

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СОВРЕМЕННЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ И МЕДИАТЕХНОЛОГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор
И.И. Кучеров



Москва
Инфотропик Медиа 2021

УДК 342.5
ББК 67.401.02
С 56

Редакционная коллегия:

Кучеров И.И. (отв. ред.), Трунцевский Ю.В., Цирин А.М.

Рецензенты:

Соколов М.А., заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Помазанский А.Е., ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидат юридических наук.

С 56 Современные юридические и медиатехнологии противодействия коррупции в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Д.А. Пашенцев, Ю.В. Трунцевский, А.М. Цирин и др.; отв. ред. И.И. Кучеров. — Инфотропик Медиа, 2021. — 168 с. — ISBN 978-5- 9998-0363-4.

Агентство СІР РГБ

Научно-практическое пособие посвящено исследованию современных технологий противодействия коррупции. В работе аккумулированы результаты междисциплинарных научных исследований, полученные в рамках реализации подп. «д» п. 21 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378. Подробно рассмотрены понятие, эволюция и место антикоррупционных технологий в системе мер противодействия коррупции. Проанализированы основные положения международных антикоррупционных конвенций и рекомендательных документов международных организаций в этой сфере. Значительное внимание уделено как традиционным (антикоррупционная экспертиза, антикоррупционный мониторинг, урегулирование конфликта интересов), так и новейшим антикоррупционным механизмам, включая оценку коррупционных рисков, медиа- и информационно-коммуникационные технологии. Отличительной особенностью пособия является анализ влияния цифровизации на электронную антикоррупцию.

На основе исследования формулируются выводы и предложения по совершенствованию отечественного законодательства.

Для научных сотрудников, практикующих юристов, преподавателей, студентов и аспирантов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами преодоления коррупции.

Все права защищены.

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020

ISBN 978-5-9998-0363-4

© ООО «Инфотропик Медиа», 2020

INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW UNDER
THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

MODERN LEGAL AND MEDIA TECHNOLOGIES OF COUNTERING CORRUPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

SCIENTIFIC AND PRACTICAL GUIDE

Executive Editor
Doctor of Law, Professor
I.I. Kucherov



Moscow
Infotropic Media 2021

UDK 342.5
BBK 67.401.02
C 56

Editorial team:

Kucherov I.I., Truntsevsky Yu.V., Tsirin A.M.

Reviewers:

Sokolov M.A., Head of the department of scientific support for prosecutorial supervision and strengthening the rule of law in the field of state and municipal services, anti-corruption, Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Candidate of Law.

Pomazansky A.E., Leading Researcher, Department of Constitutional Law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law.

C 56 Modern legal and media technologies of countering corruption in the Russian Federation: Scientific and practical guide / D.A. Pashentsev, Yu.V. Truntsevsky, A.M. Tsirin et al.; Executive Editor I.I. Kucherov. — M.: Infotropic Media, 2021. — 166 pp. — ISBN 978-5-9998-0363-4.

Agency CIP RSL

The scientific and practical guide is devoted to the study of modern anti-corruption technologies. The work has accumulated the results of interdisciplinary research obtained in the framework of the implementation of sub. "E" of paragraph 21 of the National Anti-Corruption Plan for 2018–2020, approved by Decree of the President of the Russian Federation No. 378 of June 29, 2018. The concept, evolution and place of anti-corruption technologies in the system of anti-corruption measures are examined in detail. The main provisions of the international anti-corruption conventions and recommendations of international organizations adopted on the application of anti-corruption technologies are analyzed. Considerable attention has been paid to both traditional (anti-corruption expertise, anti-corruption monitoring, conflict of interest resolution) and the latest anti-corruption technologies, including corruption risk assessment, media and information and communication technologies. A distinctive feature of the manual is the analysis of the impact of digitalization on electronic anti-corruption.

Based on the study, conclusions and proposals are formed on improving domestic legislation.

For researchers, practicing lawyers, teachers, students and postgraduates, as well as for a wide range of readers interested in overcoming corruption.

All rights reserved.

© The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2021

© «Infotropic Media» LLC, 2021

ISBN 978-5-9998-0363-4

СОДЕРЖАНИЕ

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ.....	IX
ВВЕДЕНИЕ.....	XI

Раздел I

ПОНЯТИЕ И МЕСТО АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

1.1. Технологии противодействия коррупции: эволюция и цели внедрения	1
1.2. Международно-правовые основы применения современных технологий противодействия коррупции.....	8
1.3. Антикоррупционные технологии в системе мер противодействия коррупции	20

Раздел 2

ВИДЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

2.1. Оценка коррупционных рисков как способ профилактики коррупции.....	45
2.2. Антикоррупционная экспертиза как ключевой элемент национальной антикоррупционной политики.....	65
2.3. Технологии антикоррупционного мониторинга в предупреждении коррупции.....	76

2.4. Обеспечение открытости сведений об имуществе, доходах, расходах и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц как антикоррупционная технология	91
2.5. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов как современная юридическая технология	99
2.6. Медиатехнологии противодействия коррупции.	112
2.7. Информационно-коммуникационные технологии противодействия коррупции	124
2.8. Е-антикоррупция под влиянием цифровизации: опыт зарубежных стран.	135
ВЫВОДЫ	144

TABLE OF CONTENT

TEAM OF AUTHORS IX

INTRODUCTION XI

Chapter I

THE CONCEPT AND PLACE OF ANTI-CORRUPTION TECHNOLOGIES IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

1.1. Anti-corruption Technologies: Evolution and Implementation Goals. 1

1.2. International legal framework for the application of modern anti-corruption technologies 8

1.3. Anti-corruption technologies in the system of anti-corruption measures 20

Razdel 2

TYPES OF ANTI-CORRUPTION TECHNOLOGIES

2.1. Corruption risk analysis as a way to prevent corruption. 45

2.2. Anti-corruption expertise as a key element of national anti-corruption policy 65

Table of content

2.3. Anti-corruption monitoring technologies in corruption prevention.	76
2.4. Ensuring transparency of information on property, income, expenses and property obligations of certain categories of persons as an anti-corruption technology	91
2.5. Prevention and settlement of conflicts of interest as a modern legal technology	99
2.6. Anti-Corruption Media Technologies	112
2.7. Information and communications technology to combat corruption	124
2.8. Digitalization-driven e-corruption: the experience of foreign countries Findings.	135
CONCLUSION	144

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Кучеров И. И., первый заместитель директора ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — введение (ответственный редактор)

Пашенцев Д. А., заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор — § 1.1 разд. 1

Трунцевский Ю. В., ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор — § 2.1, § 2.8 разд. 2 (соредактор)

Цирин А. М., и. о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗиСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебнометодического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук — § 2.2, 2.4 разд. 2 (соредактор)

Залоило М. В., ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 1.3 разд. 1

Черепанова Е. В., старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 2.3 разд. 2

Севальнев В. В., ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 2.5 разд. 2

Магулис С. Н., старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 2.6 разд. 2

Матвеев В. В., специалист 1 категории отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП — § 1.2 разд. 1, § 2.7 разд. 2

AUTHORS

Kucherov I. I., First Deputy Director of ILCL, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation — Introduction (Executive Editor)

Pashentsev D. A., Head of the Department of Theory of Law and Interdisciplinary Studies of Legislation, ILCL, Doctor of Law, Professor — § 1.1 razd. 1

Truntsevsky Yu. V., leading Researcher, Department of methodology of combating corruption, ILCL, ILCL, Doctor of Law, Professor — § 2.1, 2.8 razd. 2 (coeditor)

Tsirin A. M., acting Head of the Department of methodology of combating corruption, ILCL, Executive Secretary of the Interdisciplinary Council on the coordination of scientific and educational software anti-corruption, Candidate of Law — § 2.2, 2.4 c razd. 2 (coeditor)

Zaloilo M. V., leading researcher, Department of Theory of Law and Interdisciplinary Studies legislation, ILCL, Candidate of Law — § 1.3 razd. 1

Cherepanova E. V., senior researcher, Department of methodology of combating corruption, ILCL, Candidate of Law — § 2.3 razd. 2

Sevalnev V. V., leading researcher, Department of methodology of combating corruption, ILCL, Candidate of Legal Sciences — § 2.5 razd. 2

Matulis S. N., senior researcher, Department of methodology of combating corruption, ILCL, PhD — § 2.6 razd. 2

Matveev V. V., specialist of 1 category, Department of methodology of combating corruption, ILCL — § 1.2 razd. 1, § 2.7 razd. 2

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция — системное и адаптивное явление, которое требует всеобъемлющих и междисциплинарных подходов для ее эффективно предупреждения и борьбы с ней. Однако традиционные подходы не имеют достаточного технологического инструментария для обработки структурных и динамических аспектов, характеризующих современные социальные, политические и технологические системы, в которых имеет место коррупция. В этом отношении наука о сложных системах стала основой для изучения высокоадаптивных явлений (от природных до социально-технических условий).

Законодательство в сфере противодействия коррупции сформировалось в России относительно недавно, но успело сделать огромный скачок в развитии. Оно, не образуя отдельной отрасли, фактически пронизывает все отрасли, которые формируют систему законодательства Российской Федерации¹. Однако реализация этого законодательного массива на практике нередко осложняется в том числе недостаточной технологичностью противодействия коррупции.

Новые глобальные вызовы диктуют необходимость рассматривать противодействие коррупции в числе основных функций государства. В связи с этим п. 21 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы утверждены задачи по проведению междисциплинарных научных исследований в части использования современных технологий в работе по противодействию коррупции.

В связи с этим разд. 1 научно-практического пособия посвящен понятию, эволюции и месту антикоррупционных технологий в системе мер противодействия коррупции. Наряду с этим рассматриваются международно-правовые основы применения таких технологий.

Обеспечение адресности антикоррупционных мер повышает действенность антикоррупционных мероприятий и позволяет избежать

¹ См.: Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: научно-практическое пособие / Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило, А. М. Цирин и др.; под ред. Д. А. Пашенцева. М., 2020.

наложения избыточных запретов, ограничений и обязанностей на работников, полномочия которых не дают им реальных возможностей для злоупотреблений².

Технология оценки коррупционных рисков, рассмотренная в п. 2.1 разд. 2 настоящего научно-практического пособия, позволяет решить эту задачу, сосредотачивая контроль на «критических точках» — там, где это действительно необходимо.

Новые технологии и аналитика данных помогают повысить эффективность и прозрачность государственного и муниципального управления. Инновации, основанные на технологиях и ориентированные на граждан, также обеспечивают обратную связь (от граждан к местным органам власти) для выявления и устранения сбоев в деятельности органов власти предоставления государственных услуг.

Сохраняют актуальность такие традиционные антикоррупционные технологии, как антикоррупционная экспертиза, антикоррупционный мониторинг, обеспечение прозрачности сведений об имуществе, доходах, расходах и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц, а также предупреждение и урегулирование конфликта интересов (п. 2.2–2.5 разд. 2 настоящего научно-практического пособия).

Будучи институтом сдержек и противовесов, свободные СМИ играют важную роль в снижении коррупции. Благодаря быстрым технологическим инновациям, экспоненциальному росту распространения смартфонов и ежедневно нарастающему потоку больших данных «цифровая революция» меняет нашу жизнь. Ожидания «цифровых граждан» выросли в геометрической прогрессии в результате увеличения количества представителей среднего класса и «сетевой» молодежи.

Для достижения значимого успеха на поприще противодействия коррупции необходимо соответствующее стремление со стороны общества, не приемлющего любые формы коррупционных проявлений. В этом контексте социальные медиа являются незаменимым инструментом создания надлежащей культуры открытости, прозрачности

² См.: Цирин А. М., Трунцевский Ю. В., Севальнев В. В. Оценка коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти: методическое пособие. М., 2019. С. 7.

и честности, способствуя профилактике коррупции посредством образования, распространения информации и проведения информационно-просветительских кампаний, направленных на повышение уровня знаний и изменение отношения к коррупции, воспитания культуры правосознания и бдительности населения.

В связи с вышеизложенным повышенного внимания заслуживают современные медиатехнологии противодействия коррупции (п. 2.6 разд. 2 настоящего научно-практического пособия).

Цифровая трансформация изменяет отношения между государствами и гражданами. «Цифровые граждане» требуют более качественных и оперативных услуг, большей прозрачности, а также повышения интенсивности участия в государственной и общественной деятельности. Граждане, обладающие цифровым опытом, гораздо менее терпимы к коррупции и имеют больше возможностей для ее выявления. Удовлетворенность граждан государственными услугами определяется не только объективным качеством предоставляемых услуг, но и их субъективными ожиданиями.

В современном обществе наряду с увеличением информационных потоков и доступности информации усиливается роль различных ее ретрансляторов. Так, становятся все более популярными социальные медиа в виде различных социальных сетей, мессенджеров, сервисов микроблогинга, видеохостингов, превратившихся из альтернативных мест для развлечения молодежи в виртуальное самодостаточное информационное пространство.

Информационно-телекоммуникационные технологии (далее — ИКТ) влияют на работу всех субъектов, вовлеченных в коррупцию или борьбу с ней, включая государственные учреждения, организации гражданского общества, частный сектор и средства массовой информации. Кроме того, расширяется охват граждан сетью «Интернет», что также повышает вероятность разоблачения коррумпированных чиновников. Таким образом, свобода СМИ, сеть «Интернет», а также предоставление государственных и муниципальных онлайн-услуг значительно снижают уровень коррупции. В то же время многие видят в этом не только большие перспективы развития эффективности инструментов ИКТ, но и их недостатки, возможные потенциальные

злоупотребления, поскольку некоторые технологии могут способствовать коррупции.

Важно учитывать, что цифровые инструменты зависят от цифрового проникновения и грамотности. Правовая же база должна работать в соответствии с цифровыми инструментами, позволяя использовать их и обеспечивая принятие соответствующих мер в случае выявления коррупции.

ИКТ влияют на коррупцию двумя основными способами. Во-первых, они изменяют предложение информации правительством обществу. В зарубежных государствах, например, особое внимание уделяется тому, чтобы информация о доходах членов парламента и чиновников была доступной общественности. Этим целям служат специальные законодательные нормы о доступе к информации. Вместе с тем предусматривается, что подобная информация не должна использоваться в нарушение законодательных предписаний в коммерческих целях и т. д. Новые технологии могут уменьшить свободу действий недобросовестных должностных лиц при получении взяток, например при оформлении разрешений и лицензий. Автоматизация бюрократических процессов снижает уязвимость в связи с вмешательством человека. ИКТ лишают государственных должностных лиц возможности злоупотреблять своими дискреционными полномочиями, усиливают надзор и понижают прозрачность. Однако вместо того, чтобы смягчить коррупцию, внедрение информационно-коммуникационных систем в области предложения информации может переместить коррупцию в другие области деятельности правительства, а также создать новые уязвимости для взлома и манипуляций.

Во-вторых, ИКТ обуславливают спрос общества на прозрачность политической жизни, создавая формы повышения прозрачности, с помощью которых граждане могут сообщать о случаях коррупции и выбирать платформы для обмена информацией и организации совместных действий (п. 2.7 разд. 2 настоящего научно-практического пособия).

В то же время информационно-коммуникационные платформы могут использоваться для распространения ложной информации или содействия организации преступной деятельности. Для оценки последствий таких действий необходим дальнейший анализ инициативы

по борьбе с коррупцией и понимание влияния Интернета на формирование антикоррупционных норм (п. 2.8 разд. 2 настоящего научно-практического пособия).

Происходит глобальное расширение возможностей и навыков применения и использования ИКТ. Однако сама по себе технология не выигрывает противостояние с коррупцией. Цифровые инструменты должны служить повышению подотчетности и прозрачности в антикоррупционном «уравнении»: прозрачность помогает сделать более открытым осуществление публичной власти, а подотчетность — это обязательство отдельного лица или организации (либо в государственном, либо в частном секторе) нести ответственность за свою деятельность и делать это транспарентным образом.

РАЗДЕЛ I

ПОНЯТИЕ И МЕСТО АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

1.1. Технологии противодействия коррупции: эволюция и цели внедрения

Исследование технологий противодействия коррупции с позиций их эволюции и целей внедрения должно опираться на методологические основания, позволяющие исследовать данный вопрос в условиях современной научной рациональности. Четвертая промышленная революция, которая все больше становится не прогнозом, а реальностью, привносит в нашу жизнь, включая юридическую деятельность, все больше новых технологий, в том числе цифровых, нано-, био-, когнитивных технологий и др. Они уже меняют параметры юридической сферы общества. Часть из них используется отдельными членами общества в противоправных целях. В связи с этим крайне актуальной становится задача использования новых технологических достижений в целях противодействия всем видам преступности, включая коррупцию. Фактически возникает вопрос о необходимости и целесообразности синтеза технологий противодействия коррупции как особой группы приемов и методов с современными технологиями, основанными на принципиально новых, инновационных решениях.

Вышеизложенное определяет необходимость решения ряда задач научно-теоретического и практического характера:

- научно-методологическое осмысление возможностей и путей использования новых технологических решений для противодействия коррупции;
- расстановка приоритетов в вопросе сочетания науки и практики как необходимой основы успешного противодействия коррупции;
- сочетание анализа законодательства и практики его применения для выявления «проблемных мест» в системе противодействия коррупции для их ликвидации на основе использования современных технологий;
- сохранение целостности, единообразия интерпретации антикоррупционных стандартов.

Решение указанных задач «предполагает обновление известных представлений о природе и потенциале классической концепции имплементации»¹, но не только. По нашему мнению, необходимо изменение имеющихся подходов к изучению и использованию технологий противодействия коррупции на основе междисциплинарного синтеза. С позиций современного конструктивизма правовая реальность конструируется с помощью принятия и реализации соответствующих норм права, решающую роль при этом играет субъект права, наделенный соответствующими полномочиями. Отсюда следует, что главным условием эффективной реализации современных технологий противодействия коррупции становится деятельность органов и лиц, наделенных соответствующими полномочиями по использованию этих технологий и регламентирующих эту деятельность правовых норм.

В Российской Федерации уже сформировано достаточно обширное законодательство, которое регламентирует деятельность по противодействию коррупции. Однако реализация этого законодательного массива на практике нередко показывает его недостаточную эффективность. Причины этого, с позиций конструктивизма, кроются в правоприменительной деятельности субъектов. В связи с этим необходимо

¹ Цирин А. М., Черепанова Е. В., Тулинова Е. А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 146.