

DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2023.137.101>

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МОНИТОРИНГА:
ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРЫ И СОДЕРЖАНИЯ**

Научная статья

Астахова М.А.^{1,*}

¹ORCID : 0000-0002-5550-0614;

¹Тюменский государственный университет, Тюмень, Российская Федерация

* Корреспондирующий автор (ast-marina[at]yandex.ru)

Аннотация

Настоящая статья посвящена исследованию особенностей международных нормативных основ деятельности по осуществлению антикоррупционного мониторинга в ракурсе их структурного состава и содержательного наполнения. Цель статьи – определить специфику структуры и содержания актуальных международных нормативных основ антикоррупционного мониторинга. Достижение заявленной цели обеспечивается путём анализа совокупности действующих международных нормативных актов, как универсального (предназначенных для всех субъектов международного права), так и регионального (предназначенных для членов Содружества Независимых Государств) характера через призму доктринального определения антикоррупционного мониторинга. Новизна исследования обуславливается ракурсом постановки исследовательского вопроса, оригинальностью авторской интерпретации заявленной проблематики. Основным выводом исследования является заключение о том, что международные нормативные основы антикоррупционного мониторинга характеризуются неоднородностью структуры и содержания, и освещение обозначенной проблематики осуществляется как в косвенном фрагментарном, так и прямом детальном разрезе.

Ключевые слова: антикоррупционный мониторинг, нормативные основы, коррупция, антикоррупционная наблюдательная деятельность, антикоррупционная политика.

**INTERNATIONAL NORMATIVE FRAMEWORK FOR ANTI-CORRUPTION MONITORING: SPECIFICS OF
STRUCTURE AND CONTENT**

Research article

Astakhova M.A.^{1,*}

¹ORCID : 0000-0002-5550-0614;

¹Tyumen State University, Tyumen, Russian Federation

* Corresponding author (ast-marina[at]yandex.ru)

Abstract

This article is dedicated to the study of the specific features of international regulatory frameworks for anti-corruption monitoring in terms of their structural composition and content. The aim of the article is to identify the specifics of the structure and content of the current international regulatory framework for anti-corruption monitoring. The stated objective is achieved by analysing the totality of existing international normative acts, both universal (intended for all subjects of international law) and regional (intended for members of the Commonwealth of Independent States) through the prism of doctrinal definition of anti-corruption monitoring. The novelty of the study is determined by the angle of the research question, originality of the author's interpretation of the stated problems. The main conclusion of the research is that the international normative framework of anti-corruption monitoring is characterized by the heterogeneity of structure and content, and the coverage of this issue is carried out in both indirect fragmentary and direct detailed sections.

Keywords: anti-corruption monitoring, regulatory framework, corruption, anti-corruption monitoring activities, anti-corruption policy.

Введение

В современном мире борьба с коррупцией является одной из стратегических задач. Минимизация коррупционных проявлений возможна за счёт использования эффективных организационных инструментов, в число которых входит и антикоррупционный мониторинг. Являя собой средство контроля со стороны общества и государства за деятельностью лиц, обеспечивающих функционирование государственного механизма, антикоррупционный мониторинг нуждается в соответствующей нормативной поддержке, как в плоскости международного, так и национального правовых полей. В этой связи изучение международных нормативных основ антикоррупционного мониторинга вызывает определенный научно-практический интерес. Формальная ограниченность исследовательского пространства обуславливает фокусировку настоящей статьи на международных нормативных основах антикоррупционного мониторинга, анализируемых в двух плоскостях: универсальные (предназначенные для всех субъектов международного права) и региональные (предназначенные для членов Содружества Независимых Государств) нормативные акты. Целью исследования является определение структурно-содержательной специфики международных нормативных основ антикоррупционного мониторинга в заявленном измерении.

Основные результаты

Нормативные основы антикоррупционного мониторинга в широком смысле можно определить как совокупность норм различного происхождения и юридической силы, содержащих правила организации и проведения постоянного наблюдения за деятельностью по противодействию коррупции. Стратегическая значимость антикоррупционной наблюдательной деятельности обуславливает формирование касающихся её как международных, так и национальных норм. Специализация настоящего исследования на международных нормативных основах антикоррупционного мониторинга предполагает обращение только к актам международного уровня, как универсального, так и регионального (ограниченного регионом СНГ) масштаба действия.

Анализ универсальных международных актов на предмет прямого отражения аспектов антикоррупционного мониторинга демонстрирует отсутствие как специализированных нормативных актов по антикоррупционному мониторингу, так и касающихся его положений в составе актов антикоррупционной направленности. Такая ситуация предопределяет целесообразность иного исследовательского подхода, заключающегося в выявлении доктринальных сущностных признаков антикоррупционного мониторинга, и последующего обнаружения имманентных им нормативных предписаний.

Обращение к доктрине показывает разнообразие трактовок категории «антикоррупционный мониторинг». Так, российские учёные в целом склонны к широкой интерпретации обозначенной категории. Согласно авторской дефиниции В.Н. Лопатина, антикоррупционный мониторинг это деятельность по наблюдению, анализу, оценке и прогнозу коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также мер реализации антикоррупционной политики [1, С. 26]. В.В. Астаин определяет антикоррупционный мониторинг как единую государственную систему регулярных наблюдений, оценки и прогноза состояния коррупции и противодействия ее проявлениям [2, С. 9]. По мнению П.А. Кабанова антикоррупционный мониторинг это профессиональная деятельность уполномоченных на то органов, должностных лиц и иных субъектов антикоррупционной политики по измерению реального состояния коррупции и/или отдельных форм её проявления, причин коррупции (коррупционных и/или коррупциогенных факторов), результатов реализации антикоррупционной политики в соответствии с установленными методикой и правилами её осуществления на определенной территории в определенный период времени [3, С. 27].

Зарубежная доктрина показывает ситуацию трактовки категории «антикоррупционный мониторинг» в контексте смешения с иными понятиями. Так, меры применительно к публичным должностным лицам в части проверки их доходов и расходов рассматриваются в составе категории «финансовый мониторинг» [4, С. 65], [5, С. 55]. Антикоррупционные проверки как формы мониторинга включаются в состав налоговых, бюджетных или банковских мер по противодействию коррупции [6, С. 415], [7, С. 330], а антикоррупционный мониторинг входит составной частью в антикоррупционный контроль [8, С. 385], [9, С. 417].

Рассмотрение положений ключевых универсальных международных актов через призму теоретического понимания антикоррупционного мониторинга позволяет сделать заключение о косвенном регулятивном функционале отдельных норм. Так в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года усматривается целый ряд положений, адекватных рассматриваемой проблематике. Например, в пункте 1 статьи 5 Государства-участники обязуются к проведению политики противодействия коррупции, что одновременно можно трактовать и как к проведению антикоррупционного мониторинга. Пункт 2 закрепляет стремление каждого Государства-участника к установлению и поощрению эффективных видов практики, направленных на предупреждение коррупции, а пункт 3 – к оценке государственных инструментов в контексте противодействия коррупции. К регуляторам антикоррупционного мониторинга можно отнести и пункт 4 статьи 7 «Публичный сектор» и подпункт «с» статьи 10 «Публичная отчетность», свидетельствующих о стремлении Государств к построению прозрачных систем контроля.

На фоне изложенного нельзя не согласиться с мнением Л.Р. Сосновской, полагающей, что мониторинга касаются те положения Конвенции ООН против коррупции, которые устанавливают поэтапные задачи в достижении целей скоординированной антикоррупционной политики каждого государства [10, С. 165].

Ещё одним косвенным регулятором антикоррупционного мониторинга, можно рассматривать Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. Оценка отдельных норм указанной Конвенции позволяет сделать вывод о придании антикоррупционному мониторингу как разновидности контроля правоохранительного значения. Например, в статьях 2 и 7 подчёркивается возможность государства контролировать оборот имущества сомнительного происхождения.

Анализ норм Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию ETS N 173, а также Дополнительного протокола к ней ETS N 191 (Страсбург, 15 мая 2003 г.) также демонстрирует опосредованное отражение идей антикоррупционного мониторинга. В целом ряде статей (статьи 2-15, 17, 18, 20 Конвенции, статьи 2-6 Протокола) Государства-участники обязываются к осуществлению превентивных антикоррупционных мер. Аналогичные обязательства усматриваются и в смысле пункта 1 Декларации Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1996 г. N 51/191).

Вышеобозначенная нормативная картина представляет антикоррупционный мониторинг как объект косвенного регулирования. В то же время обращение к нормативному массиву такого регионального объединения как Содружество Независимых Государств (далее – СНГ) демонстрирует иную реальность. Так, на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление N 22-15 от 15 ноября 2003 года) был принят Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (далее – Модельный закон 2003). В статье 2 этого закона среди прочих антикоррупционных дефиниций представлено определение антикоррупционного мониторинга, а в статье 3 мониторинг коррупциогенных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики позиционируется в качестве одной из основных задач антикоррупционной политики. Наряду с включением категории «антикоррупционный мониторинг» в структуру некоторых статей, ей также

уделяется детальное внимание в рамках статьи 15 Модельного закона 2003 «Антикоррупционный мониторинг». Обозначенная статья освещает такие аспекты антикоррупционного мониторинга как его состав, цели и источники финансирования, степень обязательности, субъектов осуществления, способы реализации.

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 25 ноября 2008 № 31-20 была утверждена новая редакция модельного закона «О противодействии коррупции» (предыдущая редакция – модельный закон «О борьбе с коррупцией», принят на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление N 13-4 от 3 апреля 1999 года). В новой редакции документа антикоррупционный мониторинг получил прямое фрагментарное освещение. Так, в статье 3, среди иных определяемых категорий представлен и антикоррупционный мониторинг, а в статье 6 его организация отнесена к числу государственных полномочий.

Из отдельных положений модельного закона, при их анализе через призму формального понятия, усматривается косвенная регламентация антикоррупционной мониторинговой активности. Например, к числу мер противодействия коррупции в статье 11 в том числе отнесены формирование процедур оценки фактов коррупции, публикация отчетных материалов об антикоррупционной активности. В рамках статьи 13, регулирующей функционирование органа по противодействию коррупции, среди прочих определяются его аналитические функции по антикоррупционным мерам.

Межпарламентской ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 29 ноября 2013 года в г. Санкт-Петербург Постановлением № 39-21 был утвержден специализированный Модельный закон «Об антикоррупционном мониторинге» (далее – Модельный закон 2013). Преамбула указанного закона определяет его миссию – регулирование процессов антикоррупционного мониторинга.

Достоинством анализируемого Модельного закона 2013 является наличие развернутой дефиниции понятия «антикоррупционный мониторинг» как научно обоснованной комплексной плановой деятельности уполномоченных субъектов и участников по сбору, обобщению, анализу и оценке информации, касающейся эффективности антикоррупционного законодательства и предпринимаемых государством мер против коррупции, состояния правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, восприятия и оценки уровня коррупции институтами гражданского общества и гражданами, а также деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Приведенная дефиниция охватывает виды конкретных действий антикоррупционного мониторинга (сбор, обобщение, анализ и оценка информации; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов), выделяет организационные характеристики такой деятельности (научная обоснованность; комплексность; плановость), показывает её исполнителей (уполномоченные субъекты и участники).

Согласно Модельного закона 2013 правовым фундаментом антикоррупционного мониторинга выступает обширный нормативный массив, включающий в себя акты четырех различных уровней: международные антикоррупционные договоры; национальное законодательство; нормативные правовые акты органов власти различного уровня; иные нормативные правовые акты.

Статус Модельного закона 2013 как базового акта определяет особенности его содержательного наполнения, отчетливо отражающего цели и задачи антикоррупционного мониторинга, его принципы и объекты. В структуре Модельного закона 2013 уделяется внимание и субъектному составу антикоррупционных мониторинговых отношений. Формальное определение антикоррупционного мониторинга позволяет выделить двух акторов рассматриваемых отношений: уполномоченные субъекты (органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица и организации) и участники (научные и экспертные организации, средства массовой информации и т.п.).

Не ограничиваясь дифференциацией лиц антикоррупционного мониторингового процесса, Модельный закон 2013 также акцентирует внимание на отдельных особенностях их статуса. Так в отношении субъектов в статье 8 определяется их незакрытый перечень (от президента государства до иных заинтересованных лиц), а в статье 9 достаточно детально устанавливаются пределы компетенции субъектов. В отношении участников антикоррупционного мониторинга провозглашается их право на инициативную и самофинансируемую мониторинговую деятельность, определяется незакрытый перечень видов и форм такой деятельности (статья 10).

Заслужившими внимания законодателя аспектами антикоррупционного мониторинга также являются вопросы его планирования (статья 11), представления, учета и применения результатов (статьи 12 и 13). Государственная значимость освещаемого в рамках Модельного закона 2013 процесса поддерживается нормами о государственном контроле и надзоре за проведением антикоррупционного мониторинга (статья 14), ответственности за нарушение законодательства об антикоррупционном мониторинге (статья 15).

Рамочный характер Модельного закона 2013, не позволяющий сконцентрировать внимание на нюансах процедуры антикоррупционного мониторинга, способствовал одновременному принятию с ним Постановления Межпарламентской ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств № 39-22 «О рекомендациях по проведению антикоррупционного мониторинга в государствах-участниках СНГ» (далее – Рекомендации 2013). Адресатами Рекомендаций 2013 обозначены сотрудники государственных органов, а также общественные объединения и граждане, функционирующие в поле антикоррупционного мониторинга. Содержательно, Рекомендации 2013 охватывают такие аспекты антикоррупционного мониторинга как основания для его проведения, содержание основных стадий проведения, требования к организации и проведению, показатели.

Одобренная Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 11 октября 2017 года Концепция сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии коррупции (далее – Концепция 2017) не содержит в своём составе термина «антикоррупционный мониторинг», и статей, напрямую регулирующих особенности его осуществления. Вместе с тем абстрактный анализ положений Концепции 2017 через призму определения антикоррупционного мониторинга, приведенного в Модельном законе 2013 года, позволяет констатировать наличие определенных намерений государств в исследуемом направлении

антикоррупционной деятельности. Так, среди целей сотрудничества государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции в Концепции 2017 выделено: установление антикоррупционных стандартов в государствах-участниках СНГ с учетом уровня, определенного международными правовыми актами, заключенными в рамках СНГ и использование системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции, выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию коррупционных преступлений и правонарушений и минимизации и (или) ликвидации их последствий. Очевидно, что достижение этих целей базируется на системной оценке антикоррупционного законодательства и правоприменительной практики, антикоррупционной экспертизе, являющихся элементами процесса антикоррупционного мониторинга. Реализация ключевых моментов антикоррупционного мониторинга усматривается и в некоторых заявленных в Концепции 2017 задачах и формах сотрудничества (например обмен информацией о коррупционной преступности).

Ещё одним документом СНГ, в определенной степени освещающем вопросы антикоррупционного мониторинга, является Соглашение о сотрудничестве государств-участников содружества независимых государств в противодействии коррупции, заключенное в Астане 14 октября 2022 года (далее – Соглашение 2022). Следует отметить, что Соглашение 2022 напрямую затрагивает три основных аспекта антикоррупционного мониторинга. Так, в статье 2 Соглашения, определяющей значение ряда терминов, содержится в том числе и определение антикоррупционного мониторинга, в статье 3 указанный мониторинг заявляется в качестве задачи сотрудничества сторон Соглашения, а в статье 4 обмен результатами антикоррупционного мониторинга отнесен к числу одной из основных форм антикоррупционного сотрудничества.

Кроме того, по аналогии с Концепцией 2017, в Соглашении 2022 также косвенно просматриваются отдельные аспекты антикоррупционного мониторинга. Например, в статье 8 «Нормативная правовая база противодействия коррупции» определяется, что каждая Сторона рассматривает возможность принятия и при необходимости принимает нормативные правовые акты или иные меры, направленные на совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, развитие институтов государственного и общественного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства, расширение возможностей участия гражданского общества в противодействии коррупции.

Проведенное исследование позволяет заключить следующее. Международные нормативные основы антикоррупционного мониторинга структурно включают в себя акты как универсального, так и регионального масштабов действия. Содержательно, ключевые универсальные международные акты в сфере борьбы с коррупцией осуществляют лишь косвенное фрагментарное регулирование проблематики антикоррупционного мониторинга. Региональные нормативные акты уровня СНГ характеризуются как обобщенными подходами к обозначенной проблематике, так и наличием специализированных норм в структуре антикоррупционных актов, а также узконаправленных нормативных источников.

Заключение

Проведенное исследование позволяет заключить следующее. Международные нормативные основы антикоррупционного мониторинга структурно включают в себя акты как универсального, так и регионального масштабов действия. Содержательно, ключевые универсальные международные акты в сфере борьбы с коррупцией осуществляют лишь косвенное фрагментарное регулирование проблематики антикоррупционного мониторинга. Региональные нормативные акты уровня СНГ характеризуются как обобщенными подходами к обозначенной проблематике, так и наличием специализированных норм в структуре антикоррупционных актов, а также узконаправленных нормативных источников.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Азизова В.Т., Дагестанский государственный университет, Махачкала, Российская Федерация
DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2023.137.101.1>

Conflict of Interest

None declared.

Review

Azizova V.T., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation
DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2023.137.101.1>

Список литературы / References

1. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике / В.Н. Лопатин // Государство и право. — 2001. — 7. — с. 23-36.
2. Астанин, В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Астанин Виктор Викторович. — М., 2009. — 38 с.
3. Кабанов П.А. Антикоррупционный мониторинг в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики правового регулирования / П.А. Кабанов — Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. — 181 с.
4. Cole W.M. Institutionalizing a Global Anti-corruption Regime: Perverse Effects on Country Outcomes, 1984–2012 / W.M. Cole // International Journal of Comparative Sociology. — 2015. — 1. — p. 53-80.
5. McCoy J.L. The emergence of a global anti-corruption norm / J.L. McCoy // International Politics. — 2001. — 1. — p. 65-90.
6. Ahlin C. Are Financial Development and Corruption Control Substitutes in Promoting Growth? / C. Ahlin, J. Pang // Journal of Development Economics. — 2008. — 2. — p. 414-433.

7. Rose-Ackerman S. Corruption and Government / S. Rose-Ackerman // *International Peacekeeping*. — 2008. — 3. — p. 328-343.
8. Graycar A. Corruption and Control: a Corruption Reduction Approach / A. Graycar, A. Sidebottom // *Journal of Financial Crime*. — 2012. — 4. — p. 384-399.
9. Mungiu-Pippidi A. Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity / A. Mungiu-Pippidi, R. Dadašov // *European Journal on Criminal Policy and Research*. — 2016. — 3. — p. 415-438.
10. Сосновская Л.Р. Организационно-методические основы антикоррупционного мониторинга в международной практике / Л.Р. Сосновская // *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. — 2022. — 3.

Список литературы на английском языке / References in English

1. Lopatin V.N. O sistemnom podhode v antikorrupcionnoj politike [On the Systemic Approach in Anti-corruption Policy] / V.N. Lopatin // *State and Law*. — 2001. — 7. — p. 23-36. [in Russian]
2. Astanin V.V. Anticorruptzionnaya politika Rossii: kriminologitheskye aspekty [Russia's Anti-corruption Policy: Criminological Aspects]: dis.abst. ...PhD in Legal Sciences: 12.00.08/ Astanin Victor Victorovitch. — M., 2009. — 38 p. [in Russian]
3. Kabanov P.A. Antikorrupcionnyj monitoring v sub'ektah Rossijskoj Federatsii: voprosy teorii i praktiki pravovogo regulirovanija [Anti-corruption Monitoring in the Constituent Entities of the Russian Federation: Issues of Theory and Practice of Legal Regulation] / P.A. Kabanov — Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs, 2015. — 181 p. [in Russian]
4. Cole W.M. Institutionalizing a Global Anti-corruption Regime: Perverse Effects on Country Outcomes, 1984–2012 / W.M. Cole // *International Journal of Comparative Sociology*. — 2015. — 1. — p. 53-80.
5. McCoy J.L. The emergence of a global anti-corruption norm / J.L. McCoy // *International Politics*. — 2001. — 1. — p. 65-90.
6. Ahlin C. Are Financial Development and Corruption Control Substitutes in Promoting Growth? / C. Ahlin, J. Pang // *Journal of Development Economics*. — 2008. — 2. — p. 414-433.
7. Rose-Ackerman S. Corruption and Government / S. Rose-Ackerman // *International Peacekeeping*. — 2008. — 3. — p. 328-343.
8. Graycar A. Corruption and Control: a Corruption Reduction Approach / A. Graycar, A. Sidebottom // *Journal of Financial Crime*. — 2012. — 4. — p. 384-399.
9. Mungiu-Pippidi A. Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity / A. Mungiu-Pippidi, R. Dadašov // *European Journal on Criminal Policy and Research*. — 2016. — 3. — p. 415-438.
10. Sosnovskaja L.R. Organizatsionno-metodicheskie osnovy antikorrupcionnogo monitoringa v mezhdunarodnoj praktike [Organizational and Methodological Basis of Anti-corruption Monitoring in International Practice] / L.R. Sosnovskaja // *Humanities, Socio-economic and Social Sciences*. — 2022. — 3. [in Russian]