

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

научно-практическое пособие

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Н.А. Власенко



Коллектив авторов

**Правовые средства
противодействия коррупции.
Научно-практическое пособие**

«Юриспруденция»

2012

УДК 340
ББК 67.0

авторов К.

Правовые средства противодействия коррупции. Научно-практическое пособие / К. авторов — «Юриспруденция», 2012

ISBN 978-5-9516-0602-0

Настоящее научно-практическое пособие комплексно освещает вопрос о правовых средствах противодействия коррупции. В книге последовательно рассматриваются теоретико-правовые основы, международно-правовое регулирование противодействия коррупции; административно-правовые и уголовно-правовые меры борьбы с коррупционными фактами; предупреждение коррупции при осуществлении правосудия; гражданско-правовые средства противодействия коррупции в бизнесе, а также зарубежное законодательство в борьбе с коррупцией. Научно-практическое пособие будет интересно и полезно для аспирантов, студентов, государственных и муниципальных служащих, преподавателей высших учебных заведений, сотрудников научных учреждений, практикующих юристов и всех, кто интересуется вопросами правовых средств противодействия коррупции.

УДК 340

ББК 67.0

ISBN 978-5-9516-0602-0

© авторов К., 2012
© Юриспруденция, 2012

Содержание

Авторский коллектив	6
Введение	7
Глава I. Теоретико-методологические основы противодействия коррупции	9
§ 1. Правовые средства противодействия коррупции: понятие и социальная роль	9
§ 2. Правовые предписания как средства борьбы с коррупцией	14
§ 3. Правовые технологии как условие противодействия коррупции	21
§ 4. Правовой мониторинг в системе противодействия коррупции	32
Конец ознакомительного фрагмента.	33

Правовые средства противодействия коррупции. Научно-практическое пособие

Ответственный редактор доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Н. А. Власенко

Одобрено на секции публичного права Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012

Авторский коллектив

Н. А. Власенко – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (*гл. I, § 1*)

С. А. Грачева – кандидат юридических наук (*гл. I, § 2*)

Е. Е. Рафалюк – кандидат юридических наук (*гл. I, § 3*)

А. В. Павлушкин – кандидат юридических наук (*гл. I, § 4*)

О. И. Тиунов – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации (*гл. II*)

А. А. Шевелевич – кандидат юридических наук (*гл. III*)

С. П. Андрусенко – младший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (*гл. IV*)

А. А. Гравина – кандидат юридических наук (*гл. V*)

А. В. Габов – доктор юридических наук (*гл. VI в соавторстве*)

А. Е. Молотников – кандидат юридических наук (*гл. VI в соавторстве*)

Н. А. Голованова – кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации (*гл. VII*)

Введение

Коррупция – явление несовместимое с нормальным и эффективным функционированием государства, права и общества, несет в себе отрицательную моральную и юридическую оценки. Учитывая сложность причин, порождающих коррупцию и многообразие форм ее проявления, подход к противодействию ей должен быть комплексным. Важная роль в борьбе с коррупцией принадлежит праву, универсальному средству борьбы с противоправными деяниями.

Право воздействует на общественные отношения посредством ряда специальных правовых средств, образующих механизм правового регулирования. Под правовыми средствами противодействия коррупции понимаются прежде всего нормативные правовые предписания, регламентирующие приемы, способы противодействия коррупционным отношениям и юридические технологии, сопряженные с эффективным выполнением, правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующими снижению негативных факторов коррупционной деятельности устранению причин, ее порождающих.

Настоящее научно-практическое пособие комплексно освещает вопрос о правовых средствах противодействия коррупции.

Цель данного издания – раскрыть сущность, особенности и систему правовых средств борьбы с коррупцией, а также сформировать у читателя знания и навыки по противодействию коррупции.

Структура книги соответствует поставленной авторами цели. В ней последовательно рассматриваются теоретико-правовые основы противодействия коррупции; международно-правовое регулирование противодействия коррупции; административно-правовые и уголовно-правовые меры борьбы с коррупционными фактами; предупреждение коррупции при осуществлении правосудия; гражданско-правовые средства противодействия коррупции в бизнесе, а также зарубежное законодательство в борьбе с коррупцией.

Представленное научно-практическое пособие предназначено для всех интересующихся вопросами правовых средств противодействия коррупции, в связи с чем материал в пособии изложен в доступной форме, что позволяет использовать его учащимися для самоподготовки, а также при подготовке к текущим и промежуточным формам контроля по учебным дисциплинам, посвященным антикоррупционной проблематике.

Настоящее научно-практическое пособие продолжает серию трудов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по проблемам профилактики и противодействия коррупционным правонарушениям.¹

¹ См.: Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М. А. Краснов, Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров и др. М.: Центр стратегических разработок, 2004; Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М.: ИЗИСП, 2009; Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / отв. ред. В. Н. Найдено, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2010. Коррупция: природа, проявление, противодействие: научно-правовое исследование / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012; Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: научно-практическое пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012; Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций / отв. ред. О. И. Тиунов. М., 2012; Механизм правового мониторинга: научно-практическое пособие / отв. ред. А. В. Павлушкин. М., 2012; Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. И. Спектор. М., 2012; Хабриева Т. Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4; Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17; Васильев В. И. Борьба с коррупцией и местное самоуправление // Журнал российского права. 2012. № 4. С. 5–17; Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 8; Зорькин В. Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 8; Власова Н. В., Рафалюк Е. Е. Правовые инновации в противодействии коррупции

(обзор Международной школы-практикума молодых ученых-юристов) // Журнал российского права. 2012. № 8; Власова Н. В., Рафалюк Е. Е. Обзор Международной научной конференции «Первый Евразийский антикоррупционный форум» // Журнал российского права. 2012. № 7; Противодействие коррупции: сборник аналитических материалов. М., 2012; Список литературы по теме «Противодействие коррупции». М., 2012.

Глава I. Теоретико-методологические основы противодействия коррупции

§ 1. Правовые средства противодействия коррупции: понятие и социальная роль

Противодействие коррупции должно иметь комплексный характер, что объясняется сложной природой данного явления. Каждая из сторон коррупции имеет собственное происхождение и глубоко уходит в особенности жизни человека. Речь идет о нравственных, социальных, экономических, политических и иных аспектах человеческого поведения, его мотивации. Правовая сторона жизни человека или, по выражению ряда авторов, – правовая жизнь,² также может содействовать коррупционным отношениям и даже провоцировать их. В этом случае с долей условности можно говорить о правовых причинах коррупционных поступков. Между тем высокое нравственное предназначение права как феномена культуры должно выступать эффективным средством противодействия коррупции.

Таким образом, если идти по пути связи причин происхождения коррупционных явлений и средств противодействия им, то можно выделить *нравственные, социальные, политические* и иные *средства* противостояния коррупции. В их числе важное место занимают *правовые*.

Развитие коррупции в России вошло в стадию создания обширных и устойчивых интегрированных структур с сетевой формой организации. Это преступные сообщества, созданные для совместного извлечения дохода из коррупционной деятельности, участники которых объединяются не только для извлечения прибыли из такой деятельности, но и в целях *эффективного осуществления инвестиций* в расширение коррупции как особого рынка криминально-коррупционных услуг. Наиболее активны здесь отдельные группы государственных чиновников, определенные коммерческие или финансовые структуры, криминальные образования для защиты коррупционных сетевых структур и др.³ По оценкам специалистов, большие масштабы коррупция приобрела в органах государственной и муниципальной власти, имеют место коррупционные правонарушения в государственных корпорациях, бизнес-структурах. При этом она имеет тенденцию не только к расширению, но и к институционализации и легализации. При характеристике коррупции и ее динамике важно учитывать причины ее возникновения и развития:

– неэффективность государственной власти при осуществлении экономических и социальных реформ, их неудовлетворительная подготовка, в том числе с позиции научной составляющей;

– криминализация политической элиты российского общества, ее сращивание с нелегальным бизнесом и капиталом;

– отсутствие или низкое качество антикоррупционных законов, а также подзаконных актов;

– прогрессирующая высокими темпами моральная деградация определенных слоев общества;

² См.: Малько А. В., Михайлов А. Е. Правовая жизнь общества. Саратов, 2007. Авторы отмечают, что правовая жизнь есть «мир упорядоченных (предусмотренных) нормами права реалий (действий), поступков, отношений)». С. 8.

³ Подробнее см.: Еделев А. Л. Коррупция как системная угроза стабильности и экономической безопасности Российской Федерации // Налоги. Специальный выпуск. 2008.

– низкий уровень нравственной и профессиональной подготовки (кадровой, технической и т. д.) правоохранительных органов, не всегда способных противодействовать организованной преступности, коррумпированным структурам всех уровней;

– весьма небольшой риск возможного разоблачения коррупционных структур, их лидеров, а также неприятие к ним соответствующих правовых, профессиональных и нравственных мер; и др.

Кроме этого, при характеристике российской коррупции нужно учитывать и такие факторы:

– неоправданное и многократное увеличение чиновников, часто служащих кадровой основой для развития коррупции;

– быстрый рост теневой экономики и незаконно нажитых денежных ресурсов, являющихся источником финансирования коррупции;

– сложившаяся привычка терпимости слоев населения к коррупции и снисходительное отношение к ней;

– наличие огромного и все возрастающего разрыва между доходами наиболее богатых и беднейших слоев населения;

– массовый кадровый обмен между государственными и коммерческими организациями; и др.⁴

Сказанное говорит в пользу того, что размах коррупции, ее рост стал серьезной национальной угрозой в России. Экономика пробуксовывает, социальная сфера недополучает соответствующих финансовых и материальных ресурсов, разрушаются нравственные устои общества. Коррупция на бытовом уровне становится элементом жизни человека. Противодействие коррупционным отношениям, ее динамике должно стать не только важным элементом внутригосударственной политики, но и предметом исследования гуманитарных наук, в том числе юриспруденции.

Доктринальные подходы к изучению коррупции в праве исследовала академик РАН Т. Я. Хабриева.⁵ Теоретический анализ коррупции с точки зрения отклоняющегося поведения провел профессор Ю. А. Тихомиров. «Коррупция, – пишет автор, – одно из наиболее редких негативных отклонений деятельности от целей и содержания правового регулирования. Ее причины кроются в уровне и укладе жизни людей, их сознании, в низком уровне деятельности звеньев публичной власти и плохой правовой регламентации оказания услуг гражданам и юридическим лицам».⁶ Совершенно верно, что коррупционное поведение есть «резкое» отклонение от целей и содержания правового регулирования, как верно и то, что ненадлежащая правовая регламентация оказания услуг является причиной такого вида отклоняющегося поведения. Но следует идти дальше и видеть причины коррупционности современного российского общества в кризисе политической системы и права в целом. Важна также и выработка средств противодействия данному явлению.

Социальные средства, их роль в человеческой деятельности. Понятие правовых средств. Человеческая деятельность немислима без постановки целей и соответствующих средств их достижения. Толковые словари определяют средства как приемы, способы действия для достижения чего-либо; или как орудия для осуществления какой-либо деятельности.⁷ К. В. Шундилов пишет, что в широком смысле под средством следует понимать любое явление, с помо-

⁴ Подробнее см.: Гостева С. Р. Противодействие коррупции – важнейшее условие укрепления национальной безопасности России // Юридический мир. 2011. № 1. С. 12–20.

⁵ См.: Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17; Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Коррупция: природа, проявления, противодействие: научно-правовое исследование / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2012.

⁶ Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2000. С. 380.

⁷ См., например: Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь. М., 1993. С. 568.

щью которого претворяется идеальная модель, цель в реальный материальный результат.⁸ Безусловно, средство можно толковать очень широко как общественную историческую ситуацию, самого человека, его интеллектуальный потенциал и физические способности, активность, нравственную и экологическую культуру и др. Таким образом, термин «средства» многозначен и может использоваться как конкретизирующая или уточняющая языковая единица.

Категория правовых средств тесно связана с понятием механизм правового регулирования, который был разработан С. С. Алексеевым,⁹ полагающим, что правовое регулирование возможно за счет определенных форм и звеньев – запреты, правоспособность, право и обязанности и др. Вскоре автор пошел дальше, провозгласив, что правовое регулирование и его результат может быть достигнут посредством механизма правового регулирования, и определил его как «взятую в единстве систему правовых средств, при помощи которого обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения».¹⁰ Как видно, в центре категории механизма правового регулирования находится система правовых средств. В числе взаимосвязанных основных правовых средств автор назвал правовые нормы, правоотношения, правоприменительные акты и юридические последствия (правореализацию). Впоследствии такой подход получил широкое признание в юридической литературе и стал называться инструментальным.¹¹ В. А. Сапун стал обосновывать инструментальную теорию права как результат аналитического подхода в праве и оценки юридических средств.¹² Б. И. Пугинский предпринял удачную попытку исследования правовых средств в хозяйственных отношениях, при этом справедливо отмечая, что познание правовых средств – сложная теоретическая задача, которая сдерживается недостаточной исследованностью регулятивных механизмов права.¹³

Впоследствии категория «правовые средства» начинает обособляться и приобретать собственное значение, например, в учебнике «Проблемы теории государства и права» под ред. М. Н. Марченко появляется специальная глава «Проблемы правовых средств».¹⁴ Автор главы – А. В. Малько – верно подмечал, что правовые средства действуют и имеют эффект «в связке» цель – средство – результат.¹⁵ И еще одно важное замечание делает данный автор: «Юридические средства объединяются в определенную систему для решения поставленных задач... с тем, чтобы добиваться специально значимых результатов».¹⁶

Виды правовых средств. По этому вопросу в юридической литературе высказаны различные точки зрения.¹⁷ Дело в том, что в правоведении понятие средства имеет некоторую неопределенность, и с ним можно сопоставить такие термины, как «правовые феномены», «правовые

⁸ См.: Шундилов К. В. Механизм правового регулирования. Саратов, 2001. С. 30.

⁹ См.: Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966; Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1979 (гл. 19 – автор С. С. Алексеев); Он же: Общая теория права. М., 2008 (гл. 19).

¹⁰ Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1979. С. 281.

¹¹ См., например: Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 48–55; Файткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 157–164; Малько А. В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 3; Шундилов К. В. Механизм правового регулирования. Саратов, 2001; Черданцев А. Ф. Теория государства и права. М., 2003 (гл. 22); Куликов В. Л., Лохлова И. С. Способы правового регулирования. Саратов, 2010; и др.

¹² См.: Сапун В. А. Инструментальная теория права в юридической науке // Современное государство и право. Владивосток, 1992. С. 20–26; Методология правоприменения и инструментальные свойства права // Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы / под ред. М. Н. Марченко. М., 2005. С. 49–55.

¹³ См.: Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 99.

¹⁴ Проблемы теории государства и права / под ред. М. Н. Марченко. М., 1999. С. 321–340.

¹⁵ Там же. С. 321.

¹⁶ Там же. С. 322.

¹⁷ Там же. С. 321–326; см. также: Алексеев С. С. Теория права. М., 1995. С. 217, 218.

факторы», «правовые действия» и др., которые в определенном смысле взаимозаменяемы.¹⁸ Наиболее конструктивной следует считать позицию, согласно которой правовые средства необходимо подразделять на юридические *установления*, сформулированные в правовых нормах, и юридические *технологии* (деяния).¹⁹ Безусловно, такое деление безотносительно, ибо они могут действовать только в сочетании и дополнении друг друга. Не могут юридические технологии существовать вне правового опосредования, вне юридических конструкций и моделей.²⁰ Из этого, с нашей точки зрения, исходил и Б. И. Пугинский, отмечая, что «правовые средства – интегрированные образования, соединения действий, основанных на правовых установлениях и усмотрении субъектов».²¹ Как видим, автор, кроме правовых установлений и действий, уделял внимание правовому усмотрению, что справедливо, ибо усмотрение и в создании правовых средств, и в деле реализации может быть использовано достаточно продуктивно.

Роль правовых средств нельзя рассматривать вне категорий «цель», «цель в праве», «цель в правовом регулировании», и, безусловно, «результат». В философии цель толкуется как то, что «представляется в сознании и ожидается в результате определенным образом направленных действий».²² Правовое регулирование невозможно без целеполагания, где главным выступает упорядочивание общественных отношений. Однако эту цель в известной степени можно назвать технической, ибо вечный вопрос качества упорядоченных отношений – уровень соответствия потребностям и интересам населения предоставленных возможностей обществом и государством. Цели правового регулирования могут быть и более конкретны – например, противодействие коррупции, ее искоренение. Совершенно верно мнение о том, что «цели законодателя выходят за пределы содержания нормативного правового предписания – кроме случаев, когда речь идет о некоторых нетипичных предписаниях (целевых нормах) и юридических целях».²³

Таким образом, следует отличать цель правового регулирования и цели в правовом регулировании. Относительно противодействия коррупции можно сказать, что низвержение коррупционных отношений, ее причин является глобальной целью правового регулирования и вливается в гармонию механизма правового регулирования. Однако добиться этого результата невозможно без решения конкретных задач (целей), например в сфере управления, статуса государственных служащих и др. В настоящее время в нормативной правовой системе России таких задач гораздо больше, ибо законодатель в прошлом если и ставил такую цель, то в незначительной мере.

Цели и средства их осуществления тесно переплетены и взаимообусловлены. Невозможно достичь цели, не располагая адекватными средствами. В то же время так называемая частная цель не предполагает глобальных средств, в числе которых, например, теоретические. Относительно коррупции как глобального и во многом межгосударственного явления следует

¹⁸ См.: Шундиков К. В. Механизм правового регулирования. С. 31.

¹⁹ См.: Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования. С. 70–110; Проблемы теории государства и права / под ред. М. Н. Марченко. С. 326; Шундиков К. В. Механизм правового регулирования. С. 36–38; и др. Р. Б. Головкин полагает, что дуализм в понимании механизма правового регулирования и ее средств был впервые предложен В. М. Горшеневым. В период дискуссии с С. С. Алексеевым усложненное понимание действия права, предложенное данным автором, считает Р. Б. Головкин, поддерживалось немногими. Речь идет о конце 60-х и начале 70-х годов прошлого века. См.: Головкин Р. Б. Правовое и моральное регулирование частной жизни: свойства, стороны, охрана и защита. Владимир, 2005. С. 73.

²⁰ О связи юридических технологий см.: Власенко Н. А. Законодательная технология. Теория. Опыт. Практика. Иркутск. С. 6–10; Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М., 2011. С. 10–18.

²¹ Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. С. 100.

²² См.: Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник. М., 1976. С. 662.

²³ Насырова Т. Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона. Казань, 1988. С. 19; о цели в праве см.: Чулюкин Л. Д. Природа и значение цели в советском праве. Казань, 1984; Малько А. В., Шундиков К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003.

рассуждать и в части глобальной правовой (наряду с социальной, политической) цели и задач меньшего объема.

Целью правовых средств противодействия коррупции является создание правового и эффективного государства. Под этим подразумевается прежде всего формирование институтов, позволяющих нормально функционировать общественным механизмам государства, проводить социальные преобразования, повышать эффективность национальной экономики, вызывать в российском обществе уважение к государству, а также ее государственным институтам, создавать имидж России на международной арене.²⁴ В любом случае цель правовых средств противодействия коррупции направлена на *полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина*, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правового государства и высокого уровня правовой культуры общества и личности.

Правовые средства противодействия коррупции должны сочетать в себе средства-установления и средства-деяния (технологии); их выбор и сочетание должны быть подчинены главной цели – противодействию коррупции. Кроме того, они должны быть адекватны и эффективны.

Дело в том, что коррупция распространяет свою деятельность на общество, государство, и приемы, способы борьбы с ней должны рассматриваться в связи с обществом, государством. Таким образом, правовые средства противодействия коррупции – это нормативные правовые акты, в первую очередь федеральные законы, в которых сформулированы юридические конструкции, необходимые для устранения коррупции в обществе, государстве, в том числе и причин, ее порождающих.

Таким образом, к *правовым средствам противодействия коррупции* следует относить прежде всего нормативные правовые предписания, регламентирующие приемы, способы противодействия коррупционным отношениям и юридические технологии, сопряженные с эффективным правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующие снижению факторов коррупционной деятельности и причин, ее порождающих.

Итак, подчеркнем, «ключевыми» правовыми средствами противодействия коррупции являются приемы и способы предотвращения и устранения коррупционных правонарушений, регламентированные нормативными правовыми предписаниями.

Для достижения целей борьбы с коррупцией и решения наиболее важных вопросов в этом направлении должен использоваться комплекс научных, организационных, воспитательных, экономических и правовых мер. При этом правовые меры – одно из основных средств и, несомненно, служит условием и залогом успешной, долговременной и четкой реализации всех других.

²⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Государство: преемственность и новизна. М., 2011. С. 7–8.

§ 2. Правовые предписания как средства борьбы с коррупцией

При исследовании правовых средств противодействия коррупции в центре внимания находятся прежде всего нормативные правовые предписания, регламентирующие приемы, способы противодействия коррупционным отношениям в общественно-государственной сфере и определяющие права, обязанности и ответственность их участников. Именно в них сосредоточен основной нормативно-властный потенциал борьбы с коррупцией, с которым соотносятся все юридические технологии и инструменты, способствующие предупреждению коррупционной деятельности и снижению ее негативных последствий.

Антикоррупционные нормативно-правовые установления, с одной стороны, выступают главной основой противодействия коррупционным проявлениям в государстве. С другой стороны, такие установления сами производны от проводимой антикоррупционной политики, которая, представляя собой неотъемлемую составную часть современной государственно-правовой политики, является одним из основных направлений обеспечения национальной безопасности государства в современных условиях (как следует из Концепции национальной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300).

Государственная антикоррупционная политика заключается в комплексной разработке и осуществлении разносторонних и последовательных правовых и неправовых (политических, организационно-технических, финансово-экономических) мер по устранению или минимизации причин и условий, порождающих коррупцию в разных сферах жизнедеятельности. Необходимость проведения такой политики обусловлена тем, что современное состояние коррупции в России достигло размеров, угрожающих эффективному финансово-экономическому развитию и внутривластной стабильности и оказывает негативное влияние на состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Как отмечалось, коррупционные угрозы, проявляющиеся во всех сферах экономической деятельности и управления, наиболее опасны и приобрели черты системной угрозы экономической безопасности государств.²⁵ Россия остается одной из самых коррумпированно-развитых стран в мире: в рейтинге восприятия коррупции в странах мира, ежегодно составляемом Transparency International, Россия в 2010 г. заняла 154-место, спустившись со 146-го. Среди 28 крупнейших стран мира в ноябре 2011 г. российские показатели коррупции упали на самый низкий уровень с 2007 г.²⁶

При этом тенденция последовательного воплощения в законодательстве линии противодействия коррупции обозначилась сравнительно недавно, когда стали создаваться правовые предпосылки для коренного изменения ситуации в области сопротивления масштабным проявлениям коррупции и антиобщественным действиям связанной с ней преступности. Следует отметить, что Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» впервые был определен круг источников правового регулирования, содержащих нормы по противодействию коррупции: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных

²⁵ См.: Еделев А. Л. Коррупция как системная угроза стабильности и экономической безопасности Российской Федерации // Налоги. Специальный выпуск. 2008.

²⁶ См.: Куликов В. Кодекс бюрократа // Российская газета. 7 марта 2012 г. № 49 (5722).

федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. По своим целям и задачам для антикоррупционного регулирования данные правовые акты имеют существенные различия.

Следует отметить, что значение коррупции как разрушительного для развития государства и общества явления вытекает в первую очередь из *конституционных норм*. Так, перечисленные Конституцией России социально-правовые блага (верховенство закона, демократия, права и свободы человека, принципы надлежащего государственного управления, равенства, социальной справедливости, конкуренции, экономического развития и др.) относятся к конституционно-ценностным основам. Данные основы призваны содействовать укреплению Россией статуса правового демократического государства, в связи с чем коррупционным правонарушениям придается статус особо опасных деяний.

В российское правовое пространство весьма активно внедряются *международно-правовые стандарты* на основании ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью российской правовой системы. Россия в числе первых подписала Конвенцию ООН против коррупции, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., и ратифицировала ее в 2006 г. К целям данной Конвенции отнесены: содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов; поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом. Россией также были подписаны и ратифицированы иные важные международные акты: Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г., Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г., Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. и протоколы к ней и взяты другие международные обязательства в области противодействия коррупции. Весьма значимое влияние на развитие антикоррупционного законодательства оказывают Кодекс ООН поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г., Международный кодекс поведения государственных должностных лиц ООН 1997 г., Модельный кодекс поведения государственных служащих Совета Европы 2000 г. Современная антикоррупционная стратегия России должна в полной мере учитывать все взятые страной на себя международные обязательства в области противодействия коррупции. В этой связи актуальна проблема согласования отечественного антикоррупционного законодательства с международно-признанными нормами борьбы с этим явлением. В целях гармонизации российского законодательства с международными стандартами целесообразно дополнительно проработать вопрос о присоединении России к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций (1997 г.) и Конвенции Совета Европы «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (1999 г.).²⁷

Концептуальные начала противодействия коррупции в России определены *программно-целевыми правовыми актами*. Задача внедрения эффективных механизмов противодействия коррупции была поставлена в 2005 г. в рамках Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., утвержденной распоряжением Правитель-

²⁷ См. подробнее: Правовые механизмы имплементации антикоррупционных конвенций / отв. ред. О. И. Тиунов. М., 2012; Хабриева Т. Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4.

ства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. С момента принятия Указа Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» и Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 гг., утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568, ставшего на тот период правовой основой национальной антикоррупционной стратегии в России, антикоррупционная функция государства включается в число его базовых направлений активности. В Национальном плане противодействия коррупции было констатировано, что в Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Исходя из этого плана, можно было заключить, что противодействие коррупции, охватывая федеральный, региональный, муниципальный уровни, должно последовательно реализовываться федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами в целях устранения коренных причин коррупции в общественно-государственной жизни. Данный план утратил силу в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции». При этом отметим, что весьма важным стало принятие Указа Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции», согласно которому Президент Российской Федерации устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

На основании установленных концептуальных правовых основ противодействия коррупции к настоящему времени принят целый блок антикоррупционных федеральных правовых актов, среди которых особую значимость имеет Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), который стал важнейшим *системообразующим антикоррупционным нормативно-правовым актом*. Соответствующий закон унифицирует правовой механизм борьбы с коррупцией, придавая правовому порядку в данной сфере большую системность и определяя логическое развитие законодательства о противодействии коррупции.

Федеральным законом № 273-ФЗ впервые было дано комплексное легальное определение того, что следует понимать под антикоррупционной деятельностью. В этой связи согласно закону противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Весьма важным стало подробное закрепление в данном федеральном законе основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции (ст. 7), хотя в то же время их максимально широкое закрепление достаточно дискуссионно. В числе таких направлений следует особо выделить:

проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;

введение антикоррупционных стандартов, т. е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

обеспечение независимости средств массовой информации;

неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции; и др.

В настоящее время важнейшим программно-целевым документом в сфере противодействия коррупции является Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, во многом учитывающая опыт реализации Федерального закона «О противодействии коррупции» и Национального плана противодействия коррупции 2008 г. В качестве цели данной стратегии определено искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи: формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции; организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции; обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения, включая применение в необходимых случаях мер принуждения в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Национальной стратегией определены основные принципы противодействия коррупции, к которым относятся:

признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации;

использование в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции;

стабильность основных элементов системы мер по противодействию коррупции, закрепленных в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

конкретизация антикоррупционных положений федеральных законов, Национальной стратегии противодействия коррупции, Национального плана противодействия коррупции на соответствующий период в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных

государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах.

Достаточно значимо, что Национальной стратегией обозначены основные направления и механизмы ее реализации. В целях выполнения заявленных программных мер по противодействию коррупции на основании стратегии Президентом Российской Федерации утвержден новый Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг. (Указ от 13 марта 2012 г. № 297).

Процесс реализации антикоррупционной политики во многом зависит от развития институтов противодействия коррупции в рамках отраслевого правового регулирования, определяющего параметры конкретных складывающихся правоотношений. Следует признать, что российское антикоррупционное законодательство складывалось на протяжении многих десятилетий и было сформировано задолго до того, как противодействие коррупции было признано одним из приоритетных направлений деятельности всей системы органов публичной власти в рамках программно-целевого и системообразующего правового регулирования. Еще в 1990-х – начале 2000-х гг. в отечественном праве сложилась в той или иной форме правовая основа для борьбы с коррупционными проявлениями, которая, однако, не содержала системно выраженных подходов к антикоррупционной деятельности, а имела явно выраженный отраслевой характер. При этом каждая отрасль играла и продолжает играть свою роль в процессе регламентации и противодействия коррупционному поведению на основе разграничения предмета, методов, целей, задач и функций соответствующих систем правовых норм.

К числу особо значимых отраслевых федеральных нормативно-правовых актов в сфере противодействия коррупции следует относить: Уголовный кодекс РФ; Уголовно-процессуальный кодекс РФ; Федеральные законы «Об оперативно-розыскной деятельности», «О Федеральной службе безопасности», «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Указы Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов», «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» и др.

Принятое с 2008 г. специальное федеральное нормативно-правовое регулирование существенно усилило правовую основу для противодействия коррупции как в части борьбы с коррупционными правонарушениями, так и в части профилактики коррупции. В частности, при принятии Федерального закона № 273-ФЗ такое усиление достигнуто посредством: закрепления в одном федеральном законе подходов к противодействию коррупции; систематизации в нем действующих правовых норм о противодействии коррупции; модификации антикоррупционного правового регулирования в сторону повышения его эффективности.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации также активно разрабатываются и принимаются антикоррупционные законы и программы. Так, с 2006 г. в Республике Татарстан действует Закон «О противодействии коррупции в Республике Татарстан», в котором определены задачи, принципы, основные направления и формы противодействия коррупции в рамках реализации антикоррупционной политики. После преобразований в федеральном законодательстве 2008 г. региональная антикоррупционная политика получила нормативно-организационное развитие во многих субъектах Российской Федерации, где стали повсеместно приниматься региональные антикоррупционные организационно-правовые программные документы и специальные законы о противодействии коррупции. В настоящее время программно-целевые

и законодательные акты о борьбе с коррупцией приняты практически во всех субъектах Российской Федерации. Так, в Астраханской области приняты в 2008 г. Закон «О противодействии коррупции в Астраханской области» и в 2010 г. Концепция комплексной целевой программы «Противодействие коррупции в Астраханской области на 2010–2012 годы». В Иркутской области с 2010 г. действует Закон «О противодействии коррупции в Иркутской области». В 2009 г. был принят Закон «О противодействии коррупции в Краснодарском крае». Примечательно, что на региональном уровне первые антикоррупционные программы появились еще в 1990-х гг., при этом они рассматривались в большей степени как атрибут региональной социальной политики, направленный на повышение доверия населения к региональным органам власти, но не как реальный инструмент противодействия коррупции.

Таким образом, можно констатировать, что к настоящему времени в Российской Федерации вполне сложилось комплексное правовое регулирование вопросов противодействия коррупции. Вместе с тем правовое обеспечение антикоррупционной деятельности содержит много недостатков, существенно влияющих на прогрессивный характер соответствующего регулирования. Например, легальное определение коррупции дано в Федеральном законе № 273-ФЗ, однако другие законодательные акты не всегда последовательно отражают установленное в законе содержание понятия «коррупция». Так, в Уголовном кодексе Российской Федерации нет специального состава преступления, именуемого коррупцией, но есть ряд составов, которые охватываются понятием коррупции: получение и дача взятки (ст. 290, 291), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), служебный подлог (ст. 292). Введение данной статьи могло бы решить часть вопросов, в том числе о согласовании «объемов» понятия коррупции, закрепленного в Федеральном законе «О противодействии коррупции» и в Уголовном кодексе Российской Федерации. Многие стратегические направления противодействия коррупции нуждаются в дальнейшей сущностной проработке. Так, в Федеральном законе № 273-ФЗ некоторые из направлений деятельности по противодействию коррупции скорее являются декларативно сформулированными ориентирами и в большей степени напоминают общие цели противодействия коррупции. В частности, проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции как направление деятельности государственных органов является ориентиром в организации их работы. Единая государственная политика означает единую нормативную базу, слаженную работу государственных органов, одинаковые подходы к антикоррупционной политике в стране (на федеральном уровне, в субъектах России и на муниципальном уровне).

Полагаем, что в целях развития правового обеспечения противодействия коррупции необходимо обеспечить: коррекцию законодательства в связи с множественностью, обилием, разнородностью нормативно-правовых актов и правовых норм, регулирующих правовой механизм борьбы с коррупцией; упорядочение системы, структуры и функций органов исполнительной власти; создание более сбалансированной системы сдержек и противовесов между основными институтами власти; изменение принципов государственной (прежде всего публичной гражданской) службы и контроля за имущественным положением представителей власти; создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств; укрепление судебной власти; совершенствование правоохранительной системы и деятельности спецслужб; координацию антикоррупционной политики.

При развитии антикоррупционного законодательства следует учитывать, что, с одной стороны, необходимо создание механизмов, позволяющих уменьшить масштабы коррупции в краткосрочном плане, а, с другой стороны, не менее важны выработка и проведение антикоррупционной политики как постоянно действующей органичной функции государства.

Обращает на себя внимание то, что на *качество юридических предписаний* как правовых средств противодействия коррупции непосредственное влияние оказывает организация правотворческого процесса, в ходе которого происходит анализ и оценка сложившейся правовой

действительности, взглядов и концепций о будущем правового регулирования, формирование правовых основ антикоррупционной политики. Представляется справедливым мнение о том, что последовательное совершенствование законодательного процесса как важнейшей стадии правотворчества и законодательства в целом, устранение коллизий, пробелов и коррупциогенных норм права, порождающих коррупцию, имеют существенное значение для последующей реализации норм антикоррупционного законодательства.²⁸ При этом особое значение имеет установление контроля за наличием в конкретных правовых нормах коррупциогенных рисков и факторов, для чего необходимо проведение независимой научной и правовой антикоррупционной экспертизы законопроектов в период их разработки и обсуждения.

В то же время судить об *эффективности правовых предписаний* следует прежде всего по практике антикоррупционных проявлений и по конкретным мерам ответственности, принятым в связи с «коррупционными делами». Следует согласиться с мнением о том, что специфика коррупционных деяний такова, что в силу процессуальных трудностей или пробелов и издержек административного и уголовного законодательства они часто бывают объективно недоказуемы или ненаказуемы, а наиболее опасные проявления коррупции – взяточничество и коммерческий подкуп – отличаются особенно высокой латентностью, чем нередко пользуются участники коррупционных сделок.²⁹

²⁸ См.: Хамазина О. И. Правовые средства противодействия коррупции: проблемы теории и практики: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 15.

²⁹ См.: Тихомиров Ю. А., Трикоз Е. Н. Право против коррупции // Материалы по правовым проблемам преодоления коррупции. М., 2008. С. 158.

§ 3. Правовые технологии как условие противодействия коррупции

Выше отмечалось, что правовые средства противодействия коррупции сочетают в себе *средства-установления* (*правовые инструменты*, т. е. закрепленные в законодательстве субъективные права, обязанности, запреты, наказания и др.) и *средства-деяния* (*правовые технологии*, направленные на соответствующую деятельность по реализации правовых инструментов). Правовые технологии, о которых далее пойдет речь, играют важнейшую роль в системе правовых мер противодействия коррупции, так как они определяют порядок подготовки, принятия и применения соответствующих юридических решений.³⁰ Если правовые инструменты отвечают на вопрос: что делать, какие правовые меры необходимы в борьбе с коррупцией, – то правовые технологии отвечают на вопрос: как делать, в какой последовательности осуществлять те или иные юридические операции.³¹ Таким образом, правовые технологии являются «ключом» к достижению поставленной цели правового регулирования – противодействия коррупции.

В отечественной юридической литературе нет единого определения правовых (юридических) технологий. По мнению академика РАН Т. Я. Хабриевой, под юридическими технологиями следует понимать систему научно обоснованного комплекса приемов, методов, других правовых инструментов, а также процедур их использования, с помощью которых оптимально используются все необходимые ресурсы (финансовые, организационные и т. д.) с целью формирования эффективных юридических решений.³²

По мнению профессора А. К. Черненко, «правовая технология» есть система методов, способов и средств эффективного и рационального конструирования правовых институтов и правовой системы в целом в соответствии с поставленными целями, которые детерминированы конкретно-историческими потребностями и интересами общества, закономерностями социально-правового развития.³³

Исходя из выше сказанного, можно предположить, что *правовые технологии как условие противодействия коррупции* есть система методов, способов и средств конструирования и реализации антикоррупционных правовых решений, правовых норм, правовых институтов в целях эффективной борьбы с коррупцией.

Правовые технологии играют важнейшую роль в формировании законодательства и правовой системы в целом, так как позволяют: а) осуществлять оценку действующего законодательства и правоприменения с точки зрения их гуманистической ориентации, эффективности и рациональности; б) обеспечивать надлежащее качество принимаемых законов и эффективность правоприменительной практики; в) использовать скрытые ресурсы государства и права для наиболее полного удовлетворения общесоциальных потребностей и интересов, развития общества, прав и свобод человека; г) научно прогнозировать законодательство и правоприменение в целях определения оптимальных путей формирования государственно-правовой системы.³⁴

К правовым технологиям в сфере противодействия коррупции следует относить:

- 1) антикоррупционное правовое прогнозирование;

³⁰ См.: Власенко Н. А. Законодательная технология. Иркутск, 2001. С. 7, 8.

³¹ Там же. С. 9.

³² См.: Хабриева Т. Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2009. С. 4.

³³ См.: Черненко А. К. Теоретико-методологические аспекты формирования правовой системы общества: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 39.

³⁴ См.: Черненко А. К. Указ. соч. С. 40.

- 2) антикоррупционный правовой мониторинг;
- 3) антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Антикоррупционное правовое прогнозирование – одна из правовых технологий, направленная на предупреждение и борьбу с коррупцией.

В целом под прогнозированием развития законодательства и практики его применения принято понимать разработку научно обоснованных вариантов будущего состояния, динамики развития законодательства, практики его применения, проводимую специально организованными в этих целях исследовательскими коллективами на основе достижений правовой науки, других отраслей знаний, а также данных правоприменительной практики.

Стоит отметить, что прогнозирование развития законодательства и практики его применения тесно связано с правовым мониторингом (о котором будет сказано далее), данные которого могут служить основой прогнозирования.³⁵

Общие теоретические положения о проведении прогнозирования развития законодательства и практики его применения могут быть распространены и на антикоррупционное правовое прогнозирование. В основе должны лежать следующие принципы: принцип объективности и обоснованности прогнозирования; принцип вариантности (т. е. разработки альтернативных вариантов) прогнозирования; принцип непрерывности прогнозирования; принцип согласованности различных видов прогнозирования (с другими юридическими прогнозами, с социально-экономическим прогнозированием).³⁶

В качестве субъектов, т. е. непосредственных разработчиков прогнозирования развития законодательства и практики его применения, выступают научно-исследовательские организации и научные организации образовательных учреждений, соответствующие структурные подразделения в органах власти и иных организациях, а также специально организованные для составления прогноза группы.

Например, Указом Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129 «Об образовании Межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.» была создана Межведомственная рабочая группа, которая разработала Концепцию стратегических направлений развития законодательства Российской Федерации в области противодействия коррупции и борьбы с ней, предусматривающую принятие на первом этапе Федерального закона «О противодействии коррупции» и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию».

В Концепциях развития российского законодательства, подготовленных Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в 2010 г., на основе анализа состояния действующего российского законодательства намечены основные направления и даны прогнозы развития в том числе антикоррупционного законодательства.³⁷

³⁵ См.: Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5; Тихомиров Ю. А. Рекомендации по проведению мониторинга действия законов // Законодательство и экономика. 2008. № 6.

³⁶ См.: Чернобель Г. Т., Иванюк О. А. Технология и техника правового прогнозирования // Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. М., 2009. С. 13–24.

³⁷ См.: Ноздрачев А. Ф., Терещенко Л. К. и др. Концепция развития административного законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 175–179.

Правовое прогнозирование развития законодательства и практики его применения осуществляется в несколько этапов:

1. Выявление соответствующим государственным органом или общественной организацией потребности в проведении среднесрочного, долгосрочного или долгосрочного прогнозирования; оценка важности и значимости выявленной потребности; оформление заявки на проведение прогнозного исследования; его финансовое обеспечение.

2. Формирование рабочей группы по прогнозированию развития законодательства и практики его применения из специалистов разного профиля с целью прогнозного исследования.

3. Анализ и оценка факторов, влияющих на объект прогнозирования (идеологических, культурных, религиозных, демографических и др.).

4. Составление программы прогнозного исследования (определение объекта, цели, задач, принципов, структуры, плана исследования и т. д.).

5. Изучение объекта прогнозирования на основе обозначенного в программе исследования целей и плана.

6. Анализ и экспертная оценка выводов и результатов прогнозирования. В соответствии с целью и задачами соответствующего прогнозного исследования используются следующие методы: фактографический, сравнительно-правовой, математический, экспертный.³⁸

Антикоррупционный правовой мониторинг относится к числу важнейших современных инструментов управления делами государства и развития гражданского общества.³⁹ Более подробно о правовом мониторинге как правовом средстве противодействия коррупции – в § 4 настоящей главы пособия.

В целом правовой мониторинг представляет собой деятельность, включающую сбор, наблюдение, изучение, анализ, контроль относящихся к регулируемому вопросу актов законодательства и подзаконных актов; материалов научных исследований; положительной и негативной практики применения действующих актов; иных аналитических, статистических, служебных материалов, социологических исследований о состоянии законодательства.⁴⁰

В научной литературе предлагается подход, согласно которому понятие «правовой мониторинг» охватывает такие стадии юридической деятельности, как правотворческий процесс, оценка качества действующих нормативных правовых актов, правоприменительный процесс.⁴¹

Применительно к антикоррупционному правовому мониторингу имеется в виду правовой мониторинг правоприменения, что подтверждается постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

В Методике определены органы власти, которые проводят мониторинг правоприменения (федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации), а также установлены показатели, по которым обобщается, анализируется и оценивается информация о практике применения нормативных правовых актов в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов.

³⁸ См.: Чернобель Г. Т., Иванюк О. А. Технология и техника правового прогнозирования. С. 13–24.

³⁹ См.: Миронов С. М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы // Мониторинг права в Российской Федерации. Вестник Совета Федерации. 2006. № 4–5. С. 5.

⁴⁰ См.: Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Правовой мониторинг в нормотворческом процессе // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М., 2011. С. 44.

⁴¹ Подробнее о концепции и понятии правового мониторинга см.: Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 30–34.

В настоящее время правовой мониторинг активно внедряется в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, о чем свидетельствует ряд законов, закрепляющих нормативные основы его проведения.⁴²

Важнейшее значение для антикоррупционного мониторинга правоприменения имеют два момента: во-первых, сбор информации; во-вторых, методы ее обработки и анализа.

Для проведения правового мониторинга используются различные виды информации на всех уровнях власти и управления. К сожалению, их содержание и потоки движения не скоординированы, что порождает как крупные информационные пробелы, так и ненужное дублирование. Выход видится в переводе потоков информации на те уровни и пункты, где нужны более концентрированные обобщения и оценки, в том числе в антикоррупционную сферу. Более радикальным средством является формирование в стране и регионах строгой системы правовой информации. Она может включать виды правовой информации, маршруты ее сбора, анализа и оценки, субъектов, уполномоченных действовать в этом процессе и использовать аналитические результаты, банки данных, доступные всем клиентам.⁴³ Представляется, что в России могла бы быть сформирована единая антикоррупционная информационная сеть (например, в Интернете), куда могла бы стекаться различного рода информация о совершенных коррупционных правонарушениях, общественные мнения и позиции, результаты реализации антикоррупционных программ и др.

Особое внимание следует уделять формированию и использованию собственной правовой информации для целей антикоррупционного мониторинга правоприменения. Достижению этой цели служат:

– систематическая специальная информация правоохранительных и контрольных органов, прокуратуры и суда о динамике соблюдения законодательства в разных сферах в рамках статистической информации собственно юридических показателей. Ведут регулярную правовую статистику МВД России и Генеральная прокуратура в виде месячной, квартальной, полугодовой и годовой отчетности. Есть и судебная статистика, публикуемая в Бюллетене Верховного Суда РФ, Вестнике Высшего Арбитражного Суда РФ, Вестнике Конституционного Суда РФ;

– периодическая информация о соблюдении законодательства по профилю деятельности соответствующих государственных и муниципальных органов в пределах их компетенции. Так, в Московской городской думе эффективно формируется система учета нарушений законодательства, в частности, с помощью Электронного паспорта закона, содержащего данные о его реализации, изменениях, опросах граждан, материалах СМИ, судов, прокуратуры;

– информация *ad hoc*, собираемая для анализа конкретно правовых ситуаций и выяснения реального выполнения отдельных законов и иных нормативных правовых актов;

– схема информационного обеспечения структур, занятых проведением мониторинга права.⁴⁴

Важнейшее значение для проведения антикоррупционного мониторинга правоприменения имеют данные социологических исследований.⁴⁵ При этом имеется в виду, прежде всего, комплексное социологическое изучение последствий реализации антикоррупционного законодательства для граждан и иных участников регулируемых правоотношений. Социологические исследования позволяют достаточно четко фиксировать несоответствие выбранных правовых

⁴² См. более подробно по этому вопросу с. 56–58 настоящего пособия.

⁴³ См.: Власов И. С., Кошаева Т. О., Найденко В. Н. и др. Правовые акты: антикоррупционный анализ / [И. С. Власов, Т. О. Кошаева, В. Н. Найденко и др.]; отв. ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М., 2010. С. 123.

⁴⁴ Там же. С. 122, 123.

⁴⁵ См.: Социологические исследования и правовой мониторинг // Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М., 2009. С. 76–85.

средств тем целям, которые декларировались при принятии закона, выявлять причины (в том числе экономические, политические и др.) и характер деформаций общественных отношений.

Социологические исследования могут осуществляться органами исполнительной и законодательной власти, муниципальными органами власти, общественными и профессиональными объединениями, научными и образовательными учреждениями. Объектами изучения могут быть, например, реализация антикоррупционных правовых норм учреждениями и организациями; органами исполнительной власти; иными субъектами правоотношений; деятельность институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

Способы получения социологической информации в ходе осуществления правового мониторинга могут быть различны. Это, к примеру, метод экспертных оценок,⁴⁶ метод контент-анализа.⁴⁷ Так, в 2011 г. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ провел для Федеральной службы по финансовому мониторингу России контент-анализ законодательства государств Евразийской группы (России, Китайской Народной Республики, Республики Индии, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Республики Таджикистан, Республики Туркменистан и Республики Узбекистан) в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. В результате чего были выявлены многие коррупциогенные факторы системного характера, вызванные несовершенством национальных систем законодательства, прежде всего нормативных правовых актов.⁴⁸

Важное значение в правовом мониторинге занимает изучение правосознания населения. Целесообразно изучать как общее состояние правового сознания и правовой культуры населения, так и общественное мнение в ходе мониторинга конкретного закона, правового института или правовой нормы.⁴⁹ В этой связи представляется целесообразной разработка научно-обоснованной методики изучения антикоррупционного правосознания населения.

Методы обработки и анализа собранной информации могут быть различными. При этом важно учитывать следующую взаимосвязь: поливариантность данных обуславливает поливариантность аналитической деятельности. Тематически или концептуально юрист будет анализировать тот или иной законодательный акт с правовой точки зрения, лингвист – с лингвистической, логик – с семантической, социолог – используя социологические методы и приемы и т. д. Главные требования к аналитической работе – объективность, отсутствие предвзятости, беспристрастность, профессиональная тонкость, глубина видения и понимания того или иного явления. За анализом всегда следует синтез, соединяя расчлененные анализом данные наблюдения в одно целое, позволяющее получить какие-то новые знания о наблюдаемом объекте, обобщенно, концептуально оценить его, сделать определенные прогностические выводы. Синтезирующая оценочная операция мониторинговой деятельности является завершающей в пределах избранного исследования того или иного конкретного объекта, что в свою очередь дает определенные исходные послышки для его последующего исследования и осмысления в соответствии с назревшими новыми потребностями.⁵⁰

⁴⁶ Сущность метода экспертных оценок заключается в том, что в основу прогнозирования развития какого-либо явления закладывается мнение специалиста или коллектива специалистов, основанное на профессиональном, научном и практическом опыте. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ была разработана примерная анкета для проведения экспертных опросов, на основе которой были проведены экспертные опросы по актуальным проблемам совершенствования законодательства.

⁴⁷ Контент-анализ (англ. content analysis; от content – содержание) – формализованный метод изучения текстовой и графической информации, заключающийся в переводе изучаемой информации в количественные показатели и ее статистической обработке. Объектом контент-анализа может быть содержание различных печатных изданий, радио- и телепередач, кинофильмов, рекламных сообщений, документов, публичных выступлений, материалов анкет.

⁴⁸ См.: Мусаелян М. Ф., Хатаева М. А. Правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 1.

⁴⁹ См.: Социологические исследования и правовой мониторинг. С. 81.

⁵⁰ См.: Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М., 2009. С. 25.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов – одна из новых процедур в системе правовых средств противодействия коррупции. В Федеральном законе № 273-ФЗ антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов определена среди основных системных мер по профилактике коррупции (подп. 2 ст. 6). Кроме того, правовое регулирование антикоррупционной экспертизы осуществляется: Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196 «Об утверждении «Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов» и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» и другими нормативными правовыми актами.

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Коррупциогенными факторами согласно Закону являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя *необоснованно широкие пределы усмотрения* или возможность *необоснованного применения исключений из общих правил*, а также положения, содержащие *неопределенные, трудно-выполнимые и (или) обременительные требования* к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

В статье 3 Закона указана компетенция основных субъектов, участвующих в процессе оценки коррупциогенности российского законодательства.

Во-первых, «прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
- 3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы» (п. 2 ст. 3).

Во-вторых, Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу:

«1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

2) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов – при проведении их правовой экспертизы;

3) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых

актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации;

4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения» (п. 3 ст. 3).

В-третьих, органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения. В случае обнаружения в этих нормативных правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов, «принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры» (п. 3 и 4 ст. 3).

Иными словами, система органов прокуратуры осуществляет антикоррупционную экспертизу действующих актов, Минюст – экспертизу проектов нормативных актов федерального законодательства и действующих актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований, все остальные субъекты правотворчества проводят антикоррупционную экспертизу своих собственных решений.⁵¹

По итогам проведения экспертизы прокурор может составить мотивированное требование об изменении нормативного правового акта, которое подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом не позднее чем в десятидневный срок «и учитывается в установленном порядке». Также в установленном порядке требование прокурора может быть обжаловано (п. 3 и 4 ст. 4). Обязанность исполнения требований прокурора вытекает из ст. 6 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 17 июля 2009 г.). Неисполнение требований прокурора может повлечь за собой, в частности, наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух до трех тысяч рублей (ст. 17.7 Кодекса об административных правонарушениях).

Позиция Минюста России по коррупциогенности действующих нормативных правовых актов отражается в обязательном к рассмотрению заключении, носящем рекомендательный характер (п. 5 ст. 4 Закона об антикоррупционной экспертизе).

Закон закрепляет возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов. Такую экспертизу с выработкой собственного заключения вправе проводить институты гражданского общества и граждане. Интересно, что оно «подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов» (п. 1 и 3 ст. 5).

Проведение независимой антикоррупционной экспертизы институтами гражданского общества и гражданами возможно лишь в порядке, «предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации». Этот порядок заключается в необходимости прохождения специальной процедуры аккредитации Минюстом России, которая урегулирована постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», а также приказом Минюста России от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупцио-

⁵¹ См.: Шeverдяев С. Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20.

генность». Между тем сам порядок аккредитации не предусматривает каких-то казуистических условий и избыточных оснований отказа.⁵²

Следует отметить, что к проблематике анализа законодательства на предмет его коррупционности в науке обращались еще до принятия соответствующего специального законодательства. Так, в 2004 г. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ была разработана Методика анализа коррупционности законодательства,⁵³ в которой выделены факторы, создающие юридические условия для коррупционных решений и действий. К их числу относятся две группы факторов. Первая охватывает ошибки технико-юридического свойства – это множественность вариантов диспозиций правовых норм, широкие рамки принятия ведомственных и локальных актов, коллизии правовых норм, а также пробелы в праве. Ко второй группе относятся неверное определение компетенции госоргана, госслужащего, широта дискреционных полномочий, отсутствие административных и конкурсных процедур, завышенные требования к лицу при реализации им своих прав, отсутствие специализированных запретов, ограничений для госслужащих, отсутствие оснований и видов ответственности госслужащих, отсутствие контроля как такового. Кроме того, согласно Методике в процессе проведения антикоррупционного анализа должны быть приняты во внимание коррупциогенные риски, т. е. потенциальные коррупционные ситуации, к которым можно отнести:

а) некоторые сферы деятельности, например торговлю, распределение финансовых средств, решение налоговых вопросов, оказание услуг, решения по госзакупкам;

б) отдельные должности, использование которых потенциально может побуждать к коррупционным действиям;

в) пункты, где пересекаются потоки массовых обращений граждан (выдача разрешений и т. п.);

г) дефицит продукции, товаров и услуг, который может возникать в ходе социально-экономического развития;

д) реформы и перестройки управления, хозяйствования и обслуживания, в ходе которых могут возникать «правовые вакуумы».⁵⁴

Основными этапами анализа коррупционности законодательства в соответствии с Методикой являются:

(I) подготовительная стадия, предусматривающая следующие шаги:

1) сбор информации;

2) выбор нормативного акта;

3) анализ социальных (экономических) отношений, которые регулируются выбранным нормативным актом;

(II) стадии проведения экспертизы, включающие:

1) функциональный анализ деятельности органа власти (исходя из нормативного акта и ограничиваясь им);

2) определение дискреционных полномочий;

3) определение полномочий, касающихся юридических (физических) лиц, связанных с наложением на них некоторых ограничений, требований (контрольными процедурами, требованием предоставить информацию и т. п.);

4) сравнительный анализ полномочий, указанных в п. 3 в отношении нескольких законов;

5) заполнение оценочного листа (чрезмерные ограничения);

⁵² См.: Швердяев С. Н. Указ. соч.

⁵³ См.: Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта / М. А. Краснов, Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров и др. М.: Центр стратегических разработок, 2004.

⁵⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10.

б) заполнение оценочного листа в отношении полномочий, которые наделяют государственного служащего возможностью выбора, связанного с наложением на граждан и юридических лиц ограничений и обременений;

7) выписывание бланкетных норм;

8) заполнение оценочного листа «Бланкетные нормы»;

9) заполнение сводной таблицы коррупционности нормативного правового акта;

10) заполнение таблицы предложений по уменьшению коррупционного потенциала;

11) подготовка текста экспертизы (описательная и табличная части).⁵⁵

Процедуре проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов уделяется отдельное внимание как в науке, так и на уровне правовой регламентации.⁵⁶ Согласно Правилам проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195, экспертиза на коррупционность проводится:

1) Минюстом России;

2) аккредитованными в установленном порядке Минюстом России юридическими и физическими лицами.

Типология коррупционных факторов, основанная на Методике первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов 2007 г., может быть представлена следующим образом:

(I) Коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти:

1) широта дискреционных полномочий;

2) определение компетенции по формуле «вправе»;

3) завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права;

4) злоупотребление правом заявителя;

5) выборочное изменение объема прав;

6) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;

7) юридико-лингвистическая коррупционность нормы, устанавливающей юридическую ответственность;

8) принятие нормативного правового акта органом исполнительной власти «сверх компетенции»;

9) притязания органов, должностных лиц на обеспеченность своих полномочий и действий;

10) неопределенность порядка подготовки и принятия решения.

(II) Коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов:

11) наличие пробела в правовом регулировании;

12) восполнение законодательных пробелов подзаконными актами в отсутствие соответствующей делегации прав;

13) отсутствие административных процедур;

14) отсутствие конкурсных (аукционных) процедур;

15) отсутствие запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих;

16) отсутствие ответственности государственных и муниципальных служащих;

⁵⁵ Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. С. 59–60.

⁵⁶ См.: Власов И. С., Кошаева Т. О., Найденко В. Н. и др. Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / [И. С. Власов, Т. О. Кошаева, В. Н. Найденко и др.]; отв. ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М., 2010.

17) отсутствие контроля за государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными служащими;

18) нарушение режима прозрачности информации.

(III) Коррупционные факторы системного характера:

19) ложные цели и приоритеты;

20) нормативные коллизии;

21) «навязанная» коррупциогенность.

(IV) Типичные проявления коррупциогенности:

22) несоблюдение требований формально-технического характера;

23) непринятие нормативного правового акта;

24) нарушение баланса интересов.

Проведение экспертизы проекта нормативного правового акта на коррупциогенность осуществляется в несколько этапов:

а) *общая оценка проекта нормативного правового акта (предварительная)*:

– общую обоснованность проекта нормативного правового акта;

– финансово-экономическую обоснованность проекта законодательного акта;

– специфику регулируемых общественных отношений;

– соблюдение правил юридической техники.

б) *оценка проекта нормативного правового акта по существу (основная)*:

– проверка соблюдения иерархии нормативных правовых актов;

– проверка правильности определения компетенции органов власти и должностных лиц;

– проверка соблюдения баланса интересов (отсутствие в проекте нормативного правового акта необоснованного превалирования интересов отдельных групп и лиц, а также ущемления прав иных лиц и групп);

– определение проведения при подготовке акта консультационных процедур;

– оценка наличия/отсутствия свободного доступа к информации о разработке проекта нормативного правового акта;

– оценка соблюдения порядка принятия нормативного правового акта;

– проверка нормативного правового акта на юридико-лингвистическую коррупциогенность;

– установление возможных коррупционных практик, основанных на коррупционных факторах, выявленных в проекте нормативного правового акта.

в) *подготовка экспертного заключения (оформление результатов экспертизы)*. Экспертное заключение по результатам экспертизы проекта нормативного правового акта на коррупциогенность является результирующей частью процедуры проведения антикоррупционной экспертизы. Экспертное заключение подготавливается путем составления описательной и табличной частей с обязательным освещением следующих позиций:

– наименование нормативного правового акта (рабочее наименование проекта нормативного правового акта);

– тип нормативного правового акта;

– перечень норм, в которых обнаружены коррупционные факторы;

– описание обнаруженных в нормах коррупционных факторов;

– рекомендации по устранению выявленных коррупционных факторов и устранению (коррекции) норм, их содержащих;

– указание на наличие в рассматриваемом нормативном правовом акте положений, способных снизить опасность коррупционных проявлений, и рекомендаций по их включению;

– вывод по результатам оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность;

– таблица, содержащая коррупционные нормы, возможные коррупционные проявления, рекомендации по устранению выявленных коррупционных факторов и исключению (коррекции) норм, их содержащих;

– дата и подпись эксперта.⁵⁷

Таким образом, правовые технологии играют важнейшую роль в системе правовых средств противодействия коррупции.

Антикоррупционное правовое прогнозирование как один из видов правовых технологий обеспечивает принятие действенных, работающих законов, построение целостной системы антикоррупционного законодательства, способной влиять на вызовы времени.

Антикоррупционный правовой мониторинг, представляющий собой комплексную работу по системной оценке состояния законодательства на всех этапах его создания и применения, позволяет определять эффективность действия правовых норм с целью совершенствования и систематизации антикоррупционного законодательства; оценивать эффективность правоприменительной деятельности; выявлять противоречия, коллизии, дублирование, пробелы в правовом регулировании соответствующих общественных отношений; выявлять тенденции развития антикоррупционного законодательства и др.⁵⁸

Использование *антикоррупционной экспертизы* нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на основе научно-обоснованных методик способствует осуществлению полного, всестороннего анализа правового акта или проекта правового акта на присутствие в нем коррупциогенных факторов.

Таким образом, правильное и рациональное применение правовых технологий в комплексе с другими правовыми средствами противодействия коррупции будет способствовать повышению эффективности правовых решений в данной сфере.

Совершенствование правовых технологий как условие противодействия коррупции может осуществляться по следующим направлениям:

1. Правовые технологии противодействия коррупции должны реализовываться на основе принципов, позволяющих «связать» правовые предписания в единый тактико-стратегический комплекс борьбы с коррупцией: законности, демократизма, научности, объективности, гласности, профессионализма, плановости, прогнозируемости, экономичности, стабильности, системности, целесообразности.⁵⁹

2. Правовые технологии противодействия коррупции следует применять комплексно, что позволит проследить этапы правового регулирования на всех стадиях – от создания нормативного правового акта до его реализации.

3. Необходимо разрабатывать и внедрять и другие правовые технологии противодействия коррупции, в том числе связанные с анализом сознания человека, восприятия им правовых норм, что позволит глубже изучить механизм действия антикоррупционного законодательства, выявить его недостатки, выработать новые правовые решения.

⁵⁷ См.: Власов И. С., Кошаева Т. О., Найденко В. Н. и др. Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / [И. С. Власов, Т. О. Кошаева, В. Н. Найденко и др.]; отв. ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М., 2010.

⁵⁸ См.: Хабриева Т. Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2009. С. 5.

⁵⁹ См.: Хабриева Т. Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения. С. 4.

§ 4. Правовой мониторинг в системе противодействия коррупции

Как отмечалось в предыдущем параграфе, одной из современных юридических технологий является правовой мониторинг, под которым понимается комплексный структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки нормативного правового акта на всех этапах его создания и применения.⁶⁰ Эффективность права является одним из ключевых средств обеспечения инновационной экономики и модернизации. Речь идет об отказе от традиционно общего представления об актах как таковых и о формировании такого механизма правового регулирования, в котором бы сочетались оценки регулирующего воздействия при подготовке правовых актов, анализ корреляции между разными средствами правового воздействия и различными элементами экономической системы, действие института правового мониторинга, разработка прогнозных оценок меняющихся правовых циклов.⁶¹ В настоящее время готовятся и издаются не только теоретические работы по правовому мониторингу, но и разрабатываются и внедряются методики его проведения,⁶² включая формирование модели отраслевого правового мониторинга.⁶³ В литературе справедливо указывается на необходимость научного и учебного обеспечения такой сложной сферы, как противодействие коррупции. И здесь на первый план выдвигается в том числе такой аспект совместной работы, как формирование правовой библиотеки, создание методологии национальных систем антикоррупционного мониторинга, «результаты которого могут использоваться не только для формирования обзоров исполнения требований международных антикоррупционных конвенций, но и работать во благо национальной системы противодействия коррупции».⁶⁴

Особо следует подчеркнуть, что правовой мониторинг встраивается в систему противодействия коррупции, включая антикоррупционную экспертизу. В юридической литературе справедливо подчеркивается, что федеральные органы исполнительной власти обеспечивают выявление и устранение коррупциогенных факторов из разрабатываемых ими нормативных правовых актов, а также из действующих нормативных правовых актов при мониторинге их правоприменения.⁶⁵

В ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» была проведена весьма активная работа по созданию единой системы мониторинга правоприменения.

⁶⁰ См.: Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009.

⁶¹ См.: Хабриева Т. Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12.

⁶² См., например: Тихомиров Ю. А., Павлушкин А. В., Горохов Д. Б., Чеснокова М. Д., Черепанова Е. В., Глазкова М. Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6.

⁶³ См.: Черепанова Е. В. Формирование модели отраслевого правового мониторинга // Журнал российского права. 2011. № 3; Нанба С. Б. Организация правового мониторинга в сфере ведения Минкультуры России // Журнал российского права. 2011. № 4.

⁶⁴ Астанин В. В. Научно-экспертное сопровождение противодействия коррупции в системе мониторинга правоприменения // Российская юстиция. 2011. № 3. С. 51.

⁶⁵ См.: Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.