

УДК 342.95

Артамонов А.Н., кандидат юридических наук, Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского (Россия)

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Состояние коррупции в нашей стране продолжает оставаться одной из серьезнейших проблем. Система антикоррупционного законодательства России включает в себя два уровня нормативных правовых актов: федеральный и региональный. Целью настоящей статьи является анализ и общая юридико-техническая характеристика антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации. Автором проведен сравнительно-правовой анализ всех имеющихся законов субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции, соотношение норм федерального и регионального антикоррупционного законодательства. Особое внимание уделяется юридико-техническим свойствам законодательных актов субъектов Российской Федерации с целью выявления наиболее типичных недостатков и ошибок регионального законодательства, регулирующего правоотношения в сфере противодействия коррупции. В ходе проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что во всех субъектах Российской Федерации приняты и действуют законы о противодействии коррупции. В целом они схожи по структуре и содержанию, но имеют некоторые различия. Однако, качество юридической техники, применяемой региональным законодателем, находится на достаточно низком уровне и нуждается в совершенствовании.

Ключевые слова: Субъекты Российской Федерации. Противодействие коррупции. Антикоррупционное законодательство. Юридическая техника. Правовые понятия и дефиниции. Принципы противодействия коррупции.

С момента ратификации Российской Федерацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в 2006 году прошло более десяти лет. На протяжении последующего десятилетия в нашей стране была выстроена полноценная система антикоррупционного законодательства. Наряду с базовым Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» приняты и вступили в силу еще ряд специализированных законодательных актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Внесены важные изменения и дополнения в десятки действующих федеральных законов. Количество же подзаконных нормативных правовых актов антикоррупционной направленности измеряется уже сотнями. Именно федеральный массив антикоррупционного законодательства находится в сфере научных интересов подавляющего большинство ученых-правоведов [4. С. 261-269], которые практически не обращают внимание на нормативные правовые акты, имеющие меньшую юридическую силу [1. С. 6-12]. Исключения редки и не носят системного характера [2. С. 152-158].

Действующее антикоррупционное законодательство включает в себя не только федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня, но и соответствующее законодательство субъектов РФ. В каждом из 85 субъектов Российской Федерации приняты и действуют свои антикоррупционные законы, которые, как правило, дополняют и конкретизируют федеральное антикоррупционное законодательство. Следует так же отметить, что отдельные субъекты Российской Федерации сработали на опережение, приняв свои законы о противодействии коррупции еще до того, как это сделал федеральный законодатель. В Республике Татарстан закон «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» был принят 4 мая 2006 года, а закон Калужской области «О противодействии коррупции в Калужской области» - 27 апреля 2007 года. Однако в большинстве российских регионов соответствующие законодательные акты принимались в период с 2008 по 2009 годы.

Если попытаться дать общую характеристику антикоррупционным законам субъектов Российской Федерации, то следует начать с их названий. Обращает на себя внимание их тотальная идентичность – закон «О противодействии коррупции в ...» или «О мерах по противодействию коррупции в ...», и дальше идет название того или иного субъекта Российской Федерации. По сути, это калька с

названия федерального закона о противодействии коррупции. Лишь в нескольких субъектах Федерации антикоррупционные законы имеют иные заголовки. В качестве примера можно привести Закон Воронежской области от 12 мая 2009 года № 49-ОЗ «О профилактике коррупции в Воронежской области».

Как отмечают специалисты, «не смотря на то, что термины «предупреждение», «профилактика», «предотвращение», «пресечение» зачастую употребляются как синонимы, коррупционная преступность представляет собой сложное, многогранное явление, требующее применения широкого спектра разного рода мер предупредительного воздействия» [6. С. 178]. В связи с этим вопросы терминологии имеют важное значение не только для теории, но и для правоприменительной практики.

Согласно одноименному федеральному закону, под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Сравнительный анализ компетенционных норм федерального закона о противодействии коррупции и соответствующих положений законодательных актов субъектов недвусмысленно дает понять, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации практически не обладают полномочиями по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений, т.е. по борьбе с коррупцией. К числу основных мер по противодействию коррупции на региональном уровне относятся: разработка и реализация программ противодействия коррупции; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов; антикоррупционный мониторинг; антикоррупционные образование и пропаганда; совершенствование прохождения государственной гражданской службы; обеспечение информационной

открытости и гласности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и т.п. Подавляющее большинство этих и им подобных мер по своей природе носят сугубо предупредительный характер, то есть являются профилактическими. Следовательно, наличие в названии термина «профилактика» более точно отражает предмет правового регулирования региональных антикоррупционных законов.

По своей структуре антикоррупционные законы субъектов Российской Федерации схожи между собой. В большинстве случаев их объем составляет 13-15 статей. Так, Закон Тверской области от 9 июня 2009 года № 39-зо «О противодействии коррупции в Тверской области» состоит из 15 статей, Закон Республики Удмуртия от 20 сентября 2007 года № 55-РЗ «О мерах по противодействию коррупционным проявлениям в Удмуртской Республике» включает в себя 14 статей, Закон Саратовской области от 29 декабря 2007 года № 155-ЗСО «О противодействии коррупции в Саратовской области» - 12 статей, а один из самых последних подобных законодательных актов – Закон города Москвы от 14 декабря 2014 года «О мерах по противодействию коррупции в городе Москве» более компактен и насчитывает всего 11 статей. Наибольшим по объему является Закон Республики Саха (Якутия) от 19 февраля 2009 года 668-3 N 227-IV «О противодействии коррупции в Республики Саха (Якутия)», состоящий из 24 статей. Меньше всего – 6 статей, насчитывает Закон Рязанской области от 15 июля 2010 года № 70-оз «О противодействии и профилактике коррупции в Рязанской области. Однако, по нашему мнению, его качество далеко от совершенства. Минимальный набор правовых норм, причем преимущественно декларативного характера, является скорее формальным и не способствует эффективному противодействию и профилактике коррупции в регионе.

Законы субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции похожи не только в структурном, но и в содержательном плане, и различаются между собой незначительными вариациями. Это обусловлено тем, что большая часть наиболее значимых вопросов в данной сфере регулируется федеральным законодательством, поэтому субъекты

Российской Федерации могут принимать соответствующие законодательные акты только в строго установленных пределах. Так, например, Закон Свердловской области от 20 февраля 2009 года № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области» содержит основные понятия, применяемые в законе, определяет основные принципы противодействия коррупции, систему мер по профилактике коррупции, а так же организационные основы противодействия коррупции. В законодательных актах отдельных субъектов Российской Федерации к этому перечню могут добавляться нормы, содержащие задачи антикоррупционной политики, систему субъектов, проводящих антикоррупционную политику в том или ином регионе, меры финансового обеспечения и др. Закон Республики Удмуртия включает в себя даже подробный перечень деяний, создающих условия для коррупционного поведения лиц, замещающих государственные должности Удмуртской Республики и должности государственной гражданской службы Удмуртской Республики. В статье 20 закона Республики Саха (Якутия) детально прописаны нормы, связанные с ответственностью за несоблюдение требований регионального антикоррупционного законодательства.

В научной среде достаточно широко распространено мнение о том, что дублирование региональным законодателем федеральных норм является ошибкой [5. С. 60]. Однако, по нашему мнению, не все так однозначно. Как быть, например, с понятиями и дефинициями, используемыми в законах субъектов Российской Федерации? В статье 1 уже упоминавшегося закона Республики Удмуртия содержится девять основных понятий, применяющихся для целей данного закона. Среди них только два непосредственно раскрыты в федеральном законодательстве - «коррупция» и «коррупциогенный фактор». Остальные понятия: «коррупционное правонарушение», «коррупционное проявление», «антикоррупционный мониторинг», «антикоррупционная экспертиза правовых актов» в федеральном законодательстве не встречаются. При этом дефиниции понятий закона субъекта Российской Федерации существенно расходятся с дефинициями аналогичных понятий, содержащимися в федеральных законах. Так, например, если под

«коррупциогенным фактором» федеральный законодатель понимает «положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции» (ч.2 ст.1 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»), то с точки зрения регионального законодателя «коррупциогенный фактор - явление или совокупность явлений, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их возникновению и (или) распространению» (ст.1 Закона Республики Удмуртия «О мерах по противодействию коррупционным проявлениям в Удмуртской Республике»).

Трудно понять и логику разработчиков Закона Нижегородской области от 7 марта 2008 года № 20-З «О противодействии коррупции в Нижегородской области», когда они сужают понятие «коррупциогенный фактор», закрепленное в федеральном законе, до масштабов своего региона. Согласно статье 2 областного закона коррупциогенный фактор, это «положения нормативного правового акта Нижегородской области (проекта нормативного правового акта), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции». Что принципиально нового дает такое определение и чем не устраивало уже существующее? Чем же так специфичны коррупциогенные факторы нормативных правовых актов Нижегородской области? Внятный ответ на эти вопросы вряд ли возможен.

В данном случае нам остается только присоединиться к точке зрения специалистов, считающих, что «в законах субъектов РФ целесообразно текстуально сохранить в полной

мере определения, содержащиеся в федеральных законах, которые не могут быть связаны с какой-либо спецификой того или иного субъекта РФ» [3. С. 61-63]. Судя по всему, такого же мнения придерживаются законодатели многих субъектов Российской Федерации (Владимирская область, Калужская область, Орловская область, Тверская область и т.д.). В качестве иллюстрацией может привести формулировку статьи 1 антикоррупционного Закона Воронежской области, где прямо сказано, что: «Для целей настоящего Закона Воронежской области используются основные понятия, установленные федеральным законодательством о противодействии коррупции».

Нередки случаи, когда дефиниции понятий и терминов, не раскрытых в федеральных нормативных правовых актах, не всегда корректно сформулированы в законах субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции. Так, в статье 2 Закона Кировской области от 30 апреля 2009 года № 365-ЗО «О противодействии коррупции в Кировской области», среди перечня потенциальных субъектов коррупционных отношений значатся руководители государственных учреждений и государственных предприятий Кировской области, но отсутствуют лица, занимающие аналогичные должности на местном уровне. Закон Псковской области от 17 июля 2008 года № 784-ОЗ «О противодействии коррупции в органах государственной власти Псковской области и органах местного самоуправления» наряду с определением коррупциогенного фактора, содержит определение и некоего «коррупционного фактора», под которым понимается явление или совокупность явлений, порождающих коррупцию или способствующих ее распространению. В Свердловском законе дефиниция понятия «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов» дана в усеченной форме, только как «выявление в нормативных правовых актах Свердловской области и проектах нормативных правовых актов Свердловской области коррупциогенных факторов», т.е. без раскрытия целей экспертизы и ее последствий. Такая же ситуация наблюдается и в Законе Ивановской области от 18 июня 2009 года № 61-ОЗ «О противодействии коррупции в Ивановской области».

В структуру большинства антикорруп-

ционных законов субъектов Российской Федерации включаются нормы, воспроизводящие семь основных принципов противодействия коррупции, изначально закрепленных в статье 3 ФЗ № 273. К ним относятся:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Как известно, под правовыми принципами понимаются основные идеи, руководящие положения, определяющие содержание и направления правового регулирования. В теории права они делятся на общие, межотраслевые, отраслевые, институциональные. Первые четыре принципа из федерального закона о противодействии коррупции носят общеправовой характер, оставшиеся три относятся к институциональным. Тем не менее, все принципы, содержащиеся в федеральном законе, являются основополагающими в данной сфере. Следовательно, на них должно основываться противодействие коррупции не только на федеральном уровне, но и в каждом субъекте Российской Федерации.

Законодатели ряда субъектов Российской Федерации пошли еще дальше и к принципам, установленным федеральным законом, добавили свои, региональные принципы противодействия коррупции. Таким образом, в Законе Кировской области их уже не 7, а 9, в Законе Республики Саха (Якутия) 11, в Законе Республики Удмуртия 12, в Законе Республики Кабардино-Балкария от 19 июня 2007 года № 38-РЗ «О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике» целых 13 принципов. Полагаем, что такое количество декларативных правовых норм совершенно излишне для законодательных актов субъектов Российской Федерации. Чего

стоят и для чего нужны такие региональные принципы, как «защита государством прав и законных интересов лиц, замещающих государственные должности, должности государственной гражданской службы, установление этим лицам заработной платы (денежного содержания) и льгот, обеспечивающих указанным лицам и их семьям достойный уровень жизни» (п. 8 ст. 4 Закона Республики Кабардино-Балкария), или «недопустимость делегирования полномочий органов государственной власти Удмуртской Республики по государственному регулированию предпринимательской деятельности физическим и юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также делегирования полномочий по контролю за указанной деятельностью» (п.9 ст.3 Закона Республики Удмуртия)? Полагаем, что эти вопросы, так же как и предыдущие, останутся без ответа.

За прошедшее десятилетие в нашем государстве предприняты значительные усилия, направленные на минимизацию уровня коррупции. Одним из ключевых направлений деятельности в данной сфере является формирование масштабного антикоррупционного правового поля на правовом пространстве Российской Федерации. Антикоррупционное законодательство включает в себя два уровня нормативного правового регулирования: федеральный и региональный. В настоящее время все 85 субъектов Российской Федерации приняли свои законы о противодействии коррупции. По своей структуре и содержанию законы субъектов Российской Федерации о противодействии

коррупции схожи между собой, что обусловлено значительным объемом полномочий Российской Федерации, установленных федеральным законодательством.

Тем не менее, даже в такой ситуации региональные законы далеки от совершенства. В основе их названия содержится понятие «противодействие коррупции», что не отражает реальных полномочий органов государственной власти субъектов РФ в данной сфере. Прослеживается тенденция к неоправданному дублированию федерального законодательства и включению в текст правовых актов многочисленных декларативных положений. В отдельных случаях наблюдается стремление нагрузить закон нормами, отражающими мнимую региональную специфику противодействия коррупции и другие нарушения юридической техники.

Подводя итог, следует еще раз отметить, что антикоррупционная сфера правового регулирования достаточно полно представлена федеральным законодательством. В связи с чем вновь хочется задаться вопросом о границах свободы регионального нормотворчества, о засилье в нем пустых декларативных статей, о целесообразности тотального слепого копирования федеральных норм и допустимости региональных особенностей там, где они являются излишними. Полагаем, что основная задача регионального законодателя состоит не в демонстрации некой специфики того или иного субъекта Российской Федерации или дублировании положений федеральных законов, а в развитии и конкретизации их в собственных правовых актах.

Список литературы

1. Басова Т.Б. Противодействие коррупции в свете административной реформы в России // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2012. № 4. С. 6-12.
2. Козлов Т.Е. Становление и развитие правового регулирования в сфере противодействия коррупции в Республике Крым // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 152-158.
3. Кочои С.М. Антикоррупционное законодательство: практика реализации в субъектах РФ // Законность. 2013. № 6. С. 61-63.
4. Мамитова Н.В. Проблемы противодействия коррупционным преступлениям в Российской Федерации // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. [Criminological magazine of the Baikal state University of Economics and law] 2016. Т.10, № 3. С. 281-289.
5. Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Цирин А.М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 60.

6. Шведко А.В. Соотношение понятий «предупреждение», «пресечение» и «профилактика» в контексте исследования коррупционной преступности // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 1. С.177-179.

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE ANTI-CORRUPTION LEGISLATION IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The state of corruption in our country continues to be one of the most serious problems. The system of anti-corruption legislation in Russia includes two levels of regulations: Federal and regional. The purpose of the present article is to analyze and to give general legal and technical characteristics of the anti-corruption legislation in the subjects of the Russian Federation. The author carried out a comparative legal analysis of the laws in the subjects of the Russian Federation on the corruption countering, the correlation of the norms of federal and regional anti-corruption legislation. Particular attention is paid to the legal and technical properties of legislative acts of the constituent entities in the Russian Federation in order to identify the most typical deficiencies and mistakes in regional legislation regulating legal relationship in the anti-corruption field. In the course of the research, the author comes to the conclusion that anti-corruption laws have been adopted and are acting in all constituent entities of the Russian Federation. In general, they are similar in structure and content, but they have some differences. However, the quality of legal techniques applied by a regional legislator does not always meet the modern requirements and needs to be improved.

Keywords: subjects of the Russian Federation, corruption countering, anti-corruption legislation, legal technique, legal concepts and definitions, principles of anti-corruption.

References

1. Basova T.B. Protivodeĭstvie korruptsĭii v svete administrativnoĭ reformy v Rossii [Combating corruption in the light of administrative reform in Russia]. Kriminologicheskiĭ zhurnal Baĭkal'skogo gosudarstvennogo universiteta ėkonomiki i prava [the Criminological magazine of the Baikal state University of Economics and law]. 2012. № 4. S. 6-12.

2. Kozlov T.E. Stanovlenie i razvitie pravovogo regulirovaniĭa v sfere protivodeĭstviĭa korruptsĭii v Respublike Krym [The formation and development of legal regulation in the sphere of corruption counteraction in the Republic of Crimea]. ZHurnal rossiĭskogo prava [Journal of Russian law]. 2017. № 2. S. 152-158.

3. Kochoĭ S.M. Antikorruptsionnoe zakonodatel'stvo: praktika realizatsĭii v sub'ëktakh RF [Anti-corruption legislation: practice implementation in the constituent entities of the Russian Federation]. Zakonnost'. [legality]. 2013. № 6. S. 61-63.

4. Mamitova N.V. Problemy protivodeĭstviĭa korruptsionnym prestupleniĭam v Rossiĭskoiĭ Federatsĭii. [Problems of counteraction to corruption crimes in the Russian Federation]. Kriminologicheskiĭ zhurnal Baĭkal'skogo gosudarstvennogo universiteta ėkonomiki i prava. 2016. T.10, № 3. S. 281-289.

5. Xabrieva T.ĪA., Andrichenko L.V., TĖsirin A.M. O rezul'tatakh analiza praktiki realizatsĭii programm protivodeĭstviĭa korruptsĭii v sub'ëktakh Rossiĭskoiĭ Federatsĭii i predlozheniĭakh po povyshe-niĭu ikh ėffektivnosti [The results of the analysis of practice of implementation of programs combating corruption in the constituent entities of the Russian Federation and proposals for improving their efficiency]. ZHurnal rossiĭskogo prava [Journal of Russian law]. 2012. № 11. S. 60.

6. SHvedko A.V. Sootnoshenie poniĭtiĭ «preduprezhdenie», «presechenie» i «profilaktika» v kontekste issledovaniĭa korruptsionnoĭ prestupnosti [The relationship between the concepts of "prevention", "suppression" and "prevention" in the context of the study of corruption crime]. Kriminologicheskiĭ zhurnal Baĭkal'skogo gosudarstvennogo universiteta ėkonomiki i prava. [the Criminological magazine of the Baikal state University of Economics and law]. 2014. № 1. S.177-179.

Об авторе

Артамонов Алексей Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского (Россия), E-mail: alexeiartamonow@yandex.ru

Artamonov Alexey Nikolaevich – candidate of legal Sciences, associate Professor, head of chair of state legal disciplines, Bryansk state University named after academician I. G. Petrovsky (Russia), E-mail: alexeiartamonow@yandex.ru