


ТИПОЛОГИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МОНИТОРИНГА

Лейсан Равилевна Сосновская

Российский государственный университет правосудия, Казанский филиал, Казань, Россия

LRS9053168536@yandex.ru

 <https://orcid.org/0000-0001-6543-2566>

Аннотация. Цель работы заключается в выявлении региональных особенностей законодательного закрепления антикоррупционного мониторинга и типологизации законодательства субъектов Российской Федерации. В качестве базового методологического подхода был использован формально-логический метод исследования норм права, при помощи которого были установлены общие тенденции правового регулирования антикоррупционного мониторинга в региональных законах и подзаконных актах. Диалектический подход способствовал анализу отдельных специальных норм, устанавливающих особенности мониторинговых мер в тех субъектах федерации, где предпринята попытка фрагментарного регулирования порядка проведения измерений реального состояния коррупции. Также автором использовались дискурсивный, формально-юридический и текстуальный методы исследования. В качестве основного результата следует выделить градацию законодательства субъектов федерации на три группы в зависимости от закрепления института антикоррупционного мониторинга. Автор констатирует, что сложившееся в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации понятие антикоррупционного мониторинга требуется скорректировать с учётом теоретических разработок в области противодействия коррупции и с одновременным его закреплением в нормах федерального законодательства с целью унификации региональных правовых норм в этом направлении. При этом отсутствие системных норм об антикоррупционном мониторинге на федеральном уровне продиктовано особенностями разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами федерации в сфере антикоррупционной политики.

Ключевые слова: противодействие коррупции, антикоррупционный мониторинг, антикоррупционная политика, коррупция, антикоррупционный аудит

Для цитирования: Сосновская Л. Р. Типологизация законодательства субъектов Российской Федерации в области антикоррупционного мониторинга // Правопорядок: история, теория, практика. 2024. № 2 (41). С. 125–129. DOI: 10.47475/2311-696X-2024-41-2-125-129


Research article

TYPOLOGIZATION OF ANTI-CORRUPTION MONITORING LEGISLATION OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Leysan R. Sosnovskaya

Russian State University of Justice, Kazan Branch, Kazan, Russia

LRS9053168536@yandex.ru

 <https://orcid.org/0000-0001-6543-2566>

Abstract. The purpose of the work is to identify regional features of the legislative consolidation of anti-corruption monitoring and typology of legislation in Russian regions. The formal-logical method of studying legal norms was used as a basic methodological approach. He helped establish general trends in the legal regulation of anti-corruption monitoring in regional laws. The dialectical approach helped to analyze individual special norms and identify the features of monitoring measures in those subjects of the federation where an attempt at fragmented regulation was made. The author also used discursive, formal legal and textual research methods. The main result should be the alignment of regional legislation into three groups, depending on the consolidation of the institution of anti-corruption monitoring. The author states that the concept of anti-corruption monitoring established in the legislation of individual Russian regions needs to be adjusted taking into account theoretical developments. At the same time, it must be enshrined in federal legislation in order to unify regional legal norms. The absence of systemic norms on anti-corruption monitoring at the federal level

is dictated by the peculiarities of the delimitation of jurisdiction between the Russian Federation and Russian regions in the field of anti-corruption policy.

Keywords: anti-corruption, anti-corruption monitoring, anti-corruption policy, corruption, anti-corruption audit

For citation: Sosnovskaya LR. Typologization of anti-corruption monitoring legislation of constituent entities of the Russian Federation. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2024;(2):125-129. DOI: 10.47475/2311-696X-2024-41-2-125-129 (In Russ.)

Введение

Содержание антикоррупционного мониторинга образует единый комплекс механизмов, позволяющих учитывать различные коррупционные проявления для оценки реального состояния коррупции в пределах определённой территории или сферы общественных отношений с одновременным анализом факторов, способствующих повышению или снижению эффективности проводимой антикоррупционной политики.

Указанное теоретическое осмысление построено на специфике форм коррупции в отдельно взятых сегментах национальной экономики и публичного управления, что вынуждает акторов антикоррупционной политики вырабатывать специальные средства противодействия [1; 2]. Вместе с тем такой подход приводит к избирательности мер по борьбе с коррупцией, что, в свою очередь, предопределяет объём коррупционной поражённости общества [3, с. 166; 4, с. 70; 5, с. 6]. Поэтому антикоррупционный мониторинг в разных сферах общественной жизни учитывает особенности факторов, способствующих росту или снижению коррупции, а также коррупционных форм, различающихся своей территориальной спецификой [6; 7; 8].

Материал и методы исследования

Действующее в Российской Федерации законодательство, содержащее нормы об антикоррупционном мониторинге, демонстрирует доминирование указанного правового подхода. Так, в положениях Федерального закона «О противодействии коррупции»¹ не получила закрепление обязанность акторов антикоррупционной политики проводить оценку результативности мер, предпринимаемых в процессе противодействия коррупции. Это объясняется отсутствием нормативно-правового определения антикоррупционного мониторинга, традиционно выступающего деятельностью по измерению не только реального состояния коррупции, но и оценки эффективности публичных стратегий по борьбе с нею.

Впрочем, фрагментарно федеральные нормативно-правовые акты упоминают мониторинговые действия в плоскости противодействия коррупции. Например,

¹ О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228; О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статью 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» : Федеральный закон от 19.12.2023 № 605-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2023. № 52. Ст. 9518.

в нормах подзаконных актов прослеживается понятие «коррупционный риск», которое подлежит установлению мониторинговым способом:

- 1) при оценке деятельности государственных служащих²;
- 2) при прогнозировании управленческих рисков для отдельных видов государственных должностей³;
- 3) при анализе основной деятельности, осуществляемой государственными корпорациями⁴;
- 4) при проведении контрольно-надзорных мероприятий в отношении иных организаций с государственным участием⁵.

При этом отсутствие системных норм об антикоррупционном мониторинге на федеральном уровне продиктовано особенностями разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами федерации в сфере антикоррупционной политики. Собственно, именно посредством регионального законодательства происходит правовая конкретизация большинства мониторинговых мер с одновременной необходимостью придерживаться принципов регулирования, выработанных федеральным законодательством.

Так, согласно п. 1 ст. 11 Закона № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»⁶

² Об утверждении карты коррупционных рисков и мер по их минимизации Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов : приказ ФНС России от 02.08.2023 № СД-7-4/516@ // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_453853/ (дата обращения: 18.02.2024).

³ Об утверждении карты коррупционных рисков при осуществлении гражданскими служащими ФАС России контрольно-надзорных функций : приказ ФАС России от 26.12.2018 № 1873/18 // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317233/ (дата обращения: 18.02.2024).

⁴ Об утверждении Единой отраслевой антикоррупционной политики Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее организаций и единых отраслевых методических указаний по оценке коррупционных рисков в Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее организациях : приказ Госкорпорации «Росатом» от 14.04.2015 № 1/364-П // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297350/9adae300529dbf1990cdf18b4e37f54008f8321/ (дата обращения: 18.02.2024).

⁵ Например, Об утверждении Методических рекомендаций по управлению коррупционными рисками в ОАО РЖД : распоряжение ОАО «РЖД» от 01.02.2021 № 192/р // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378019/f62ee45faefd8e2a11d6d88941ac66824f848bc2/ (дата обращения: 18.02.2024).

⁶ О противодействии коррупции в Республике Татарстан : Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ (ред. от 06.04.2023) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2006. № 5. Ст. 1464 ; Собрание законодательства Республики Татарстан. 2023. № 27 (Часть I). Ст. 0772.

антикоррупционный мониторинг является деятельностью, в которой уполномоченные лица призваны:

- анализировать состояние коррупции;
- осуществлять наблюдение за её реальным состоянием;
- проводить прогноз развития коррупции.

Указанные действия образуют институциональные рамки антикоррупционного мониторинга в плоскости проектирования эффективности политики по противодействию коррупции в Республике Татарстан. Такой же институциональный вариант закреплён в нормах Закона № 20-З «О противодействии коррупции в Нижегородской области»¹. Антикоррупционный мониторинг включает и прогноз коррупции, и анализ её реального состояния в данном субъекте федерации, и наблюдение за коррупционными проявлениями, и оценку мер, при помощи которых реализуется региональная антикоррупционная политика с одновременным анализом существующих коррупциогенных факторов.

Вместе с тем такое нормативно-правовое раскрытие антикоррупционного мониторинга наблюдается в законодательстве далеко не всех субъектов Российской Федерации. В частности, Закон № 192 «О противодействии коррупции в Камчатском крае»² установил только общие принципы, согласно которым выстраивается организационная структура по противодействию коррупции с одновременным порядком распределения полномочий.

При этом отсутствие понятия антикоррупционного мониторинга в законодательстве Камчатского края вовсе не означает, что анализ, наблюдение и оценка реального состояния коррупции, а равно меры по противодействию с ней не проводятся в данном субъекте федерации. Как отмечают специалисты, данный институт является не регионально-правовым, а федерально-правовым комплексом измерительных средств, что лишает субъекты Российской Федерации свободного усмотрения в законодательном регулировании рассматриваемых правоотношений [9, с. 158; 10, с. 108].

Применение метода типологизации к сложившемуся в субъектах федерации законодательству об антикоррупционном мониторинге позволяет ранжировать его на три группы:

1) региональное законодательство, не отграничивающее антикоррупционный мониторинг от общих мер по противодействию коррупции (например, Республика Марий Эл, Новосибирская область, Красноярский край и др.);

2) региональное законодательство с фрагментарной регламентацией антикоррупционного мониторинга

(Республика Дагестан, Астраханская область, Тюменская область и др.);

3) региональное законодательство со специфической регуляцией антикоррупционного мониторинга (Республика Татарстан, Псковская область, Нижегородская область и др.).

Результаты и обсуждение

Если обратиться к третьей группе законодательства субъектов Российской Федерации из представленной типологизации, то можно выявить попытки выработки самостоятельного подхода к правовой конкретизации мониторинговых мер в области противодействия коррупции.

Так, законодательство Республики Татарстан придаёт антикоррупционному мониторингу широкое значение. Помимо наблюдения, анализа и прогноза состояния коррупции, он должен способствовать выявлению условий, влияющих на масштаб коррупционных правонарушений (т. н. «коррупционная поражённость»). Схожим образом осуществление мониторинга призвано установить эффективность проводимой в Татарстане политики по противодействию коррупции (п. 2 ст. 11)³.

При этом законодательство Республики Татарстан содержит такие организационные особенности антикоррупционного мониторинга, которые прямо влияют на обеспечение его независимости. В частности, координацией мониторинговых мероприятий занимается специальный орган исполнительной власти. Он устанавливается главной данного субъекта федерации — Раисом Республики Татарстан (п. 2 ст. 11)⁴. Ему же принадлежит полномочие по выработке порядка осуществления антикоррупционного мониторинга, однако какого-либо специального подзаконного нормативно-правового акта об этом в Татарстане до сих пор нет. Пробелом также следует признать отсутствие обязательного привлечения экспертного сообщества не только при реализации отдельных измерительных механизмов, но и при формировании стратегий и тактики оценки реального состояния коррупции в Республике Татарстан.

Систему подзаконного уровня регулирования антикоррупционного мониторинга в Татарстане составляют два дублирующих друг друга нормативно-правовых акта:

— Указ Президента Республики Татарстан от 23 марта 2011 года № УП-148 «О мерах по организации и проведению мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов

¹ О противодействии коррупции в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 07.03.2008 № 20-З // Правовая среда. 2008. 20 марта (№ 21 (904)); Нижегородские новости. 2024. 26 янв. (№ 6 (6518)).

² О противодействии коррупции в Камчатском крае: Закон Камчатского края от 18.12.2008 № 192 // Официальные Ведомости. 2008. 30 дек. (№ 221-225); 2022. 8 дек. (№ 228-229).

³ Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» // ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/8129149/> (дата обращения: 18.02.2024).

⁴ Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» // ГАРАНТ. URL: <https://base.garant.ru/8129149/> (дата обращения: 18.02.2024).

исполнительной власти по Республике Татарстан, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан по реализации антикоррупционных мер на территории Республики Татарстан, а также по обеспечению информационного взаимодействия по вопросам противодействия коррупции органа, уполномоченного на проведение мониторинга, с иными государственными органами»;

— постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 10.06.2011 № 463 «О мерах по организации и проведению мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Татарстан, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан по реализации антикоррупционных мер на территории Республики Татарстан, а также по обеспечению информационного взаимодействия по вопросам противодействия коррупции органа, уполномоченного на проведение мониторинга, с иными государственными органами».

В своей совокупности они устанавливают общий мониторинг эффективности деятельности органов исполнительной власти регионального и федерального уровней на территории Республики Татарстан, а также органов, занимающихся местным самоуправлением. В рамках этого мониторинга предусмотрено проведение антикоррупционной оценки, но не конкретизировано, какие именно измерения должны производиться. Поэтому основную функцию по правовой детализации мониторинговых мер в Республике Татарстан выполняют муниципально-правовые акты¹, в которых упоминаются и коррупциогенные факторы, и необходимость приобщения экспертов к их выявлению и анализу, а также обязательность проведения экспертных оценок над реализацией законодательства о противодействии коррупции.

Стоит признать, что смещение нормотворческой функции в области антикоррупционного мониторинга на муниципальный уровень позитивно воспринимается исследователями, специализирующимися на анализе коррупционных рисков [11, с. 217; 12, с. 85]. При этом в формально-юридической плоскости действующее федеральное и региональное законодательство не запрещают такой порядок перераспределения полномочий.

¹ См., например: О проведении антикоррупционного мониторинга мероприятий по противодействию коррупции в органах местного самоуправления Новошешминского муниципального района : постановление Главы муниципального образования «Новошешминский муниципальный район» от 30.12.2013 № 53 // Шешминская новь. 2014. 29 янв. (№ 6) ; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Бавлинского муниципального района Республики Татарстан : постановление Главы муниципального образования «Бавлинский муниципальный район» от 25.06.2013 № 110 // Слава труду. 2013. 21 авг. (№ 63) ; О Порядке проведения антикоррупционного мониторинга на территории муниципального образования город Бугульма Бугульминского муниципального района : решение Бугульминского горсовета от 21.02.2013 № 5 // URL: <https://tatarstan-gov.ru/doc/61603> (дата обращения: 18.02.2024).

Если обратиться к законодательству другого субъекта Российской Федерации, предпринявшего попытку выработать специальные нормы об антикоррупционном мониторинге, то можно обнаружить, что в Псковской области мониторинговые меры сведены преимущественно к анализу уполномоченными органами информации, поступающей из определённых источников (п. 5 ч. 1 ст. 1)². Ограничение состава субъектов, наделённых правомочиями в области антикоррупционного мониторинга, соответствует теоретическим представлениям о содержании данного правового института, а также о возможностях административных инстанций по работе с большим массивом сведений, поступающих из средств массовой информации, из профильных правоохранительных и иных органов, а также от граждан и организаций.

В целом, указанный подход свойственен законодательству большинства субъектов Российской Федерации, что частично нарушает принципы, обозначенные федеральным законодательством об антикоррупционном мониторинге. Согласно последним участие в противодействии коррупции вправе принимать любые граждане и организации. Вместе с тем мониторинговые измерения предполагают наличие специальных знаний и навыков, что в терминологическом смысле предполагает определённое ограничение состава участников и выделение специальных полномочий на осуществление предусмотренных законодательством мер.

Собственная институциональная структура антикоррупционного мониторинга заложена в законодательстве Нижегородской области. В данном субъекте федерации, в отличие от многих других российских регионов, выработан специальный Порядок проведения мониторинговых измерений реального состояния коррупции³.

Несмотря на то обстоятельство, что большинство учёных рассматривают антикоррупционный мониторинг как постоянный непрерывный процесс [13, с. 68; 14, с. 33], в законодательстве Нижегородской области сформулирован лишь временный механизм осуществления мониторинговых мероприятий: не реже 1 раза за 1 календарный год.

Выводы

Сложившееся в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации понятие антикоррупционного мониторинга требует корректировки с учётом теоретических наработок в области противодействия

² О противодействии коррупции в органах государственной власти Псковской области и органах местного самоуправления : Закон Псковской области от 17.07.2008 № 784-оз (ред. от 05.12.2023) // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/33908682/> (дата обращения: 18.02.2024).

³ Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области : постановление Правительства Нижегородской области от 23.09.2009 № 685 // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/8514865/> (дата обращения: 18.02.2024).

коррупции. Данное определение нуждается в закреплении в нормах федерального законодательства с целью унификации региональных правовых норм в этом направлении. В частности, антикоррупционный мониторинг должен пониматься как система общих и специальных мер, призванных не только сформировать сведения о реальном состоянии коррупции, но и по итогам их профессионального анализа выработать комплекс инструментов, адаптирующих проводимую субъектами федерации антикоррупционную политику, в том числе при принятии, изменении и отмене законодательных норм, подзаконных норм, а также правоприменительных управленческих решений.

Заключение

Таким образом, выделенные в статье содержательные особенности антикоррупционного мониторинга

позволили типологизировать законодательство субъектов Российской Федерации по трём группам:

1) законодательство субъектов федерации, в которых антикоррупционный мониторинг не выделен в качестве самостоятельного механизма противодействия коррупции, поскольку его меры адаптированы под отдельные сферы (например, Республика Марий Эл, Новосибирская область, Красноярский край и др.);

2) законодательство субъектов Российской Федерации, в котором антикоррупционный мониторинг регламентирован фрагментарно (Республика Дагестан, Астраханская область, Тюменская область и др.);

3) законодательство субъектов Российской Федерации, в котором предприняты попытки по выработке собственной правовой трактовки антикоррупционного мониторинга (Республика Татарстан, Псковская область, Нижегородская область и др.).

Список источников

1. Черкасов К. В. Некоторые вопросы мониторинга правоприменения в современной России в контексте противодействия коррупции в сфере государственного управления // Вестник Костромского государственного университета. 2019. Т. 25, № 1. С. 203–207.
2. Дмитриева М. С. Коррупция и её предупреждение в сфере размещения и исполнения государственных заказов // Проблемы права. 2021. № 1 (80). С. 116–120.
3. Лахтина Т. А., Рамаева К. В. Правовые средства противодействия коррупции в финансовой сфере // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2019. № 19-1. С. 166–167.
4. Кочетова Е. М. Коррупция в сфере образования как социальная проблема // Ростовский научный журнал. 2019. № 1. С. 63–75.
5. Волженская Н. А. Коррупция в сфере здравоохранения // Вестник современных исследований. 2019. № 2.14 (29). С. 4–7.
6. Федоровская М. А. Уголовно-правовые, криминологические и организационные проблемы противодействия коррупции и должностным преступлениям : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. 243 с.
7. Дамм И. А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. 249 с.
8. Хамазина О. И. Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 200 с.
9. Сидоренко Э. Л. Мониторинг коррупции в России: первые итоги и перспективы // Библиотека уголовного права и криминологии. 2015. № 2 (10). С. 155–162.
10. Андрухина О. В. Антикоррупционный мониторинг как один из элементов противодействия коррупции в России // Евразийский юридический журнал. 2013. № 11 (66). С. 108–110.
11. Гафарова В. А. Опыт применения программно-целевого метода борьбы с коррупцией в Республике Татарстан // Экономика и социум. 2016. № 1 (20). С. 215–218.
12. Ахунов Д. Р. Пробелы противодействия коррупции, обусловленные современными условиями урбанизации (на примере Республики Татарстан) // Совершенствование деятельности правоохранительных органов и институтов гражданского общества по противодействию коррупции : сборник материалов Всероссийского круглого стола. 2019. С. 85–88.
13. Фещенко П. Н. Функционирование системы антикоррупционного мониторинга: вопросы повышения качества // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1 (29). С. 66–71.
14. Малышева Т. В. Антикоррупционный мониторинг в Республике Татарстан // Экономический вестник Республики Татарстан. 2012. № 2. С. 30–36.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 21.02.2024.

Дата рецензирования статьи / Revised: 26.03.2024.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 15.05.2024.