

УДК 342.59

Классификация антикоррупционного мониторинга



Сосновская Л.Р.

Преподаватель кафедры социально-гуманитарных дисциплин
Казанского филиала Российского государственного
университета правосудия

В статье проанализированы критерии, сложившиеся в современной правовой науке применительно к типологизации антикоррупционного мониторинга в условиях трансформации превентивных мер противодействия коррупции в Российской Федерации. Методологической базой исследования стала совокупность основных общенаучных методов, применяемых в современной правовой науке, а также отдельные частные методы (правовой герменевтики – в аспекте анализа скрытого смысла текстов нормативных актов, а также формально-юридический и сравнительно-правовой подходы). Автор доказывает, что некоторые критерии разграничения антикоррупционного мониторинга нуждаются в пересмотре за счёт введения в научный оборот новой классификации. В результате фрагментарное правовое регулирование отношений, складывающихся по поводу осуществления данной меры противодействия коррупции, должно восполниться региональными законодательными уточнениями.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционный мониторинг, государственное управление, государственная служба, коррупционное правонарушение, предупреждение коррупции.

Проблематика исследования антикоррупционного мониторинга в современных научных направлениях строится на нескольких принципиальных особенностях российского сегмента юридической науки. В зарубежных научных публикациях термин «антикоррупционный мониторинг» встречается значительно реже [1; 2] в сравнении с наработками отечественных авторов.

По мнению отдельных исследователей, данная специфика обусловлена тем обстоятельством, что именно в российском законодательстве сформулирована рассматриваемая дефиниция [3, с. 80]. Вместе с тем другие авторы отмечают, что отношения, складывающиеся по поводу осуществления антикоррупционного мониторинга, подвержены лишь фрагментарному правовому воздействию, поскольку их нормативно-правовые основы заложены преимущественно в законодательстве субъектов Российской Федерации [4, с. 425].

Действительно, в федеральном законодательстве искомое определение отсутствует, несмотря на на-

личие отдельных его признаков в общем механизме предупреждения коррупции. В региональных законах при этом заложен широкий подход к пониманию антикоррупционного мониторинга.

Например, в Законе Республики Татарстан от 04.05.2006 г. № 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» [5] данная мера реализации антикоррупционной политики выражается в деятельности, которая осуществляется для определения эффективности противодействия коррупции при помощи наблюдения, анализа и прогноза. Предметом этой деятельности выступает не только сама коррупция как негативное явление в обществе, но и условия, способствующие её проявлению, а также отношение граждан к мерам антикоррупционной политики. Тем самым закон предписывает проведение как ведомственных мероприятий, так и социальной диагностики и иных социальных исследований, проводимых по поручению уполномоченных органов власти.

Схожий подход содержится во многих аналогичных законах, действующих в субъектах Российской Федерации [6; 7]. На этом основании ряд авторов выделяют территориальный уровень антикоррупционного мониторинга в качестве критерия его классификации на международный, федеральный, региональный и местный [8; 9].

Вместе с тем в условиях сложившегося механизма правового регулирования данных отношений следует отметить, что на федеральном уровне рассматриваемая мера противодействия коррупции имеет лишь частичное воплощение. Так, на фоне отсутствия законодательной дефиниции федеральные органы исполнительной власти самостоятельно определяют смысл и содержание этого направления антикоррупционной политики. Тем самым отсутствует единый федеральный тип антикоррупционного мониторинга.

В силу такого подхода обоснованной представляется типологизация мониторинга на отраслевой и межотраслевой. Современные исследователи в указанном аспекте также традиционно разграничивают его на общий и специальный в зависимости от участия в регламентации данных правоотношений органов общей компетенции (Правительства РФ) и отдельных институтов исполнительной власти (в области исполнения наказаний, в области природопользования и т.д.) [10, с. 69].

Местный уровень антикоррупционного мониторинга выделяется преимущественно в технических целях, поскольку органы местного самоуправления не наделены правом детализировать его реализацию [11, с. 44]. При модели, сложившейся в Российской Федерации, на местном уровне происходит исполнение тех мер, которые определены соответствующим субъектом федерации. Тем самым и местный, и региональный антикоррупционный контроль представляют собой один и тот же вид, рассматриваемый применительно к отдельно взятой территории. Отсюда можно констатировать, что значение имеет объём проводимых мероприятий, а не уровень административно-территориального деления страны.

Кроме того, градация антикоррупционного мониторинга по территориальному принципу не учитывает достижения зарубежной правовой и управленческой науки, где принято выделять также локальный и локально-корпоративный уровни [12]. Последние виды нередко выражаются в антикоррупционных экспериментах, проводимых по поручению органов власти в отдельных государственных и государственно-частных организациях (как форм государственно-частного партнёрства на региональном уровне).

Более развёрнутые теоретические представления сложились среди российских исследователей относительно деления антикоррупционного мониторинга на внутриведомственный и внешний [13, с. 5]. В основу данной типологизации заложена возможность определения содержательной стороны тех мер, которые

призваны воплощать предупреждение коррупции отдельно взятым органом исполнительной власти.

При установлении внутриведомственного мониторинга эти полномочия определяются с учётом отраслевых задач (неравномерности коррупционного риска, коррупциогенности определённой сферы и др.). Однако во внешнем мониторинге прослеживаются законодательно закреплённые обязанности отдельных органов власти, выражаемые в контрольно-надзорных функциях, которые они должны реализовывать. Тем самым сложившийся критерий для приведённой классификации нуждается в уточнении. В силу этого предлагается рассматривать не нормотворческие полномочия (права), а законодательную определённость (обязанности) соответствующих органов в выполнении мер, выражающих антикоррупционный мониторинг в той или иной сфере общественных отношений.

Менее распространённой стала классификация антикоррупционного мониторинга по методам его реализации. В силу данного критерия отдельные авторы выделяют мониторинг, проводимый с помощью анализа, наблюдения и прогноза [14, с. 42]. Аналогичным образом антикоррупционный мониторинг ранжируется по средствам получения необходимой информации на всеобщий, адресный, сопутствующий и специальный [15, с. 3].

Выделение видов антикоррупционного мониторинга по методам и средствам его осуществления приобретает своё значение лишь применительно к отдельно взятым случаям выявления коррупции. Это означает, что в одном и том же классификационном элементе могут одновременно наблюдаться различные, не сочетаемые друг с другом, особенности.

Например, проверка доходов государственных служащих происходит разными способами в зависимости от объекта и формы приобретения имущественных ценностей. Если была совершена сделка с недвижимостью, подлежащая государственной регистрации, то сведения об этом должны содержаться в государственных реестрах и кадастрах. Напротив, при приобретении недвижимого имущества во временное пользование на срок до 12 месяцев информация об этом не попадает в государственные органы. Тем самым институты антикоррупционного мониторинга вынуждены провести либо адресную проверку (направленную на контрагента государственного служащего), либо получить сведения от самого должностного лица (через декларирование им своих доходов и имущества).

Таким образом, в сложившихся критериях классификации антикоррупционного мониторинга заложен преимущественно формально-юридический характер. Если тот или иной нормативно-правовой акт (закон субъекта федерации, ведомственные акты) содержит определённый элемент, позволяющий реализовывать превентивные меры противодействия

коррупции со стороны органов исполнительной власти, исследователи выделяют на его основании несколько видов антикоррупционного мониторинга. Вместе с тем метод типологизации в философии права построен не на случайном разнообразии исследуемого явления или процесса, а на наделинии его специфическими признаками и формами. Поэтому ранжирование антикоррупционного мониторинга по территориальным уровням, по средствам и способам проведения проверок и возможности субъекта мониторинга регламентировать собственные действия нуждаются в пересмотре.

Литература:

1. Wolf S. Assessing Eastern Europe's anti-corruption performance: views from the Council of Europe, OECD, and Transparency International // *Global crime*. – 2010. – Vol. 11. – № 2. – P. 99-121.
2. De Beco G. Monitoring corruption from a human rights perspective // *The International Journal of Human Rights*. – 2011. – Vol. 15. – № 7. – P. 1107-1124.
3. Поляков М.М. Антикоррупционный мониторинг в государственном управлении // *Актуальные проблемы российского права*. – 2019. – № 3 (100). – С. 75-81.
4. Удалова Е.А. Антикоррупционный мониторинг: реализация на региональном и федеральном уровнях // *Аллея науки*. – 2019. – Т. 1. – № 11 (38). – С. 425-429.
5. Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 г. № 34-ЗРТ (ред. от 12.06.2014) «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» // *Ведомости Государственного Совета Татарстана*. – 2006. – № 5. – Ст. 1464; 2014. – № 6 (II ч.). – Ст. 573.
6. Закон Ставропольского края от 04.05.2009 г. № 25-кз (ред. от 08.12.2017) «О противодействии коррупции в Ставропольском крае» // *Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края*. – 2009. – № 14. – Ст. 8301; *Ставропольская правда*. – 2017. – № 139.
7. Закон Челябинской области от 29.01.2009 г. № 353-ЗО (ред. от 30.12.2019) «О противодействии коррупции в Челябинской области» // *Южноуральская панорама*. – 2009. – № 24.
8. Кабанов П.А. Антикоррупционный мониторинг в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики правового регулирования. – Нижний Новгород: Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2015. – 181 с.
9. Нурутдинов Л.Р. Понятие и проблемы правоприменения антикоррупционного мониторинга в России // *Научно-методический электронный журнал Концепт*. – 2013. – № Т.3. – С. 2016-2020.
10. Фещенко П.Н. Функционирование системы антикоррупционного мониторинга: вопросы повышения качества // *Актуальные проблемы экономики и права*. – 2014. – № 1. – С. 66-71.
11. Молотков Ю.И. Мониторинг как инструмент управления антикоррупционным процессом на уровне субъекта РФ и муниципального района // *Развитие территорий*. – 2016. – № 3-4 (6). – С. 41-45.
12. Mutungi F. et al. Towards Digital Anti-Corruption Typology for Public Service Delivery // *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research*. – 2019. – P. 484-494.
13. Стороженко И.В. О национальной системе антикоррупционного мониторинга // *Мониторинг правоприменения*. – 2013. – № 1. – С. 4-7.
14. Стороженко И.В. Антикоррупционный мониторинг в криминологическом значении: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – 168 с.
15. Астанин В.В. Антикоррупционный мониторинг в Российской Федерации: цели, задачи и содержание // *Российская юстиция*. – 2010. – № 7. – С. 2-4.

Classification of Anti-Corruption Monitoring

Sosnovskaya L.R.

Kazan branch of the Russian State University of Justice

In this article, the author analyzed the typology criteria of anti-corruption monitoring. Russian legal science is changing following the change in preventive anti-corruption measures. For this study, the author applied a set of basic general scientific methods and individual private methods of jurisprudence. For example, the method of legal hermeneutics was needed to analyze the hidden meaning of texts of normative acts. The author actively used formal legal and comparative legal approaches. The author proves that some classification criteria for anti-corruption monitoring need to be reviewed. This is due to the introduction of new classifications into scientific circulation. As a result, the fragmented legal regulation of anti-corruption monitoring will be supplemented by regional legislative acts.

Key words: corruption, anti-corruption, anti-corruption monitoring, public administration, public service, corruption offense, corruption prevention.