актуальные предложения российской правовой доктрины в отношении совершенствования муниципального законодательства,

25 В особенности это касается следующего труда: «Анализ практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Аналитический доклад. Научный руководитель Т.Я. Хабриева. Москва — 2012.

законодательства о противодействии коррупции, а также практики его реализации.

#### ABSTRACT

The article deals with revealing of several main directions which are used by jurists for learning the issues of countering corruption affecting

local entrepreneurship. Most interesting and actual proposals of Russian legal doctrine on improvement of municipal legislation, on countering corruption and the aspects of its practice are highlighted.

**Ключевые слова:** муниципальная коррупция, деловая коррупция, антикоррупцион-

ные исследования, муниципальные антикоррупционные программы, антикоррупционная реформа.

**Keywords:** municipal corruption; business corruption; anti-corruption researches; municipal anti-corruption activities; anti-corruption reform.

## ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮРИДИЧЕСКИЙ ДОМ «ЮСТИЦИНФОРМ» ПРЕДЛАГАЕТ

ВАЙПАН В.А.

### ИСТОЧНИКИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА: УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС

(учебное пособие в рамках дисциплины «Предпринимательское право Российской Федерации»)

М.: Юстицинформ, 2017. — 84 с. ISBN 978-5-7205-1387-0



Учебно-методический комплекс представляет собой систематизированное учебное пособие по теме «Правовые основы регулирования предпринимательской деятельности (источники предпринимательского права)», изучаемой в рамках учебной дисциплины «Предпринимательское право Российской Федерации». Содержит лекционный и практический материал, в том числе задания по изучению проблемных вопросов, нормативных правовых актов и судебной практики, задачи, тесты, список рекомендуемой литературы, и т.д.

Учебное пособие предназначено для студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей, научных и практических работников, работников органов государственной власти, а также для всех, кто интересуется предпринимательским правом.



119607, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 94, офис 7 Тел.: (495) 232-1242  
[www.jusinf.ru](http://www.jusinf.ru), [www.izdat-knigi.ru](http://www.izdat-knigi.ru).