

УДК 338.24

С.Л. Алексеев, С.Г. Гордеев, А.А. Даренков, Р.И. Мингазов, М.Г. Мингазова

ФГБОУ ДПО «Татарский институт переподготовки кадров агробизнеса», Республика Татарстан, г. Казань, email: tany_1313@mail.ru

КЛЮЧЕВЫЕ ДЕФЕКТЫ ПОНЯТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ПРАВОВОЙ ДЕФИНИЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Ключевые слова: противодействие коррупции, экономическая безопасность, региональная экономика, общественный контроль, гражданское общество, общественный мониторинг, российское законодательство, институты гражданского общества.

В представленной статье авторами проанализированы теоретические подходы к трактовке понятия «общественный контроль», использованного в российском законодательстве. На основе формально-логического и герменевтического методов авторы выявили ключевые дефекты исследованной правовой дефиниции и пришли к выводу, что необходимо провести градацию категории общественного контроля с более расширенным содержанием и полномочиями субъектов уполномоченных на его проведения, как деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц с целью обеспечения экономической безопасности субъектов Российской Федерации на основе предупреждения, выявления, последующего устранения и профилактики причин и факторов, а также минимизации и ликвидации последствий коррупционных проявлений в рамках данного авторами понятия антикоррупционного контроля.

S.L. Alekseev, S.G. Gordeev, A.A. Darenkov, R.I. Mingazov, M.G. Mingazova

FGBOU DPO «Tatar Institute for Retraining of Agribusiness Personnel», Republic of Tatarstan, Kazan, email: tany_1313@mail.ru

KEY DEFECTS IN THE CONCEPT OF PUBLIC CONTROL IN THE LEGAL DEFINITION OF THE REGIONAL ECONOMY

Keywords: anti-corruption, economic security, regional economy, public control, civil society, public monitoring, Russian legislation, civil society institutions.

In the presented article, the authors analyzed the theoretical approaches to the interpretation of the concept of “public control” used in Russian legislation. On the basis of formal-logical and hermeneutic methods, the authors identified the key defects of the studied legal definition and came to the conclusion that it is necessary to gradate the category of public control with a more expanded content and powers of subjects authorized to conduct it, as the activities of federal government bodies, government bodies of subjects Russian Federation, local authorities, civil society institutions, organizations and individuals in order to ensure the economic security of the constituent entities of the Russian Federation on the basis of preventing, identifying, subsequent elimination and prevention of causes and factors, as well as minimizing and eliminating the consequences of corruption within the framework of the concept of anti-corruption control given by the authors.

Региональные особенности экономического развития предопределили формирование комплекса специальных методов и механизмов противодействия коррупции. Среди которых необходимо выделить институт общественного контроля, который должен предупредить наступление неблагоприятных последствий в экономике, вызванных коррупционными процессами в нашем обществе. Однако в современной управленческой практике данный контроль используется преимущественно для выявления свершившихся коррупционных проявле-

ний, т.е. из превентивного инструмента общественный контроль превратился в реакцию на уже свершившийся факт, на существующую коррупцию [1].

Региональная направленность данного института в основном сопряжена с особенностями федеративных отношений, сложившихся в России. Экономика субъектов Российской Федерации испытывает на себе влияние различных тенденций, вызванных коррупцией. Поэтому в сравнительном анализе прослеживается целая категория российских регионов, стремящихся использовать

не только стандартные способы общественного контроля, но и отдельные инновационные технологии, апробированные в зарубежных странах [2].

Тем самым в современной экономической науке стала очевидной потребность в исследовании проблем и противоречий, сопровождающих процесс формирования регионального общественного контроля. В силу этого настоящее исследование проведено в плоскости соотношения превентивных способов борьбы с коррупцией в государственно-управленческой практике субъектов Российской Федерации. В заданных рамках были выявлены новые институциональные тенденции региональной экономической безопасности с учётом различных экономических интересов, реализуемых в коррупционном обороте [3].

Материалы и методы исследования

Институт общественного контроля признан одним из основополагающих элементов развития любого демократического государства и ключевым фактором в системе противодействия коррупции. В современной научной литературе неоднозначно оценивается понятие и значение общественного контроля. Так, в зарубежных публикациях отмечается, что такой контроль заключается в определённых действиях, предпринимаемых гражданами и их различными объединениями как по отношению к институтам публичного управления, так и ко всем иным структурам, занимающимся вопросами общественного обустройства [4;5]. Подобной позиции придерживаются и многие отечественные исследователи [6;7].

Таким образом, научные представления об общественном контроле в системе обеспечения экономической безопасности на региональном уровне и современная экономико-управленческая практика находятся в динамике, что проявляется в отдельных пробелах и противоречиях, требующих теоретического и методологического осмысления. Концептуальные подходы к обеспечению экономической безопасности субъектов федерации через систему общественного контроля требуют пересмотра и обновления с учётом достижений экономической науки. Поэтому исследование влияния кон-

трольных механизмов на региональную экономическую безопасность в России должно опираться на целостное представление не только об их природе, но и о факторах развития, включая условия институционализации коррупции в экономической системе [8].

Результаты и их обсуждение

Беспрепятственное использование общественного контроля в качестве инструмента воздействия на органы власти и публичных должностных лиц является неотъемлемым признаком гражданского общества. Тем самым в правовом государстве отношения, возникающие в связи с реализацией общественного контроля, должны подвергаться фрагментарному регулированию, которое выражается, прежде всего, в формулировании общих принципов взаимодействия власти с субъектами данного вида деятельности с целью повышения эффективности экономической безопасности страны и её регионов.

В самом широком значении общественный контроль, как один из важнейших элементов антикоррупционного контроля, касающихся различных сфер, в том числе деятельности частных организаций и физических лиц, если это в определённой степени затрагивает интересы общества и государства в целом [9;10].

В российской правовой науке общественный контроль, в целом, ассоциируется с деятельностью по сбору, обработке и использованию определённых сведений о субъектах публичного управления (преимущественного государственного и муниципального), а равно об организациях, выполняющих публичные функции [11;12;13]. Подобная трактовка всецело вытекает из действующего законодательства Российской Федерации и его субъектов, в котором предпринята попытка сформулировать понятие общественного контроля в инверсионном ключе. Последнее, в частности, означает дефрагментацию объекта, обозначенного в качестве системы общественных правоотношений, выведенных из предмета правового регулирования (например, коммерческая деятельность) либо подчинённых специальным нормам (вопросы обороны, безопасности, правопорядка).

Так, в п. 1 ст. 4 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» дефиниция общественного контроля раскрыта в плоскости деятельности определённых субъектов (лиц, признанных в качестве таковых по нормам данного закона) по наблюдению за «деятельностью» органов и организаций публичного сектора. Одновременно с этим в указанной норме выделены такие категории, как «общественная проверка», «анализ» и «общественная оценка» – применительно к актам и решениям, исходящим от публичных органов и организаций [14].

Наблюдение, как лексема в существующем правовом понятии общественного контроля, предполагает целый спектр действий, направленных на получение информации о деятельности органа или организации в сфере публичного управления. Не случайно этому посвящены статьи в Федеральном законе № 212-ФЗ (ст.ст. 7-8), что помогает выявить объективные закономерности развития региональной и отраслевой экономик.

Вместе с тем глагол «наблюдать» излишне широк для точности правовых формулировок, используемых при регулировании отношений по осуществлению общественного контроля в целях обеспечения экономической безопасности регионов. Он включает в себя объективное слежение за чем-либо, беспристрастное изучение (исследование) чего-либо, а также определённое восприятие изучаемого объекта [15]. На данном фоне термин «наблюдение» в ст. 4 Федерального закона № 212-ФЗ наверняка имеет более узкое значение. Это косвенно подтверждается содержанием других норм данного закона, по существу, ограничивающих субъектный и объектный состав отношений, а также задействованный инструментарий реализации контрольных функций региональной экономики.

Например, в ст. 9 в статусе субъектов общественного контроля обозначены лишь организационные единицы (общественные палаты, советы, комиссии, инспекции и группы), по каждой из которых в федеральном и региональном законодательстве очерчен круг специальных требований. При этом в п. 1 ст. 3 прямо подчёркивается право граждан

на участие в общественном контроле и в коллективных, и в индивидуальных формах. Впрочем, в п. 3 ст. 3 оговаривается, что гражданин может выступать либо общественным инспектором, либо общественным экспертом. Оба статуса не обозначены в ст. 9 в качестве субъектов общественного контроля, что даёт основание полагать о непризнании индивидуальных участников данных правоотношений как полноправных субъектов и это непосредственно отражается на экономической ситуации в регионе.

Отмеченный дисбаланс в формулировке приведённых норм Федерального закона № 212-ФЗ позволяет скорректировать понятие общественного контроля лишь до таких видов деятельности, которые приобретают исключительно коллективные и организационные формы, названные непосредственно в законодательстве.

В более концентрированном виде представляется трактовка общественного контроля в качестве коллективной деятельности по проверке действий (бездействия) и решений органов и организаций публичного управления. В такой плоскости контроль предполагает установление соответствия между правовыми нормами и поведением должностных лиц, представляющих интересы звеньев публичной власти на различных уровнях субъекта страны [16].

Однако в Федеральном законе № 212-ФЗ словосочетание «общественная проверка» использовано в ограничительном значении: оно сведено до оценки актов и решений органов власти и организаций, выполняющих публичные функции.

Проблема низкой эффективности общественного контроля в субъектах Российской Федерации заключается в отсутствии конкретизированных экономических интересов – частных и публичных. Это проявляется в дублировании институтов противодействия коррупции, наделении специальных органов смежными полномочиями (нередко конкурирующими друг с другом), в не статичности и непрозрачности правил антикоррупционной деятельности.

Также существенным препятствием служит ограничение форм общественного (гражданского) контроля. Зачастую субъекты федерации создают подкон-

трольные региональным экономическим элитам неправительственные организации, специализирующиеся на борьбе с коррупцией. В то же время эффективность деятельности таких институтов сомнительна в силу формализации общественного контроля, приводящей к игнорированию его основных результатов. Это даёт нам основание сформулировать понятие «превенция коррупционных проявлений», под которым понимается деятельность субъектов экономической безопасности, направленная на реализацию антикоррупционной политики государства по выявлению, изучению, ограничению и устранению детерминантов, порождающих коррупцию, что позволит расширить сферу применения и воздействия на коррупционные проявления в целях обеспечения экономической безопасности государства.

Проведя анализ можно сказать, что общественный контроль строится на базе аксиологических представлений, которые раскрывают превентивные меры через призму экономических интересов и ценностей. Исходя из этого, дано понятие «антикоррупционного контроля», под которым понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц с целью обеспечения экономической безопасности субъектов Российской Федерации, связанных с предупреждением, выявлением, последующем устранением и профилактики причин и факторов, а также минимизации и ликвидации последствий коррупционных проявлений [17].

Прежде всего, на государственном уровне понимание антикоррупционного контроля вообще не применяется так как не содержится в действующих законах, не упоминается в управленческих документах (государственных и муниципальных стратегиях и программах). Вследствие этого исследователи по-разному оценивают его содержательный смысл.

Так, одна группа авторов раскрывают антикоррупционный контроль в качестве системы общих и специальных мер. Они используются лишь теми органами публичного управления (государ-

ственного и муниципального уровня), которые получили соответствующие полномочия [18]. Тем самым рассматриваемый вид контроля иницируется государством и всегда носит публичный характер, даже если отдельные его элементы формируются в негосударственном секторе (институтами гражданского общества).

Поскольку антикоррупционный контроль рассматривается как публичная деятельность, в рамках первого научного подхода он должен быть подвержен определённым процедурным требованиям. С позиции «старого» институционализма это сводится к форме повторяющегося поведения актора, т.е. приобретает организационные черты и требует создания постоянно действующей структуры.

Отсюда вытекает другая особенность первого восприятия антикоррупционного контроля – возможность его осуществления только со стороны компетентного субъекта [19]. Результаты проверок, связанных с потенциальной коррупцией в различных отраслях экономики, приобретают значимый характер тогда, когда они установлены определённым органом публичного управления (государственным или на уровне местного самоуправления), а равно должностным лицом или общественной организацией. Тем самым следует констатировать, что меры антикоррупционного контроля могут применять не только для обнаружения существующих коррупционных действий, но и в качестве инструмента их предупреждения.

Выявленная взаимосвязь экономических интересов и регионального коррупционного оборота, в том числе на основе обширной типологии коррупционных проявлений. Они зависят как от специфики отдельных отраслей экономики, в которых сложились собственные типы коррупции, так и от институциональных условий, в которых реализуются коррупционные интересы и переменных, характеризующих коррупционную активность. Перечисленные субъекты должны получить некое формальное право на проведение мероприятий, выражающих антикоррупционный контроль.

В экономической науке сложился второй подход к пониманию антикоррупционного контроля. Он завязан на тех

особенностях, которые имеются на определённой территории и проявляются в её экономической системе [20]. Тем самым контрольные меры вправе реализовать не только институты государственной власти, но и неправительственные акторы (институты гражданского общества, частные лица, независимые общественные объединения и т.д.) [21].

В частности, в Республике Татарстан граждане выделяются в отдельную структуру лиц, которые могут участвовать в осуществлении антикоррупционной политики [22, ст. 4]. Вместе с тем такое участие ограничивается определёнными полномочиями, т.е. приобретает второстепенный, а не главный характер.

Схожий вариант прослеживается в институтах противодействия коррупции в Забайкальском крае. Там так же граждане обозначены в качестве лиц, обладающих правом участвовать в реализации превентивных антикоррупционных мер [23, ст. 6].

Имеются примеры российских регионов, в которых рядовые жители не институционализированы в процесс осуществления антикоррупционного контроля. Такой подход сложился в Красноярском крае, поэтому региональное законодательство не наделяет граждан соответствующими полномочиями, т.е. результаты их антикоррупционных проверок требуют дополнительного признания со стороны органов публичного управления [24].

Рассматриваемая позиция восприятия антикоррупционного контроля строится на выделении эффективности его реализации. Так, значение приобретает не признание результатов проверки определёнными публичными акторами, а возможность институтов гражданского общества воздействовать на данный процесс [25, с. 229]. На основании этого нами уточнено понятие «экономическая коррупция» в качестве совокупности коррупционных проявлений в сфере экономических отношений, заключающаяся в возможности использования должностными лицами своего служебного статуса по присвоению материальных ресурсов, собственности, финансов, а также получения различных льгот, иных преимуществ и выгод в сфере экономики государства.

Приведённые две научные трактовки антикоррупционного контроля имеют ярко выраженную формальную составляющую. В институционализме она проявляется в существовании неизменных правил, которые закрепляют государственное (или иное публичное) вмешательство в деятельность по противодействию коррупции. Однако указанные варианты не всегда учитываются особенности экономического назначения такого контроля.

Экономический смысл в предупреждении коррупции выражается в возможности оценить влияние этого негативно-го явления на соответствующие экономические отношения. В частности, это проявляется в прозрачном механизме установления ущерба (нанесённого или потенциально возникающего в будущем). Сюда же относится установление экономической заинтересованности в реализации коррупционных схем, что сопряжено с систематизацией отношений между экономическими акторами. Подобный глубинный подход позволяет выявить скрытые формы экономической деятельности, которая направлена на обеспечение коррупционного оборота в отдельно взятом регионе [26, с. 27].

Можно заключить, что экономический смысл коррупции и антикоррупционного контроля представляется значительно отличающимся от восприятия данных категорий в смежных гуманитарных науках. Несмотря на формально-рациональный характер экономикотеоретического понимания коррупции, он не является определяющим.

В юридических, как и в политических, науках коррупция всегда признаётся преступлением, что сводит её оценку к нормативному содержанию законов. В экономических исследованиях коррупция приобретает значительно широкие терминологические рамки. В обобщённом виде это сводится к должностному положению и к определённым полномочиям (публичного либо частного характера), которые используются против институционализированных интересов. К числу последних относятся как государственные (муниципальные), так и корпоративные интересы. Главным условием такого поведения служит причинение экономического вреда, который

может иметь далеко не только имущественное выражение [27].

Специфическим восприятием коррупции в экономико-теоретической плоскости выступает наличие определённой системы (преимущественно корпоративистского толка), у которой есть «общие интересы». Именно попытка противодействовать этим совокупным интересам за счёт занимаемого положения, в том числе имущественного, расценивается как коррупционное поведение [28, р. 988]. Сходство с формальным закреплением дефиниции «коррупция» прослеживается в части извлечения выгоды в любой из возможных форм.

Термин «интерес», выделяемый в рассматриваемом подходе, приобретает преимущественно экономическое содержание. Вред ему может иметь как материальное, так и репутационное выражение. При этом интерес в предотвращении подобных негативных последствий есть как у государства, так и его регионов, а равно у иных хозяйствующих субъектов [29, с. 70].

К числу лиц, чьи интересы затрагиваются коррупционными действиями, в экономической науке причисляются, в первую очередь, субъекты, у которых возникли прямые убытки, т.е. их экономические интересы затронуты прямым образом [590, с. 67]. Однако к категории заинтересованных лиц также относятся участники экономического оборота, которым коррупция причиняет косвенный вред.

Вследствие этого можно установить принципиальную разницу между пониманием антикоррупционного контроля в смежных науках.

Так, в правовом смысле такой контроль расценивается в качестве совокупности мер, системно ориентированных на верификацию требований законодательства в области противодействия коррупции [30, с. 5]. Подобной проверке подвергается поведение публичных должностных лиц.

Если следовать экономическому пониманию антикоррупционного контроля, то он посредством определённых мер призван выявлять коррупционные факты, а также превентивно воздействовать (предупреждать) на потенциально возможное коррупционное поведение

частных и публичных акторов. Примечательно, что такой контроль соотносит действия проверяемых лиц не только с правовыми требованиями, но и с экономическими интересами [31, с. 160]. К числу субъектов, имеющих эти интересы, относятся граждане, общество, организации любых форм собственности, муниципальные образования, регионы, государство и наднациональные объединения.

Следует признать, что столь широкое восприятие антикоррупционного контроля учёными в области экономики не всегда сопровождается детализацией субъектного состава отношений, складывающихся по поводу превентивного воздействия на коррупцию. В частности, выделяя граждан как лиц, потенциально страдающих от коррупционного оборота, исследователи рассматривают лишь субъектов малого бизнеса. Если индивидуальный предприниматель соприкасается с коррупционным барьером или сам заинтересован в совершении коррупционной сделки, то он воспринимается в качестве субъекта или объекта контроля.

Получается, что экономические интересы других граждан, которые не занимаются бизнесом, рассматриваются лишь в совокупности, т.е. приобретают не частный, а публичный характер. Именно они растворены в таких категориях, как «общество», «население муниципалитета», «публичное образование» и др. Тем самым разделение людей по их экономическому статусу ярко прослеживается в современных специальных исследованиях [32].

Не менее дискуссионным вопросом остаётся отнесение к субъектам коррупции (и к объектам антикоррупционного контроля) негосударственных организаций.

С одной стороны, в условиях интенсивного развития государственно-частного партнёрства любая компания может стать участником бюджетных проектов, тем самым потенциально сталкиваясь с коррупционными рисками.

С другой стороны, коррупция возникает также в областях, никак не связанных с государством и с расходованием публичных бюджетных средств. Отсюда ряд авторов выводят тезис о возможно-

сти использования антикоррупционного контроля к тем компаниям и некоммерческим организациям, которые связаны с публичной сферой, но не аффилированы с государственными финансами.

Если отдельные коррупционные эпизоды, возникающие в малом бизнесе, не угрожают напрямую экономической безопасности государства, то их совокупность (массовость) приобретает макроэкономические черты и в пределах усечённых территориальных масштабов (региона, муниципального образования, экономического кластера) препятствуют функционированию рыночного экономического оборота.

Антикоррупционный контроль в региональном срезе призван предупреждать негативные последствия не только со стороны представителей публичного сектора, но и частного бизнеса, и граждан без специального экономического статуса. Главным условием его распространения на перечисленных субъектов является ущемление экономических интересов, принадлежащих большей категории лиц (от публичных образований в виде государства, региона или муниципалитета до рядовых граждан).

Тем самым рассматриваемый контроль в государственном масштабе и в региональных пределах приобретает разное значение. Прежде всего, это обосновано оперативной возможностью реагировать на коррупционные проявления в пределах муниципалитета или региона. Если система реализации контрольных мероприятий гибкая и дебюрократизированная, то установление коррупции происходит быстрее и эффективнее. Однако при наличии искусственной конкуренции между административными структурами региона или муниципалитета антикоррупционный контроль может приобретать черты борьбы за сферы влияния [33]. Поскольку региональная, а в особенности – местная экономика в России демонстрируют тенденции к монополизации и олигополизации, то предупреждение коррупционных последствий даёт возможность оперативно минимизировать имущественный ущерб. Не менее значимым является снятие социальной напряжённости, вызываемой коррупционными злоупотреблениями на местах. Тем са-

мым отсутствие действенного механизма антикоррупционного контроля рано или поздно препятствует нормальной деятельности организаций, имеющих жизненно важное назначение (обслуживающих здравоохранение, оказывающих образовательные услуги, сопровождающих решение жилищно-коммунальных проблем). Именно из таких звеньев складывается безопасность целого региона.

Тем самым рассматриваемый контроль в государственном масштабе и в региональных пределах приобретает разное значение. Прежде всего, это обосновано оперативной возможностью реагировать на коррупционные проявления в пределах муниципалитета или региона. Если система реализации контрольных мероприятий гибкая и дебюрократизированная, то установление коррупции происходит быстрее и эффективнее. Однако при наличии искусственной конкуренции между административными структурами региона или муниципалитета антикоррупционный контроль может приобретать черты борьбы за сферы влияния. Поскольку региональная, а в особенности – местная экономика в России демонстрируют тенденции к монополизации и олигополизации, то предупреждение коррупционных последствий даёт возможность оперативно минимизировать имущественный ущерб. Не менее значимым является снятие социальной напряжённости, вызываемой коррупционными злоупотреблениями на местах [34, с. 40]. Тем самым отсутствие действенного механизма антикоррупционного контроля рано или поздно препятствует нормальной деятельности организаций, имеющих жизненно важное назначение (обслуживающих здравоохранение, оказывающих образовательные услуги, сопровождающих решение жилищно-коммунальных проблем). Именно из таких звеньев складывается безопасность целого региона.

Другим немаловажным проявлением указанной проблемы выступает искусственное ограничение форм общественного (гражданского) контроля. Зачастую субъекты федерации создают собственные условно неправительственные институты, специализирующиеся на борьбе с коррупцией. В то же время эффективность деятельности таких ин-

ституциональных структур с каждым годом стремительно снижается из-за их формального отношения к коррупционному обороту.

Кроме того, результаты антикоррупционного контроля т.н. «независимых» акторов либо игнорируются, либо нивелируются. Ряд авторов отмечает, что во многом подобное состояние дел в превентивном механизме противодействия коррупции детерминировано строгими рамками федеральной политики, не дающей российским регионам полномочий по самостоятельному установлению соответствующего контроля [35, с. 121]. Однако разница в масштабах распространения коррупции и в её негативных последствиях для региона показывает, что причина неравнозначной эффективности антикоррупционного контроля кроется в интересах элиты. Речь идёт, в первую очередь, об экономической и политической элите, которая в отдельных субъектах Российской Федерации имеет тенденцию к сращиванию между собой.

Помимо этого, экономические интересы в развитии регионального антикоррупционного контроля зависят от субъектов, доминирующих на рынке одного товара, работы или услуги. Тем самым при исследовании особенностей превентивных мер в области коррупции следует учитывать монополизацию региональных рынков и зависимость экономических связей от неформальных практик. Исходя из этого и дано вышеописанное понятие «антикоррупционного контроля».

Исходя из выявленных особенностей, можно выделить три группы факторов, предопределяющих указанное состояние регионального антикоррупционного контроля: недостатки в стратегическом планировании, которые сопряжены с неразвитым механизмом формирования региональной антикоррупционной политики. В частности, гражданское участие в данном процессе носит преимущественно формальный характер, а разработкой контрольных мероприятий, как правило, занимаются те же органы государственного управления, которые являются подконтрольными объектами; ошибки в осуществлении контрольных мер, вызванные задержкой во внедрении

принципов независимости и объективности проводимых антикоррупционных проверок с последующим реагированием на обнаруженные факты коррупции; отсутствие комплексного механизма, позволяющего оценить результативность контрольных мероприятий, в связи с чем каждый субъект Российской Федерации использует неоднозначные методы определения эффективности превентивного воздействия на коррупцию.

Так, несовершенная разработка мер предупреждения коррупции, равно как и её выявления, напрямую порождает дефекты антикоррупционного контроля в российских регионах. К настоящему моменту ни один субъект федерации не ввёл в управленческую практику рассматриваемый термин. Он растворяется в целой группе действий, предпринимаемых акторами для установления коррупционных фактов или для попытки устранения условий, способствующих им. В нормативных актах и в программных документах, принимаемых органами региональной власти, перечисляются отдельные меры, которые в силу своего содержания вписываются в категорию антикоррупционного контроля. Например, чаще всего субъекты Российской Федерации наделяют превентивным характером антикоррупционный мониторинг и соответствующие экспертизы [36].

Указанные мероприятия, прежде всего, носят превентивный характер. Если в процессе их реализации обнаруживаются коррупционные проявления, то в отношении таких фактов применяются другие, но уже постреакционные действия (в рамках уголовно-правовых процедур). Тем самым и антикоррупционная экспертиза, и соответствующий мониторинг в полной мере обладают признаками антикоррупционного контроля.

В плоскости анализируемых двух групп мероприятий субъекты федерации выступают и в качестве исполнителей, и в статусе инициаторов внедрения новых технологических инструментов их применения. Это связано с тем обстоятельством, что постреакционные действия всецело являются прерогативой федеральной власти, которой напрямую подчиняются правоохранительные институты. Региональному уровню в более

широком ключе доступны меры по предупреждению коррупции, что при должной заинтересованности позволяет им развивать данное направление.

Антикоррупционная экспертиза представляет собой специальный контрольный механизм. Она применима лишь к определённой, довольно узкой, категории объектов. Чаще всего ими выступают нормативные документы различных уровней: от муниципального до федерального. Более того, в большинстве российских регионов данная экспертиза распространяется на акты отдельных организаций, если они выполняют публичные функции, осложнённые коррупционным риском.

Примечательно, что в экономическом направлении исследований антикоррупционного контроля юридические лица (как с публичным, так и с частным статусом) признаны в качестве основных акторов. Это вытекает из представления об уязвимости их интересов, на которые посягает коррупция. Относительно региональной экономики именно организационные формы коммерческого и некоммерческого типа используются для обеспечения коррупционного оборота.

Между тем в субъектах Российской Федерации антикоррупционная экспертиза, как и другие контрольные механизмы, затрагивает лишь ту экономическую и административную деятельность, которая имеет публичный (открытый) характер. В данную категорию включены в большей степени государственные и муниципальные структуры, а также публичные компании [37, с. 138]. Последние, как правило, учреждены Российской Федерацией, субъектом федерации либо муниципалитетом для реализации стратегических задач. К их числу относится система государственных корпораций, различные унитарные предприятия, а также некоммерческие структуры вроде бюджетных и автономных учреждений. В категорию публичных организаций входят другие формы осуществления общественной деятельности, сопряжённой с отдельными властными функциями (партийные организации, отраслевые ассоциации, некоммерческие фонды и союзы и т.п.).

В отличие от ряда зарубежных национальных экономических систем рос-

сийский вариант антикоррупционной экспертизы, равно как и антикоррупционного мониторинга, распространяется исключительно на публичные образования. Одновременно с этим контроль, призванный предупреждать коррупцию в субъектах Российской Федерации, направлен на гораздо более широкий круг отношений. Он должен затрагивать деятельность как государственных, так и частных компаний, а в некоторых случаях его мероприятия могут выявлять коррупционные действия с участием индивидуальных предпринимателей.

Отмеченное противоречие прослеживается в признании всеми российскими регионами деловой (коммерческой) коррупции как явления, которому также необходимо противодействовать на государственном уровне. Тем самым институты государственного управления разделяют ответственность за влияние подобных коррупционных действий на территориальную экономическую безопасность. При этом одного лишь постулирования данного направления явно недостаточно, поскольку практический механизм антикоррупционного контроля в отношении негосударственных участников регионального рынка фактически не разработан.

Таким образом, частные организационные формы (коммерческого и некоммерческого типа) в большинстве субъектов федерации выведены из-под антикоррупционного контроля. Сказанное вовсе не означает, что государство не реагирует на коррупционные проявления с их участием. Однако такое регулирование имеет посткоррупционный характер, т.е. происходит после возникновения значительного ущерба от деловой коррупции. При этом необходимо иметь в виду, что промежуток, возникающий между коррупционным действием и реакцией на него, может значительно растягиваться во времени.

Резюмируя, отмечаем, что смешение понятий, задействованных в российском законодательстве об общественном контроле, выводит терминологический ряд данного института из правового поля. В конечном итоге значение приобретает не сама дефиниция, позволяющая широко трактовать использованные категории, а нормы, уточняющие механизм форми-

рования и реализации общественного контроля. В теории формализации подобный механизм правового регулирования традиционно трактуется в пользу бюрократизации процесса построения правоотношений и придаёт общественному контролю в Российской Федерации директивный характер. Исходя из этого необходимо провести градацию категории общественного контроля с более расширенным содержанием и полномочиями субъектов уполномоченных на его проведения, как деятельности федеральных

органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц с целью обеспечения экономической безопасности субъектов Российской Федерации на основе предупреждения, выявления, последующего устранения и профилактики причин и факторов, а также минимизации и ликвидации последствий коррупционных проявлений.

Библиографический список

1. Алексеев С.Л., Аюпов А.А. Методологические основы экономической безопасности государства в сфере противодействия коррупции // Казань: Издательский центр Университета управления «ТИСБИ», 2019. 112 с.
2. Алексеев С.Л., Сергеева Ю.С., Шайдуллин Р.Н. Правовая подготовка студентов образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования к предупреждению коррупционных проявлений: Монография / под ред. д. пед. наук, проф. С.Я. Казанцева. Казань: ЧОУ ВО «Академия социального образования», 2016. 200 с.
3. Алексеев С.Л., Сергеева Ю.С. Компетентность по противодействию коррупции в системе экономической безопасности субъекта Российской Федерации: Монография / под ред. А.А. Аюпова, Н.Т. Димитриевой. Казань: АНО ВО «Академия социального образования», 2020. 328 с.
4. Hoggett P. New modes of control in the public service. Public administration. 1996. Vol. 74. № 1. P. 9-32.
5. Barro R.J. The control of politicians: an economic model. Public choice. 1973. P. 19-42.
6. Прудников А.С. Институты гражданского общества и общественный контроль: понятие, правовое регулирование // Вестник экономической безопасности. 2021. № 3. С. 50-53.
7. Михайлина М.А. Понятие и правовое регулирование общественного контроля в системе исполнительной власти РФ // Академическая публицистика. 2022. № 9-1. С. 78-85.
8. Алексеев С.Л. Экономико-правовое понятие коррупции в российских регионах // Вестник экономики, права и социологии. 2019. № 3. С. 10-12.
9. Ekiert G. Civil society as a threat to democracy. The Power of Populism and People: Resistance and Protest in the Modern World. 2021. P. 53.
10. Stevenson B., Wolfers J. Trust in public institutions over the business cycle. American Economic Review. 2011. Vol. 101. № 3. P. 281-287.
11. Земскова О.А. Понятие общественного контроля и его современные трактовки // Альманах современной науки и образования. 2008. № 6-2. С. 76-79.
12. Кирьянов А.Ю. Общественный и гражданский контроль: правовое разграничение понятий // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 1. С. 3-6.
13. Митряев И.С. Формы общественного контроля // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. № 2. С. 91-94.
14. Федеральный закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. N 30 (Часть I). ст. 4213; 2018. N 53 (часть I). ст. 8424.
15. Цит. по: Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Толковый словарь юридических терминов. – Москва: Эксмо, 2007. Сер. Российское юридическое образование. С. 341.
16. Алексеев С.Л. Дихотомия факторов, влияющих на антикоррупционный контроль в российских регионах // Вестник Сургутского государственного университета. – 2020. № 1 (27). С. 6-11.
17. Алексеев С.Л. Основные направления и тенденции антикоррупционного контроля субъектов Российской Федерации: Монография / под ред. Аюпова А.А. Казань: ФГБОУ ДПО «Татарский институт переподготовки кадров агробизнеса», 2020. 216 с.

18. Левакин И.В. Полномочия внутренних систем антикоррупционного контроля государственных органов // Государственный аудит. Право. Экономика. 2009. № 4. С. 32-35.
19. Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 2 (32). С. 123-130.
20. Абубакиров Р.М. Институциональное регулирование антикоррупционной деятельности хозяйствующих субъектов: дис. ... канд. экон. наук. Москва, 2014. 242 с.
21. Рочева Е.А. Гражданское общество как субъект общественного антикоррупционного контроля // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. 2013. № 2 (34). С. 50-54.
22. Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 N 34-ЗРТ (ред. от 12.06.2014) «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2006. N 5. ст. 1464; 2014. N 6 (II часть). ст. 573.
23. Закон Забайкальского края от 25.07.2008 N 18-33К (ред. от 26.04.2019) «О противодействии коррупции в Забайкальском крае» // Забайкальский рабочий. N 140. 04.08.2008.
24. Закон Красноярского края от 07.07.2009 N 8-3610 (ред. от 18.04.2019) «О противодействии коррупции в Красноярском крае» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. N 37(333). 27.07.2009.
25. Белоцеркович Д.В., Тен Е.В. Антикоррупционный контроль в сфере незаконного осуществления предпринимательской деятельности должностными лицами // World science: problems and innovations: Сборник статей XVII Международной научно-практической конференции: в 3 частях. 2018. С. 228-230.
26. Астафьев В.А. Коррупция как особая форма экономических отношений в обществе: дис. ... канд. экон. наук. Тамбов, 2010. 152 с.
27. Смирнов Н.В. Методы оценки коррупции и антикоррупционной политики в регионах России: дис. ... канд. экон. наук. Москва, 2010. 205 с.
28. Ades A. R. Di Tella. Rents, competition, and corruption. American economic review. 1999. Vol. 89. № 4. P. 982-993.
29. Канапухин П.А. Закономерность экономических интересов и механизмы их реализации в экономике России: дис. ... докт. экон. наук. Воронеж, 2008. 409 с.
30. Абызов Р.М., Шестопалова Е.Р. Общественный контроль за реализацией антикоррупционной политики // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. № 14-1. С. 3-6.
31. Белокрылова О.С., Гуцелюк Е.Ф. Экономические риски системы государственных и муниципальных закупок // Journal of Economic Regulation. 2015. Т. 6. № 4. С. 154-161.
32. Азовский С.Ю. Формирование организационно-экономического механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности: дис. ... канд. экон. наук. Москва, 2009. 224 с.
33. Manion M. Correction to "corruption by design". Journal of Law, Economics, and Organization. 1998. Vol. 14. № 1. P. 180.
34. Чиркова Е.Е. Региональные особенности распространения коррупции в мире // Россия и современный мир. 2004. № 3 (44). С. 29-45.
35. Небесский В.Д. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в регионах Северо-Кавказского федерального округа // Вестник АПК Ставрополя. 2016. № S3. С. 114-123.
36. Мельникова Н.А., Каранина Е.В. Антикоррупционная экспертиза как мера противодействия коррупции: региональный аспект // Общество. Наука. Инновации (НПК-2017): Сборник статей. Всероссийская ежегодная научно-практическая конференция. Вятский государственный университет. 2017. С. 4724-4729.
37. Бурмистров А.С. Разнообразие предмета антикоррупционного контроля в законодательстве субъектов Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2013. № 7 (62). С. 137-140.