

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ

УДК 343.352

В.В. АСТАНИН,
кандидат юридических наук, доцент

Научно-исследовательский институт при Академии Генеральной прокуратуры РФ

АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК НАПРАВЛЕНИЕ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ (МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)

В статье рассматриваются актуальные вопросы борьбы и предупреждения коррупции путем антикоррупционного мониторинга. Автор использует результаты своей работы в рабочей группе при комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции и высказывает предложения по определению коррупциогенности законов и иных правовых актов.

Практические возможности предупреждения коррупции путем коррекции законодательных норм, ей способствующих, появились в Российской Федерации сравнительно недавно. В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции (8 марта 2006 года вступила в силу для России на основании ФЗ № 40 "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций

против коррупции"), политика и практика предупреждения и противодействия коррупции должны основываться на периодическом проведении оценки законодательства с целью определения его адекватности предупреждению коррупции (п. 3 ст. 5). Такие возможности предоставляет мониторинг законодательства, заключающийся в анализе и оценке норм на предмет выявления их коррупциогенности¹.

¹ В Российской Федерации, в соответствии с Указом Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах", определен орган, занимающийся анализом коррупциогенности законов. Таким органом является Правительственная комиссия по проведению административной реформы. В соответствии с Положением о комиссии (утвержденной Постановлением правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 года с изменениями от 14 апреля 2007 года), основной ее задачей является "предварительное (до внесения в Правительство РФ) рассмотрение (в том числе на предмет выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции) проектов федеральных законов, других нормативных правовых актов и предложений" (п. 3). В соответствии с подпунктом "д" п. 4 Положения, Комиссия для выполнения возложенных на нее задач имеет правомочие "рассматривать проекты федеральных и других нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к сфере ведения Комиссии, в

целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции".

Анализ федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, в соответствии с полномочиями, утвержденными Постановлением ГД ФС РФ от 20 апреля 2004 года № 412-IV ГД, проводит Комиссия Государственной Думы по противодействию коррупции. Комиссия в пределах своих полномочий:

- проводит работу по комплексному исследованию федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции;

- анализирует решения, принимаемые федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, и информирует депутатов о результатах проведенного анализа для учета их в законотворческой деятельности.

В течение 2006 – первой половины 2007 гг. автором проводился антикоррупционный мониторинг законодательства. Однако в связи с отсутствием профильного подразделения, которое занималось бы комплексным исследованием коррупции во всех ее проявлениях и борьбы с ней, мониторинг осуществлялся выборочно, только применительно к экологическому законодательству, регулирующему сферы землепользования и недропользования. Одной из задач исследования являлась разработка конкретных предложений по совершенствованию норм законодательства о земле и недрах с целью устранения их недостатков, способствующих коррупции.

Существенным подспорьем в этой работе явилось участие автора в рабочей группе при Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции по подготовке первоочередных мер по имплементации в российское законодательство норм Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. В рамках этой работы была предпринята серия мероприятий, связанных как с реализацией на практике новых правовых норм, так и с необходимостью дальнейшего совершенствования методики анализа законодательства на коррупциогенность.

Следует признать, что при проведении антикоррупционного мониторинга выбранных отраслей законодательства использовались основные критерии выявления коррупционного содержания законодательства, которые базируются на перечне коррупционных факторов, рекомендованном Центром стратегических разработок в памятке эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. Справедливо будет заметить, что содержащиеся в указанной памятке методические рекомендации на сегодняшний день являются исходными. Дальнейшая разработка таких рекомендаций находится в практической плоскости, в том числе опосредованной деятельностью, например, подразделений органов прокуратуры, осуществляющих надзор за исполнением законодательства. При этом очень важным остается взаимодействие практических работников органов про-

куратуры, сталкивающихся в своей работе с проявлениями коррупционного применения норм законодательства с представителями научного сообщества, которые заняты исследованием этой темы. В результате такого взаимодействия обе стороны освещают друг для друга "белые пятна", находят пути преодоления существующих проблем в теме антикоррупционного мониторинга законодательства (выявление норм с их практической иллюстрацией, околоскриминальные и сугубо криминальные формы их использования и т.д.).

Так, например, в ходе представления результатов исследования антикоррупционного мониторинга законодательства о земле и недрах перед практическими работниками органов прокуратуры субъектов Федерации на практическом семинаре в Институте повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ в июле 2007 года автор определил перспективные направления проведения антикоррупционного мониторинга законодательства, и, прежде всего, с участием практических работников.

В свою очередь, автором были приведены примеры, характеризующие те направления деятельности органов прокуратуры, которые могут свидетельствовать о результативной работе по определению коррупциогенности законов и иных нормативных правовых актов и реагированию на коррупционные проявления, вызванные применением таких актов. В частности, для этого необходимо принимать во внимание две основные группы коррупционных факторов, по которым могут быть выделены требуемые направления деятельности органов прокуратуры. Первая группа коррупционных факторов – выявление ошибок юридико-технического свойства; вторая группа – выявление неверного определения компетенции органа, широта дискреционных полномочий, отсутствие административных процедур.

О реагировании органов прокуратуры на обозначенные коррупционные факторы могут свидетельствовать следующие данные. В 2005 году при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод чело-

века и гражданина, было выявлено 21040 незаконных правовых актов, принесено 18558 протестов, по удовлетворенным протестам 16640 незаконных правовых актов были отменены и изменены. В 2006 году отмечается значительный рост этих показателей: выявлено 29769 незаконных правовых актов, принесено 26550 протестов, по удовлетворенным протестам 24726 незаконных правовых актов были отменены и изменены.

Важно обратить внимание на то, что имеющаяся разница в показателях, выявленных, опротестованных и отмененных или измененных незаконных правовых актов несущественна. При этом имеющаяся разница не образует недочетов в деятельности органов прокуратуры. По необоснованно отклоненным протестам прокуроры направляют иски и заявления в суд.

Может возникнуть вопрос, каким же образом прокуроры, используя свои надзорные полномочия, могут определять коррупциогенность законов? Исследовав анализ коррупциогенности законодательства о земле и недрах, автор попытался выделить наиболее близстоящие возможности прокуроров в этой части.

Определение коррупциогенности законов прокурорами становится возможным не только в ходе выявления незаконных правовых актов, но и в процессе выявления несистемного характера правовых норм, их противоречивости, пробельности в регулировании вопросов, стоящих на стыке различных отраслей, уровней законодательства, что в совокупности образует благоприятные условия для коррупционных проявлений.

В этой связи примечательны пожелания прокуроров, которые были высказаны в ходе анкетирования, проведенного автором в апреле 2007 года в семи субъектах Российской Федерации, по вопросам исполнения законодательства и предупреждения коррупции. По мнению опрошенных, приоритетное направление деятельности органов прокуратуры в предупреждении коррупционного использования норм законодательства они видят не только "в усилении надзора", но и "в участии прокурорских работников в законотворческом процессе". Аргу-

ментом в поддержку таких предложений является то, что работники прокуратуры знают реальные проявления коррупционного содержания норм, а значит, предупреждение такого содержания может быть оптимальным при участии прокуроров в законотворческом процессе.

Конечно, речь не идет о непосредственном участии работников органов прокуратуры в законотворческом процессе, но задачи предупреждения коррупциогенности законодательства могут быть реализованы на ранней стадии – при подготовке заключений на проекты законов и иных нормативных правовых актов, при анализе решений, принимаемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции.

При этом важно понимать, что полномочия прокуратуры по выявлению коррупциогенности нормативных правовых актов законодательно не определены. В рамках имеющихся полномочий прокуратуры возможности определения коррупциогенности законодательства могут быть ограничены только выявлением коррупциогенных рисков применения его норм.

Такие возможности могут быть реализованы только при осуществлении надзора за исполнением законодательства. В этой части деятельность прокуратуры можно рассматривать в выявлении условий реализации правовых норм, которые способствуют коррупции. Подтверждение коррупционного содержания норм основывается на указании тех их положений, которые определяют благоприятные условия для коррупционных проявлений. Выявление таких условий и положений осуществляется в целях предупреждения коррупции. Конечной целью является нейтрализация коррупционного содержания норм. Органами прокуратуры эта цель может быть реализована в следующих формах:

- путем принесения прокурором протестов на противоречащий закону правовой акт в органы или должностному лицу, которые его издали, либо обращением в суд с требованием о признании актов недействительными;

- путем внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных правовых актов;

- выявление коррупциогенных рисков в законодательстве – это в значительной части еще и аналитическая работа органов прокуратуры, предшествующая этапу подготовки заключений на проекты правовых актов.

Участие прокуратуры в правотворческой деятельности в целях устранения коррупциогенных рисков в законодательстве предопределено тем, что задачи и содержание деятельности ее органов определяют их широкую осведомленность о состоянии правового регулирования практически всех сфер отношений.

Трудности в работе органов прокуратуры по определению коррупциогенных рисков в законодательстве могут быть связаны с выбором критериев в подходах к анализу коррупциогенности.

Имеющиеся методики анализа коррупциогенности законодательства рассчитаны на анализ и оценку законов фактически без подтверждения реальными проявлениями коррупционного использования норм. При такой работе происходит только условное моделирование возможных проявлений коррупциогенных рисков. Органы прокуратуры должны сочетать такую оценку с анализом коррупциогенности законов и иных нормативных правовых актов на этапе их применения.

В редакцию материал поступил 31.07.07.