

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННЫМИ ПАЛАТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кабанов П.А.¹

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, торгово-промышленная палата, антикоррупционный мониторинг, антикоррупционное планирование, антикоррупционная экспертиза.

Аннотация

Цель: оценка состояния правового регулирования и закрепления антикоррупционных полномочий торгово-промышленных палат Российской Федерации и выработка мер по его совершенствованию.

Методологическая основа исследования: диалектический материализм и основанные на нем общенаучные методы познания социальной действительности.

Результаты исследования: на основе анализа нормативных правовых актов описываются особенности закрепления антикоррупционных полномочий торгово-промышленных палат Российской Федерации, их содержание и основные формы осуществления. В числе антикоррупционных полномочий торгово-промышленных палат Российской Федерации оказались функции по участию в коллегиальных антикоррупционных органах, использованию отдельных инструментов противодействия коррупции (антикоррупционная экспертиза, антикоррупционный мониторинг, антикоррупционное просвещение, антикоррупционное информирование, антикоррупционное консультирование), а также участие в антикоррупционном правотворчестве, антикоррупционном образовании и антикоррупционном планировании.

DOI: 10.21681/2226-0692-2023-2-22-31

Введение

Противодействие коррупции — сложная и ответственная задача, стоящая перед органами публичной власти. Решение этой задачи собственными силами сложно, поэтому закономерно, что для её решения необходимо привлекать дополнительные силы и средства, находящиеся в распоряжении институтов гражданского общества, в том числе негосударственных некоммерческих организаций. Поэтому федеральным и региональным законодательством задачи противодействия коррупции иногда закрепляются за негосударственными некоммерческими организациями. В числе таких негосударственных некоммерческих организаций, представляющих институты гражданского общества, оказались Торгово-промышленная палата Российской Федерации, торгово-промышленные палаты субъектов Российской Федерации и торгово-промышленные палаты муниципальных образований [1, с. 108—113; 2, с. 61—68; 3, с. 108—113], которые отечественные специалисты справедливо относят к институтам гражданского общества, обладающим антикоррупцион-

ными полномочиями [4, с. 241—243; 5, с. 327—330]. В то же время вопросам исследования правового регулирования и особенностей противодействия коррупции торгово-промышленными палатами Российской Федерации уделяется недостаточное внимание. Имеются лишь разрозненные научные публикации по частным вопросам, не отражающие весь спектр правового регулирования и реализации антикоррупционных функций торгово-промышленными палатами Российской Федерации. Современные исследователи описывают использование торгово-промышленными палатами лишь отдельных антикоррупционных инструментов. Например, авторами описываются особенности организации и осуществление регионального общественного антикоррупционного мониторинга [6, с. 108—110; 7, с. 336—340], антикоррупционного просвещения, антикоррупционной пропаганды и другие [8, с. 73—77; 9, с. 175—180; 10, с. 9—10], которые прочно вошли в современную антикоррупционную деятельность российских торгово-промышленных палат. В

¹ Кабанов Павел Александрович, доктор юридических наук, доцент, директор НИИ противодействия коррупции Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязева (ИЭУП), член рабочей группы по взаимодействию со структурами гражданского общества президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, член экспертного совета при Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, г. Казань, Российская Федерация. E-mail: kabanovp@mail.ru

целях устранения этого пробела в юридической доктрине мы и решили провести данное исследование.

Объект исследования — общественные отношения, связанные с формированием и реализацией государственной политики противодействия коррупции.

Предмет исследования — правовое регулирование и практика противодействия коррупции торгово-промышленными палатами Российской Федерации.

Цель исследования — оценка состояния правового регулирования противодействия коррупции торгово-промышленными палатами Российской Федерации и степени вовлеченности их в антикоррупционную деятельность, а также выработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции этими субъектами.

Задачи исследования, обусловленные заявленной целью:

- найти, описать и проанализировать нормативные правовые акты, регулирующие деятельность торгово-промышленных палат Российской Федерации по противодействию коррупции;
- провести сравнительный анализ нормативных правовых актов, регулирующих антикоррупционные полномочия торгово-промышленных палат Российской Федерации;
- определить основные инструменты и формы реализации антикоррупционных полномочий торгово-промышленных палат Российской Федерации;
- внести предложения, направленные на совершенствование правового регулирования деятельности торгово-промышленных палат Российской Федерации по реализации государственной политики противодействия коррупции.

Методология и методика исследования. Методологической основой проведенного исследования является диалектический материализм и основанные на нем общенаучные методы познания (анализ, синтез, сравнение, группировка, индукция и др.), используемые в юридических науках.

Эмпирическая и одновременно правовая база исследования включает в себя:

- региональное антикоррупционное законодательство субъектов Российской Федерации — 92 единицы;
- действующее региональное законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующее деятельность торгово-промышленных палат, включая и законодательство по взаимодействию их с органами публичной власти — 43 единицы;
- подзаконные нормативные правовые акты по организации деятельности комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации — 127 единиц;
- подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие организацию противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации на

среднесрочный и краткосрочный периоды (документы антикоррупционного планирования) — 96 единиц.

Кроме того, в качестве источников правовой информации привлекались федеральные государственные реестры и иные документы, относящиеся к исследуемой проблематике.

Территориальные рамки исследования обусловлены целями и задачами исследования и включают в себя территории всех субъектов Российской Федерации, входившие в неё на 1 сентября 2022 года.

Хронологические рамки исследования определены периодом закрепления в федеральном законодательстве полномочий торгово-промышленных палат Российской Федерации по противодействию коррупции субъектов (с 1 января 2016 года) по 20 сентября 2023 года.

Процесс и результаты проведенного исследования

Впервые антикоррупционные полномочия торгово-промышленных палат Российской Федерации были закреплены федеральным законодательством в декабре 2015 года. Федеральный законодатель предоставил право торгово-промышленным палатам участвовать в выработке и реализации мер по противодействию коррупции при осуществлении хозяйственной деятельности, внося соответствующие изменения в Закон Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»². В результате такого изменения появился новый субъект противодействия коррупции. При этом появление нового субъекта реализации государственной политики противодействия коррупции было осуществлено без внесения изменений в федеральное антикоррупционное законодательство. При делегировании антикоррупционных полномочий торгово-промышленным палатам Российской Федерации законодатель не определил основные средства, инструменты и технологии, которые эти некоммерческие организации могут использовать. Данное неопределенное положение федерального законодательства в полном объеме было перенесено в отдельные региональные законы, регулирующие деятельность торгово-промышленных палат субъектов Российской Федерации: Чеченская Республика³, Республика Саха (Якутия)⁴, Пермский

² Федеральный закон от 30.12.2015 № 451-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 71.

³ Закон Чеченской Республики от 20.12.2006 № 57-РЗ (в ред. от 15.03.2021 № 13-РЗ) «О Торгово-промышленной палате Чеченской Республики» // Вести Республики. 2006. 28 декабря.

⁴ Закон Республики Саха (Якутия) от 03.07.2018 2040-3 № 1639-V «О Торгово-промышленной палате Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2018. 19 июля.

край⁵, Владимирская⁶, Кировская⁷, Ленинградская⁸, Тамбовская⁹ и Тульская¹⁰ области.

Следует отметить, что региональным законодательством, регулирующим деятельность торгово-промышленных палат субъектов Российской Федерации, предусматривается участие этих негосударственных некоммерческих организаций в реализации государственной политики противодействия коррупции с указанием конкретных форм. Например, статьей 4 Закона Брянской области «О торгово-промышленной палате Брянской области» предусмотрено, что палата принимает участие в работе совещательных органов при Губернаторе Брянской области и Правительстве Брянской области (п. 8 ч. 1) и оказывает содействие органам государственной власти Брянской области и органам местного самоуправления в реализации мероприятий по противодействию коррупции (ч. 3)¹¹. Следовательно, антикоррупционная функция торгово-промышленной палаты Брянской области может реализоваться в форме *участия её представителей в деятельности* совещательного органа при Губернаторе Брянской области и Правительстве Брянской области — *комиссии по координации работы по противодействию коррупции Брянской области*. Аналогичное по содержанию положение о полномочиях региональных торгово-промышленных палат закреплено в регулирующем их деятельность законодательстве следующих субъектов Российской Федерации: город Москва¹², Забайкальского края¹³, Нижегородской¹⁴, Саратовской¹⁵, Ульяновской¹⁶ и Ярославской¹⁷ областей. Обращает на себя внимание группа региональных законов о взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации с торгово-промышленными палатами, в которых предусмотрено участие торгово-промышленных палат в работе ведомственных, межведомственных, консультативных, совещательных, координационных и иных комиссий, экспертных советов и других органов и организаций, образуемых этими органами публичной власти¹⁸. Участие торгово-промышленных палат в противодействии коррупции иногда прямо предусматривается уставными документами этих организаций. Например, уставом Торгово-промышленной палаты Республики Коми (ч. 36 ст. 10) предусмотрено, что эта организация проводит работу по формированию нетерпимости к коррупционному поведению¹⁹.

Проведенный нами структурный анализ представительства в региональных комиссиях по координации работы по противодействию коррупции показал, что данная категория лиц входит в состав 23 указанных комиссий, что составляет 27,4%, или чуть более четверти всех региональных комиссий. Более того, из всех перечисленных выше 15 субъектов Российской Федерации, в которых региональным законодательством предусмотрено участие в реализации государственной политики противодействия коррупции торгово-промышленных палат, только в составе комиссии по координации работы по

Проведенный нами структурный анализ представительства в региональных комиссиях по координации работы по противодействию коррупции показал, что данная категория лиц входит в состав 23 указанных комиссий, что составляет 27,4%, или чуть более четверти всех региональных комиссий. Более того, из всех перечисленных выше 15 субъектов Российской Федерации, в которых региональным законодательством предусмотрено участие в реализации государственной политики противодействия коррупции торгово-промышленных палат, только в составе комиссии по координации работы по

⁵ Закон Пермского края от 27.04.2018 № 220-ПК «О Пермской торгово-промышленной палате» // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2018. № 17. часть 1.

⁶ Закон Владимирской области от 21.08.2018 № 84-ОЗ (в ред. от 02.12.2020 № 116-ОЗ) «О Торгово-промышленной палате Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2018. 1 сентября.

⁷ Закон Кировской области от 05.10.2022 № 107-ЗО «О торгово-промышленной палате Кировской области» // Кировская правда. 2022. 18 октября.

⁸ Областной закон Ленинградской области от 17.02.2020 № 18-оз (в ред. от 15.03.2021 № 19-оз) «О Торгово-промышленной палате Ленинградской области» // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области, URL: <http://www.lenobl.ru>, 17.02.2020.

⁹ Закон Тамбовской области от 06.04.2023 № 266-З «Об отдельных вопросах деятельности торгово-промышленной палаты Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 2023. 12 апреля.

¹⁰ Закон Тульской области от 28.11.2019 № 113-ЗТО (в ред. от 31.01.2022 № 2-ЗТО) «О торгово-промышленной палате Тульской области» // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации, URL: <http://npatula.ru>, 29.11.2019.

¹¹ Закон Брянской области от 03.02.2020 № 5-З «О торгово-промышленной палате Брянской области» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.02.2020.

¹² Закон г. Москвы от 27.03.2002 № 17 (в ред. от 15.02.2017 № 2) «О Московской торгово-промышленной палате» // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 5. Ст. 80.

¹³ Закон Забайкальского края от 03.12.2019 № 1772-ЗЗК «О Торгово-промышленной палате Забайкальского края» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2019.

¹⁴ Закон Нижегородской области от 03.05.2017 № 50-З «О Торгово-промышленной палате Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2017. 16 июня.

¹⁵ Закон Саратовской области от 06.06.2019 № 55-ЗСО (в ред. от 20.12.2019 № 143-ЗСО) «О Торгово-промышленной палате Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2019. № 5. Май-июнь.

¹⁶ Закон Ульяновской области от 22.09.2017 № 116-ЗО «О торгово-промышленной Палате Ульяновской области» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.09.2017.

¹⁷ Закон Ярославской области от 04.04.2023 № 24-з «О Торгово-промышленной палате Ярославской области» // Документ-Регион. 2023. 11 апреля.

¹⁸ Закон Курской области от 27.04.2022 № 33-ЗКО (в ред. от 07.10.2022 № 72-ЗКО) «Об отдельных вопросах взаимодействия Союза «Торгово-промышленная палата Курской области» с органами государственной власти Курской области» // Курская правда. 2022. 5 мая; Закон Краснодарского края от 29.12.2020 № 4400-КЗ (в ред. от 23.12.2022 № 4814-КЗ) «О порядке взаимодействия Союза «Торгово-промышленная палата Краснодарского края» с органами государственной власти Краснодарского края» // Официальный сайт администрации Краснодарского края, URL: <http://admkrain.krasnodar.ru>, 29.12.2020; Закон Иркутской области от 12.12.2018 № 120-ОЗ «Об отдельных вопросах взаимодействия Торгово-промышленной палаты Восточной Сибири с органами государственной власти Иркутской области» // Областная. 2018. 28 декабря; Закон Сахалинской области от 04.02.2021 № 6-ЗО (в ред. от 01.06.2022 № 34-ЗО) «Об отдельных вопросах взаимодействия некоммерческой организации Союз «Торгово-промышленная палата Сахалинской области» с органами государственной власти Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2021. 5 февраля.

¹⁹ Устав Союза «Торгово-промышленная палата Республики Коми», утвержденный Съездом Торгово-промышленной палаты Республики Коми 31.08.2017 // URL: <http://tppkomi.ru/upload/iblock/2f9/2f9c4f4df51d25ca98545c612b0fa3e3.pdf> (дата обращения: 15.04.2023).

противодействию коррупции Саратовской области имеется их представитель²⁰. На наш взгляд, значительное представительство руководителей торгово-промышленных палат в составе комиссий по координации работы по противодействию коррупции субъектов Российской Федерации не соответствует их предназначению, правовому положению и возможностям по обеспечению антикоррупционной безопасности современного российского бизнес-общества при осуществлении им хозяйственной деятельности. В региональной правоприменительной практике встречаются случаи, когда представители региональных торгово-промышленных палат входят в состав аттестационных комиссий региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо в составы общественных советов при этих органах. Так, приказом управления по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции Правительства Саратовской области утвержден состав аттестационной комиссии государственных гражданских служащих этого органа власти, в который в качестве её члена включен советник президента Союза «Торгово-промышленная палата Саратовской области»²¹. Распоряжением Главы Республики Саха (Якутия) в состав Антикоррупционного общественного совета управления при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений включен член президиума Торгово-промышленной палаты Республики Саха (Якутия)²². Такие инициативы следует поддерживать, а их практику распространять на другие регионы.

Следовательно, участие торгово-промышленных палат в деятельности координационных, совещательных, экспертных и консультативных органов по противодействию коррупции, создаваемых при органах государственной власти и органах местного самоуправления, является одной из форм реализации ими своих антикоррупционных функций, предусмотренных российским антикоррупционным и иным законодательством. Однако формы реали-

зации антикоррупционных функций торгово-промышленных палат могут быть разными. В отдельных случаях эти функции конкретизируются в подзаконных нормативных правовых актах.

Обращает на себя внимание конкретизация антикоррупционной функции Московской торгово-промышленной палатой мэром города Москвы — информирование о противоправных действиях (бездействии) должностных лиц, государственных гражданских служащих города Москвы, создающих препятствия для реализации прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, и о наличии в их деятельности признаков нарушения антикоррупционного законодательства²³. Следует обратить внимание на то, что этот документ был принят еще до делегирования торгово-промышленным палатам федеральным законодателем функции противодействия коррупции.

В действующем Национальном плане противодействия коррупции на 2021—2024 годы торгово-промышленная палата Российской Федерации наделена функцией ежегодного проведения независимого исследования среди предпринимателей по оценке государственной политики противодействия коррупции («бизнес-барометр коррупции»), а также осуществления обзора лучших практик по противодействию коррупции в организациях, осуществляющих деятельность в частном секторе экономики²⁴.

Проведенное нами исследование показало, что самым популярным направлением антикоррупционной деятельности региональных и муниципальных торгово-промышленных палат является осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. По мнению председателя Торгово-промышленной палаты Российской Федерации С.Н. Катырина, торгово-промышленные палаты субъектов Российской Федерации включены в систему профилактики коррупции в нормотворческом процессе — некоторые из них являются независимыми экспертными организациями, аккредитованными на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [11, с. 7—14]. Действительно, привлечение торгово-промышленных палат субъектов Российской Федерации и муниципальных торгово-промышленных палат к проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является одной из форм участия этих негосударственных некоммерческих организаций в реали-

²⁰ Постановление Губернатора Саратовской области от 16.10.2015 № 400 (в ред. от 22.02.2023 № 63) «О создании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Саратовской области» // Сетевое издание «Новости Саратовской губернии», URL: <http://www.g-64.ru>, 23.10.2015.

²¹ Приказ управления по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции Правительства Саратовской области от 24.08.2021 № 43 (в ред. от 08.07.2022) «О создании аттестационной комиссии государственных гражданских служащих Саратовской области, представителем нанимателя которых является начальник управления по взаимодействию с правоохранительными органами и противодействию коррупции Правительства Саратовской области» // Сетевое издание «Новости Саратовской губернии», URL: <http://www.g-64.ru>, 30.08.2021.

²² Распоряжение Главы Республики Саха (Якутия) от 09.11.2016 № 1184-ПГ (в ред. от 24.11.2022 № 1501-ПГ) «О создании Антикоррупционного общественного совета Управления при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/444788293> (дата обращения: 17.04.2023).

²³ Распоряжение Мэра Москвы от 27.08.2009 № 295-ПМ (в ред. от 17.12.2019 № 925-ПМ) «О взаимодействии с Московской торгово-промышленной палатой по соблюдению антикоррупционного законодательства» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/3712769> (дата обращения: 17.04.2023).

²⁴ Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021—2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

зации государственной политики противодействия коррупции, требующего профессиональной антикоррупционной компетентности в сфере нормотворческой деятельности.

На 5 апреля 2023 года в государственном реестре независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (юридических лиц) (далее по тексту — *реестр независимых экспертов*. **Примечание автора** — П. К.), находится 29 региональных и 9 муниципальных торговых-промышленных палат. Удивительно, но Торгово-промышленная палата Российской Федерации отсутствует в этом государственном реестре независимых экспертов. Она не взяла на себя функцию независимого эксперта на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и не реализует в данной форме свои антикоррупционные полномочия, в то время как региональные торговые-промышленные палаты осуществляют антикоррупционную экспертизу.

В числе независимых экспертных учреждений оказались следующие региональные торговые-промышленные палаты, включенные Министерством юстиции Российской Федерации в государственный реестр независимых экспертов:

- › Союз «Торгово-промышленная палата Саратовской области» (рег. № 4);
- › Союз «Волжская торговая-промышленная палата» (рег. № 9);
- › Союз «Торгово-промышленная палата Ростовской области» (рег. № 46);
- › Торгово-промышленная палата Нижегородской области (рег. № 79);
- › Союз «Торгово-промышленная палата Нижегородской области» (рег. № 434);
- › Московская торговая-промышленная палата, некоммерческая организация — торговая-промышленная палата (рег. № 103)
- › Союз «Волгоградская торговая-промышленная палата» (рег. № 113);
- › Курская торговая-промышленная палата (рег. № 117);
- › Ленинградская областная торговая-промышленная палата (рег. № 118);
- › Смоленская торговая-промышленная палата (рег. № 125);
- › Союз «Торгово-промышленная палата Республики Мордовия» (рег. № 126);
- › Пермская торговая-промышленная палата (рег. № 142);
- › Торгово-промышленная палата Республики Башкортостан (рег. № 144);
- › Союз «Рязанская торговая-промышленная палата» (рег. № 155);

- › Санкт-Петербургская торговая-промышленная палата (рег. № 157);
- › Торгово-промышленная палата Самарской области (рег. № 158);
- › Торгово-промышленная палата Ямало-Ненецкого автономного округа (рег. № 159);
- › Северная торговая-промышленная палата (рег. № 186);
- › Торгово-промышленная палата Республики Ингушетия (рег. № 187);
- › Торгово-промышленная палата Краснодарского края (рег. № 190);
- › Торгово-промышленная палата Костромской области (рег. № 252);
- › Торгово-промышленная палата Ставропольского края (рег. № 253);
- › Торгово-промышленная палата Тюменской области (рег. № 265);
- › Союз «Торгово-промышленная палата Тюменской области» (рег. № 390);
- › Торгово-промышленная палата Республики Татарстан (рег. № 303);
- › Союз «Белгородская торговая-промышленная палата» (рег. № 364);
- › Союз «Торгово-промышленная палата Воронежской области» (рег. № 369);
- › Союз «Вологодская торговая-промышленная палата» (рег. № 379);
- › Союз «Ульяновская областная торговая-промышленная палата» (рег. № 400);
- › Союз «Калининградская торговая-промышленная палата» (рег. № 436);
- › Союз «Торгово-промышленная палата Республики Марий Эл» (рег. № 451).

Следует отметить, что торговые-промышленные палаты Нижегородской и Тюменской областей были дважды внесены Минюстом России в государственный реестр независимых экспертов. При этом списочный состав физических лиц, соответствующих квалификационным критериям для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, претерпевал изменения.

Для реализации собственного потенциала в реализации государственной политики противодействия коррупции статус независимых экспертных организаций получили и некоторые муниципальные торговые-промышленные палаты. В государственный реестр независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы, внесены следующие муниципальные торговые-промышленные палаты:

- › Торгово-промышленная палата г. Дзержинска Нижегородской области (рег. № 14);
- › Торгово-промышленная палата г. Тольятти (рег. № 36);
- › Новороссийская торговая-промышленная палата (рег. № 104);

- Балашихинская торгово-промышленная палата (рег. № 111);
- Пятигорская торгово-промышленная палата (рег. № 136);
- Солнечногорская торгово-промышленная палата (рег. № 164);
- Сургутская торгово-промышленная палата (рег. № 201);
- Союз «Серпуховская торгово-промышленная палата» (рег. № 360);
- Союз «Торгово-промышленная палата города Волгодонска» (рег. № 426).

Представители перечисленных выше торгово-промышленных палат, обладающие профессиональной антикоррупционной компетентностью в правотворческой деятельности, подтвержденной Минюстом России, помимо наделенных полномочий по производству антикоррупционной экспертизы, могут входить в состав комиссий по координации работы по противодействию коррупции соответствующих субъектов Российской Федерации либо муниципальных образований в качестве представителей институтов гражданского общества.

Кроме того, торгово-промышленные палаты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований выполняют и иные антикоррупционные функции. Например, действующими региональными документами антикоррупционного планирования предусмотрено участие их в реализации торгово-промышленных палат субъектов Российской Федерации. В некоторых случаях торгово-промышленные палаты указаны в качестве разработчиков и соисполнителей документом регионального антикоррупционного планирования без указания на то обстоятельство, какие именно меры они осуществляют для решения поставленных этими документами задач²⁵.

Конкретизация антикоррупционных функций торгово-промышленных палат наиболее продуктивно отражается в документах антикоррупционного планирования, особенно в тех из них, где существует специальный раздел, посвященный противодействию коррупции в сфере предпринимательства или предпринимательской деятельности либо реализации мер по противодействию коррупции в организациях, осуществляющих деятельность в частном секторе экономики. При этом в документах антикоррупционного планирования антикоррупционные функции торгово-промышленных палат могут быть сформулированы неопределенно либо конкретно. Наиболее общая формулировка может выглядеть следующим образом «участие и реализация государственной политики противодействия коррупции» без указания на применение конкретных

инструментов такого противодействия. Встречаются обобщенные формулировки и иного качества, носящие отраслевую направленность. Например, участие в организации работы по совершенствованию законодательства, форм и методов антикоррупционной работы при реализации национальных, федеральных и региональных проектов (программ), а также минимизации коррупционных проявлений в указанных процессах, о чем мы писали ранее [12, с. 68—71; 13, с. 54—60; 14, с. 42—70; 15, с. 16—28]. В то же время в значительной доле региональных документов антикоррупционного планирования указывается на использование торгово-промышленными палатами конкретных антикоррупционных инструментов, включая самостоятельное проведение социологических опросов предпринимателей по вопросам противодействия коррупции²⁶.

Проведенный нами выборочный анализ действующих региональных документов антикоррупционного планирования показал, что закрепление за региональными и муниципальными торгово-промышленными палатами использования определенных инструментов противодействия коррупции разработчиками этих документов подлежит обязательному согласованию с ними. Следовательно, «навязывание» или несогласованное делегирование региональными органами власти и органами местного самоуправления муниципальных образований применения каких-либо инструментов либо мер противодействия коррупции или возложения антикоррупционных функций на торгово-промышленные палаты недопустимо.

Проведенное нами исследование региональных документов антикоррупционного планирования позволило нам выделить основные антикоррупционные функции торгово-промышленных палат, которые заключаются в следующем:

- участие в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции, в том числе и документов среднесрочного и краткосрочного антикоррупционного планирования;
- участие в общественных обсуждениях и общественных слушаниях по вопросам противодействия коррупции;
- проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы предпринимателей и бизнес-сообщества;
- участие в проведении регионального антикоррупционного мониторинга, в части противодействия коррупции в сфере предпринимательства;

²⁵ Постановление Правительства Республики Мордовия от 23.12.2013 № 578 (в ред. от 21.03.2023 № 139) «Об утверждении государственной программы Республики Мордовия «Противодействие коррупции в Республике Мордовия» // Известия Мордовии. 2014. 17 января.

²⁶ Распоряжение Администрации Томской области от 18.05.2018 № 324-ра (в ред. от 30.01.2023 № 48-ра) «Об утверждении региональной программы противодействия коррупции в Томской области на 2018—2024 годы» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/467945409> (дата обращения: 20.04. 2023).

- участие в организации и проведении мониторинга исполнения организациями обязанности принимать меры по противодействию коррупции;
- участие в осуществлении антикоррупционного просвещения, в том числе путем размещения на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации по вопросам противодействия коррупции в сфере предпринимательской деятельности;
- внедрение антикоррупционных стандартов в предпринимательской среде;
- контроль за реализацией положений Антикоррупционной хартии российского бизнеса;
- участие в ежегодном независимом исследовании, проводимом Торгово-промышленной палатой Российской Федерации в целях выявления отношения предпринимательского сообщества к коррупции («бизнес-барометр коррупции»);
- проведение социологических опросов предпринимателей по вопросам противодействия коррупции и их взаимоотношений с контролирующими, надзорными, иными государственными органами;
- обобщение и распространение положительного опыта антикоррупционного поведения предпринимателей;
- оказание юридических консультаций предпринимателям в случае возникновения коррупционных ситуаций (антикоррупционное консультирование предпринимателей);
- организация и проведение семинаров, круглых столов (дискуссионных площадок) для представителей малого и среднего бизнеса по вопросам противодействия коррупции;
- информирование субъектов малого и среднего предпринимательства о возможности сообщения о коррупционных проявлениях (антикоррупционное информирование);
- проведение совместных мероприятий с органами публичной власти и институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции, направленных на повышение правовой грамотности субъектов предпринимательской деятельности;
- участие в организации антикоррупционного образования представителей организаций малого и среднего бизнеса²⁷.

²⁷ Указ Главы Республики Коми от 16.09.2021 № 111 (в ред. от 27.03.2023 № 28) «Об утверждении региональной программы «Противодействие коррупции в Республике Коми (2021—2024 годы)» и признании утратившими силу некоторых указов Главы Республики Коми» // Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации», URL: <http://www.law.rkomi.ru>, 16.09.2021; Указ Губернатора Архангельской области от 07.09.2021 № 116-у (в ред. от 22.04.2022 № 61-у) «Об утверждении плана противодействия коррупции в Архангельской области на 2021—2024 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.09.2021; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 27.12.2022 № 1337 «О Плане мероприятий по противодействию коррупции в Санкт-Петербурге

Проведенный нами анализ документов среднесрочного антикоррупционного планирования субъектов Российской Федерации показал, что региональные торгово-промышленные палаты, как правило, содействуют органам публичной власти в реализации ими антикоррупционных функций при осуществлении правотворческой деятельности, организации и проведении антикоррупционного образования, антикоррупционного планирования, проведении антикоррупционного мониторинга, осуществлении антикоррупционной пропаганды. В то же время в отдельных региональных документах антикоррупционного планирования за торгово-промышленными палатами закреплены конкретные формы осуществления антикоррупционной деятельности: проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; антикоррупционное консультирование предпринимателей; обобщение и распространение положительного опыта антикоррупционного поведения предпринимателей; антикоррупционное просвещение предпринимателей.

на 2023—2027 годы» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга, URL: <http://www.gov.spb.ru>, 30.12.2022; Постановление Правительства Оренбургской области от 28.06.2019 № 417-пп (в ред. от 24.11.2020 № 959-пп) «Об утверждении региональной программы противодействия коррупции в Оренбургской области на 2019—2024 годы» // Портал официального опубликования нормативных правовых актов Оренбургской области и органов исполнительной власти Оренбургской области, URL: <http://www.pravo.orb.ru>, 01.07.2019; Постановление Правительства Ульяновской области от 24.08.2022 № 478-П (в ред. от 28.12.2022 № 807-П) «Об утверждении областной программы „Противодействие коррупции в Ульяновской области“» // Ульяновская правда. 2022. 9 сентября; Распоряжение Администрации Томской области от 18.05.2018 № 324-ра (в ред. от 30.01.2023 № 48-ра) «Об утверждении региональной программы противодействия коррупции в Томской области на 2018—2024 годы» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/467945409?ysclid=187i8eur3y390566781> (дата обращения: 15.03.2023); Постановление Правительства Республики Дагестан от 29.12.2018 № 206 (в ред. от 24.03.2023 № 86) «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан „О противодействии коррупции в Республике Дагестан“» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан, URL: <http://pravo.e-dag.ru>, 09.01.2019; Постановление Правительства Республики Ингушетия от 19.01.2018 № 12 (в ред. от 05.09.2022 № 125) «Об утверждении государственной программы Республики Ингушетия „О противодействии коррупции“» // Сайт интернет-газеты «Ингушетия», URL: <http://www.gazetaingush.ru>, 22.01.2018; Распоряжение Главы Республики Саха (Якутия) от 04.10.2021 № 483-РГ (в ред. от 20.06.2022 № 2487) «О плане противодействия коррупции в Республике Саха (Якутия) на 2021—2024 годы» // URL: <http://kodeks.karelia.ru/api/show/577914639> (дата обращения: 20.04.2023); Распоряжение Главы Республики Саха (Якутия) от 24.03.2021 № 104-РГ «О плане просветительских мероприятий в Республике Саха (Якутия), направленных на создание в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, на 2021—2023 годы» // Официальный сайт Республики Саха (Якутия), URL: <https://ugpk.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/2021/03/25/files/План%20просвещения%20на%202021-2023%20годы.pdf> (дата обращения: 20.04.2023); Распоряжение Главы Республики Башкортостан от 29.12.2021 № РГ-492 «Об утверждении Плана мероприятий по противодействию коррупции в Республике Башкортостан на 2022—2025 годы» // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан, URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 30.12.2021.

Краткие выводы по результатам проведенного исследования

Проведенное нами мониторинговое исследование правового регулирования противодействия коррупции торгово-промышленными палатами Российской Федерации позволяет сформулировать следующие положения.

Во-первых, торгово-промышленные палаты Российской Федерации — это негосударственные некоммерческие организации, наделенные федеральным и региональным законодательством общими полномочиями по противодействию коррупции, конкретизация которых является прерогативой самих торгово-промышленных палат по согласованию с органами публичной власти и/или иными субъектами антикоррупционной деятельности.

Во-вторых, антикоррупционные полномочия торгово-промышленных палат Российской Федерации наиболее часто закрепляются и конкретизируются в документах антикоррупционного планирования с указанием антикоррупционных инструментов и конкретных форм их реализации.

В-третьих, основными формами реализации торгово-промышленными палатами антикоррупционных полномочий в Российской Федерации являются:

- › участие их представителей в координационных, совещательных, консультационных и экспертных органах по вопросам противодействия коррупции, образованных при органах публичной власти;
- › участие в разработке проектов нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции;
- › участие в антикоррупционном планировании;
- › участие в общественных обсуждениях и общественных слушаниях вопросов противодействия коррупции;
- › проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы предпринимателей;
- › участие в проведении регионального антикоррупционного мониторинга, в том числе в организации и проведении мониторинга исполнения организациями обязанности принимать меры по противодействию коррупции;

- › участие в осуществлении антикоррупционного просвещения в сфере предпринимательства;
- › внедрение антикоррупционных стандартов в предпринимательской среде;
- › контроль за реализацией организациями Антикоррупционной хартии российского бизнеса;
- › участие в ежегодном независимом исследовании отношения предпринимательского сообщества к коррупции («бизнес-барометр коррупции»);
- › проведение социологических опросов предпринимателей по вопросам противодействия коррупции и их взаимоотношений с контролирующими, надзорными, иными государственными органами;
- › обобщение и распространение положительного опыта антикоррупционного поведения предпринимателей;
- › антикоррупционное консультирование предпринимателей;
- › организация и проведение семинаров, круглых столов (дискуссионных площадок) и иных публичных мероприятий для представителей малого и среднего бизнеса по вопросам противодействия коррупции;
- › антикоррупционное информирование субъектов малого и среднего предпринимательства;
- › проведение совместных публичных мероприятий с органами государственной власти и институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции;
- › участие в организации антикоррупционного образования представителей организаций малого и среднего бизнеса.

В-четвертых, выявленные нами формы реализации антикоррупционных полномочий торгово-промышленных палат Российской Федерации требуют дополнительного закрепления их в локальных нормативных правовых актах этих организаций, в первую очередь в уставных документах, а органам публичной власти необходимо учитывать их при осуществлении взаимодействия с торгово-промышленными палатами по вопросам противодействия коррупции.

Литература

1. Куликова Ю.А. Торгово-промышленная палата как один из видов некоммерческой организации в России // Вестник Российского государственного аграрного заочного университета. 2021. № 38 (43). С. 108—113.
2. Семенухин В.В. Некоммерческие юридические лица: торгово-промышленная палата // Гражданин и право. 2010. № 9. С. 61—68.
3. Куликова Ю.А. Торгово-промышленная палата как один из видов некоммерческой организации // Вестник Российского государственного аграрного заочного университета. 2021. № 38 (43). С. 108—113.
4. Красноусов С.Д. Торгово-промышленная палата РФ как институт гражданского общества в системе противодействия коррупции // Теория и практика общественного развития. 2011. № 8. С. 241—243.
5. Столярова А.Н., Михайлова Е.М. Некоторые особенности деятельности торгово-промышленных палат в вопросах противодействия коррупции // Система ПОД/ФТ в глобальном мире: риски и угрозы мировой экономики. Сборник тезисов докладов участников V Международной научно-практической конференции Международного сетевого института в сфере ПОД/ФТ (Москва, 14—15 ноября 2019 г.). М. : Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2020. С. 327—330.

6. Андрюхина О.В. Антикоррупционный мониторинг как один из элементов противодействия коррупции в России. Результаты проведенного торгово-промышленной палатой Нижегородской области антикоррупционного мониторинга в 2012 году // Евразийский юридический журнал. 2013. № 11 (66). С. 108—110.
7. Николаев А.С. Система торгово-промышленных палат в противодействии коррупции // Вестник научных трудов «Юристъ». По материалам заседания III Совета молодежных общественных организаций и объединений Республики Татарстан в сфере противодействия коррупции. В 2-х ч. / Под ред. Н.Т. Димитриевой [и др.]. Казань, 2020. С. 336—340.
8. Левина Ю.В. О реализации специального проекта Торгово-промышленной палаты Российской Федерации «Бизнес-барометр коррупции» // Реализация в Южном федеральном округе государственной политики в сфере противодействия коррупции. Сборник научных трудов по материалам научно-практической конференции (Ростов-на-Дону, 9 декабря 2020 года) / Под общей ред. Б.М. Магомедова, А.А. Никитиной, Р.В. Бушманова. Ростов н/Д, 2020. С. 73—77.
9. Николаев А.С. Внедрение и реализация Антикоррупционной хартии российского бизнеса в системе торгово-промышленных палат // Актуальные проблемы обеспечения экономической безопасности в сфере противодействия коррупции на современном этапе развития АПК. Сборник научно-практических материалов Международной научно-практической конференции, подготовленный по результатам заседания Совета общественных организаций и объединений Республики Татарстан по противодействию коррупции. Казань, 2021. С. 175—180.
10. Юсупов М.Р. Антикоррупционный комитет Московской Торгово-промышленной палаты поможет бизнесу в борьбе с коррупцией // Право и безопасность. 2011. № 3-4. С. 9—10.
11. Катырин С.Н. Роль торгово-промышленных палат в формировании партнерства государства и бизнеса в противодействии коррупции // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2015. № 4. С. 7—14.
12. Бикеев И.И., Кабанов П.А. Антикоррупционное планирование: теоретические аспекты и правовое регулирование в субъектах Российской Федерации. Казань : Познание, 2021. 328 с.
13. Кабанов П.А. Региональные антикоррупционные программы как организационно-правовые средства противодействия коррупции // Актуальные проблемы экономики и права. 2011. № 4. С. 54—60.
14. Кабанов П.А. Антикоррупционные программы субъектов Российской Федерации как средства противодействия коррупции: опыт критического анализа // ВВ: Проблемы общества и политики. 2014. № 5. С. 42—70. DOI: 10.7256/2306-0158.2014.5.12103 .
15. Кабанов П.А. Антикоррупционные программы субъектов Российской Федерации как средства противодействия коррупции: понятие, содержание, оценка // Следователь. 2014. № 9. С. 16—28.

PUBLIC LAW DISCIPLINES. COUNTERING CORRUPTION

LEGAL REGULATION AND THE MAIN FORMS OF IMPLEMENTATION OF THE GOVERNMENT'S ANTI-CORRUPTION POLICY BY CHAMBERS OF COMMERCE AND INDUSTRY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Pavel Kabanov²⁸

Keywords: *corruption, countering corruption, Chamber of Commerce and Industry, anti-corruption monitoring, anti-corruption planning, anti-corruption assessment.*

Abstract

Purpose of the work: assessing the state of legal regulation and enshrinement in law of the powers of Chambers of Commerce and Industry of the Russian Federation as well as working out means for improving them.

Methodological basis of the study: dialectical materialism and general scientific methods of cognition of social reality based on it.

Study findings: based on an analysis of legal regulations, specific features of laying down in law of anti-corruption powers of Chambers of Commerce and Industry of the Russian Federation, their content and main forms of exercising these powers are described. Among the anti-corruption powers of Chambers of Commerce and Industry of the Russian Federation, the following ones can be mentioned: participation in collegial anti-corruption bodies, using certain tools for countering corruption (anti-corruption assessment, anti-corruption monitoring, anti-corruption awareness-raising, anti-

²⁸ Pavel Kabanov, Dr.Sc. (Law), Associate Professor, Director of the Research Institute for Countering Corruption of the Timiryasov Kazan Innovation University, member of the Working Group for Co-operation with Civil Society Structures of the Presidium of the Anti-Corruption Council under the President of the Russian Federation, member of the Expert Council under the Directorate of the President of the Russian Federation for Problems of Combating Corruption, Kazan, Russian Federation. E-mail: kabanovp@mail.ru

corruption informing, anti-corruption consulting) as well as participation in anti-corruption law-making, anti-corruption education and anti-corruption planning.

References

1. Kulikova Iu.A. Torgovo-promyshlennaia palata kak odin iz vidov nekommercheskoi organizatsii v Rossii. Vestnik Rossiiskogo gosudarstvennogo agrarnogo zaochnogo universiteta, 2021, No. 38 (43), pp. 108–113.
2. Semenikhin V.V. Nekommercheskie iuridicheskie litsa: torgovo-promyshlennaia palata. Grazhdanin i pravo, 2010, No. 9, pp. 61–68.
3. Kulikova Iu.A. Torgovo-promyshlennaia palata kak odin iz vidov nekommercheskoi organizatsii. Vestnik Rossiiskogo gosudarstvennogo agrarnogo zaochnogo universiteta, 2021, No. 38 (43), pp. 108–113.
4. Krasnousov S.D. Torgovo-promyshlennaia palata RF kak institut grazhdanskogo obshchestva v sisteme protivodeistviia korruptsii. Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia, 2011, No. 8, pp. 241–243.
5. Stoliarova A.N., Mikhailova E.M. Nekotorye osobennosti deiatel'nosti torgovo-promyshlennykh palat v voprosakh protivodeistviia korruptsii. Sistema POD/FT v global'nom mire: riski i ugrozy mirovoi ekonomiki. Sbornik tezisev dokladov uchastnikov V Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii Mezhdunarodnogo setevogo instituta v sfere POD/FT (Moskva, 14–15 noiabria 2019 g.). M.: Rossiiskii ekonomicheskii universitet imeni G.V. Plekhanova, 2020, pp. 327–330.
6. Andriukhina O.V. Antikorruptsionnyi monitoring kak odin iz elementov protivodeistviia korruptsii v Rossii. Rezul'taty provedennogo torgovo-promyshlennoi palatoi Nizhegorodskoi oblasti antikorruptsionnogo monitoringa v 2012 godu. Evraziiskii iuridicheskii zhurnal, 2013, No. 11 (66), pp. 108–110.
7. Nikolaev A.S. Sistema torgovo-promyshlennykh palat v protivodeistvii korruptsii. Vestnik nauchnykh trudov "Iurist". Po materialam zasedaniia III Soveta molodezhnykh obshchestvennykh organizatsii i ob'edinenii Respubliki Tatarstan v sfere protivodeistviia korruptsii. V 2-kh ch. Pod red. N.T. Dimitrievoi [i dr.]. Kazan', 2020, pp. 336–340.
8. Levina Iu.V. O realizatsii spetsial'nogo proekta Torgovo-promyshlennoi palaty Rossiiskoi Federatsii "Biznes-barometr korruptsii". Realizatsiia v Iuzhnom federal'nom okruge gosudarstvennoi politiki v sfere protivodeistviia korruptsii. Sbornik nauchnykh trudov po materialam nauchno-prakticheskoi konferentsii (Rostov-na-Donu, 9 dekabria 2020 goda). Pod obshchei red. B.M. Magomedova, A.A. Nikitinoi, R.V. Bushmanova. Rostov n/D, 2020, pp. 73–77.
9. Nikolaev A.S. Vnedrenie i realizatsiia Antikorruptsionnoi khartii rossiiskogo biznesa v sisteme torgovo-promyshlennykh palat. Aktual'nye problemy obespecheniia ekonomicheskoi bezopasnosti v sfere protivodeistviia korruptsii na sovremennom etape razvitiia APK. Sbornik nauchno-prakticheskikh materialov Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, podgotovlennyi po rezul'tatam zasedaniia Soveta obshchestvennykh organizatsii i ob'edinenii Respubliki Tatarstan po protivodeistviuu korruptsii. Kazan', 2021, pp. 175–180.
10. Iusupov M.R. Antikorruptsionnyi komitet Moskovskoi Torgovo-promyshlennoi palaty pomozhet biznesu v bor'be s korruptsiei. Pravo i bezopasnost', 2011, No. 3-4, pp. 9–10.
11. Katyryn S.N. Rol' torgovo-promyshlennykh palat v formirovanii partnerstva gosudarstva i biznesa v protivodeistvii korruptsii. ETAP: ekonomicheskaiia teoriia, analiz, praktika, 2015, No. 4, pp. 7–14.
12. Bikeev I.I., Kabanov P.A. Antikorruptsionnoe planirovanie: teoreticheskie aspekty i pravovoe regulirovanie v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii. Kazan': Poznanie, 2021. 328 pp.
13. Kabanov P.A. Regional'nye antikorruptsionnye programmy kak organizatsionno-pravovye sredstva protivodeistviia korruptsii. Aktual'nye problemy ekonomiki i prava, 2011, No. 4, pp. 54–60.
14. Kabanov P.A. Antikorruptsionnye programmy sub'ektov Rossiiskoi Federatsii kak sredstva protivodeistviia korruptsii: opyt kriticheskogo analiza. NB: Problemy obshchestva i politiki, 2014, No. 5, pp. 42–70. DOI: 10.7256/2306-0158.2014.5.12103.
15. Kabanov P.A. Antikorruptsionnye programmy sub'ektov Rossiiskoi Federatsii kak sredstva protivodeistviia korruptsii: poniatie, sodержanie, otsenka. Sledovatel', 2014, No. 9, pp. 16–28.

