**Арзамасов Ю.Г.,**

 профессор кафедры теории права

 и сравнительного правоведения

 НИУ «Высшая школа экономики»,

 доктор юридических наук,

 профессор, член Российского правотворческого общества

**Уровень коррупции в России и основные инструменты**

**антикоррупционной политики**

В 2008 г. Государственной Думой Федерального Собрания был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[[1]](#footnote-1), который стал «первичной» правовой основой, где были сформулированы основные положения антикоррупционной политики.

 Ровно через два года, 9 декабря, в Международный день противодействия коррупции, Центр «Трансперенси Интернешнл – Р» представил результаты ежегодного социологического исследования, так называемый «барометр коррупции», главными задачами которого являются определение степени распространения низовой коррупции (взятки в детсадах, учителям, сотрудникам правоохранительных органов и т. п.)[[2]](#footnote-2). Проведенный анализ показал, что наиболее коррумпированными сферами граждане России считают те органы, задачами которых является обеспечение безопасности и качества жизни людей. На вопрос - «каким представителям ведомств Вам приходилось давать взятку», 27,7% опрошенных заявили «представителям правоохранительных органов», которые в данном опросе вышли на первое место, обогнав медицинских работников (20,7%) и земельные органы (20,2%). При этом 44% респондентов считают, что уровень коррупции за последние три года увеличился[[3]](#footnote-3).

 В 2011 году Индекс восприятия коррупции был следующим.Россия заняла **143** из **182**.На первом месте по борьбе с коррупцией в 2011 году находилась Новая Зеландия, затем шли Дания и Финляндия.

В Индексе Восприятия Коррупции в 2012 году (ИВК) Россия набрала 28 баллов и заняла **133 место** из **174** возможных.

Здесь мы можем видеть лишь незначительный прогресс в сфере борьбы и предотвращения коррупции.

Однако по мнению социологов Левада-центра **43%** россиян полагают, что за последние 10-12 лет уровень коррупции в стране не изменился. Еще **41%** считает, что он вырос, и лишь **9%** заметили тенденцию к снижению[[4]](#footnote-4).

Данные статистические сведения заставляют серьезно задуматься о будущем России, либо мы строим демократическое, правовое государство, основанное на праве, современном, прогрессивном законодательстве, либо мы потеряем государство и превратимся в вотчину местных царьков, коррумпированных бюрократов и криминальных авторитетов.

 В этой связи следует заметить, что для государства выгоднее предотвратить то или иное преступление, чем заниматься его раскрытием и ликвидацией его последствий. Государственные структуры должны не только бороться с различными видами правонарушений, но и участвовать в профилактических мероприятиях.

 Сегодня модернизация в России должна охватывать как экономическую, социальную, так и правовую сферу. Ученые юристы просто обязаны решать не только онтологические проблемы коррупции, здесь уже сделано немало[[5]](#footnote-5), но разрабатывать юридические технологии, направленные на предотвращение коррупции. При этом важную роль в данном вопросе должен играть правовой мониторинг, тем более, что теоретические и методологические наработки в этом направлении уже сделаны как Советом Федерации Федерального Собрания, а именно Комиссией Совета Федерации по реализации конституционных полномочий Советом Федерации, которую возглавлял Г.Э Бурбулис и Центром мониторинга права, так Минюстом России, так и научной общественностью.

По нашему мнению, под правовым мониторингом следует понимать научно и методологически обоснованную систему комплексной оценки содержания и формы правовых актов и правоприменительной деятельности, осуществляемую посредством получения различных видов информации, наблюдения, анализа, контроля и прогноза с целью создания эффективного механизма правового регулирования[[6]](#footnote-6).

Что касается понятия антикоррупционного мониторинга, то на федеральном уровне оно не разработано. Но есть дефиниции в законах субъектов Федерации. Так, например, в статье 1 Закона Республике Мордовия «О противодействии коррупции в Республике Мордовия» антикоррупционный мониторинг рассматривается как «наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупциогенных факторов, а также как реализация мер антикоррупционной политики». Согласно статье 2 данного закона «задачами антикоррупционной политики в Республике Мордовия являются:

 1) устранение причин, порождающих коррупцию, и противодействие условиям, способствующим ее проявлению;

 2) повышение риска коррупционных действий и потерь от них;

 3) увеличение выгод от действий в рамках закона и во благо общественных интересов;

 4) вовлечение гражданского общества в реализацию антикоррупционной политики;

 5) формирование нетерпимости по отношению к коррупционным действиям»[[7]](#footnote-7).

По нашему мнению, наиболее приемлемой является дефиниция Модельного закона участников СНГ, в которой говорится, что под антикоррупционным мониторингом следует понимать наблюдение, анализ, оценку и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также мер реализации антикоррупционной политики. По нашему мнению, данную дефиницию вполне можно использовать региональным законодателям, пока данный термин не будет закреплен на федеральным законодателем.

Говоря о важности правового мониторинга, следует отметить, что если в 2009 году не было правовой основы для проведения мониторинговых исследований, за исключением призыва проводить правовой мониторинг в Докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» и локальных документах Минюста, то в 2010 году ситуация изменилась. Президент Российской Федерации 20 мая 2011 года принял Указ № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Согласно данному документу, на Министерство юстиции Российской Федерации было возложена обязанность на осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие, изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Помимо этого, на Министерство юстиции также были возложены функции по координации мониторинга, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти и его методическому обеспечению[[8]](#footnote-8).

Между тем, инструменты правового мониторинга весьма разнообразны, их могут применять как «включенные» субъекты мониторинга (сотрудники правовых и аналитических департаментов, управлений и т.п.), так и «невключенные» (сотрудники Минюста России, органов прокуратуры и др.). При чем, правовой мониторинг здесь может быть подразделен на три вида - это мониторинг проектов нормативных правовых актов, их концепций и мониторинг правоприменительной деятельности.

Как показывает анализ российского законодательства и законодательной деятельности, в настоящее время существует множество факторов, приводящих к принятию коррупционных нормативных правовых актов. Это и не соблюдение правил нормотворческой юридической техники и отсутствие административных процедур, а также запретов в деятельности властных органов, что естественно, может привести к вседозволенности, в том числе к умышленному нарушению норм федеральных и региональных законов.

В связи с этим, важным инструментом правового мониторинга для выявления неконституционных НПА, предотвращения противоправных проявления, коррупции является антикоррупционная экспертиза[[9]](#footnote-9)**,** которую осуществляют как государственные органы (прокуратура, сотрудники правовых департаментов), институты гражданского общества (общественные палаты, торгово-промышленные палаты, а также независимые эксперты, аккредитованные в Минюсте).

Однако, что представляет собой антикоррупционная экспертиза? Следует отметить, что относительно данного понятия существуют различные точки зрения. Так, например, существует мнение, что антикоррупционная экспертиза - это особый вид криминологической экспертизы. Более того, подтверждение этому мы находим в предписаниях Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», который был принят 15 ноября 2003 г. на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ постановлением № 22-15. В части 1 статьи 14 там была закреплена следующая дефиниция: «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является видом криминологической экспертизы, порядок проведения которой, статус экспертов и последствия поступления отрицательных заключений при проведении такой экспертизы определяются законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами субъектов государства (для федеративных государств)».

С теоретической точки зрения с этой нормой можно было бы согласиться. Однако здесь сразу встает вопрос: что такое криминологическая экспертиза. Где в законодательстве можно найти норму-дефиницию, раскрывающую понятие криминологической экспертизы? Каковы ее инструменты, методики проведения? Кто выступит в роли субъектов данного вида экспертизы?

 Очевидно, что ответы на эти вопросы сначала должны дать ученые, прежде всего, криминологи, а затем уже федеральные законодатели.

Есть также мнение, что антикоррупционная экспертиза – это определенная часть (этап) правовой экспертизы. Такие суждения появляются в связи с отдельными сходными моментами антикоррупционной и правовой экспертиз. Например, в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации № 96 от 26 февраля 2010 г. в пункте «е) говорится о заполнении «законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий». Данная норма явно противоречит пункту 1. Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, которые утверждены постановлением Правительства Российской федерации № 1009, в котором отмечается, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются не только на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, но и по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Именно словосочетание «инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции» как раз и предоставляет право федеральным органам исполнительной власти восполнять пробелы в праве, практически без «прямого указания» норм высших органов государственной власти.

 Полемизируя на данную тему О.Н. Родионова отмечала, что у этих экспертиз «разные «углы» зрения: у правовой экспертизы – законность (например, соответствие проверяемого акта актам с большей юридической силой, его принятие в пределах компетенции соответствующего акта и т.п.), у антикоррупционной – выявление нормативных дефектов, «благоприятствующих» коррупции (как случаи нарушения режима законности, так и вопросы целесообразного выбора той или иной нормативной модели)[[10]](#footnote-10).

По нашему мнению, важнейшее значение при выявлении коррупциогенных факторов имеет подробный анализ содержания норм права как проектов нормативных правовых актов, так и уже принятых и действующих нормативных правовых актов. При этом основной упор, при осуществлении такой экспертизы эксперту необходимо уделять на выявление обстоятельств, когда равные по своему статусу субъекты правоотношений становятся в неравное социальное положение.

Между тем, разработчики Постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» среди коррупциогенных факторов указали «определение компетенции по формуле «вправе», «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий»[[11]](#footnote-11).

Однако практически во всех учебниках по теории государства и права говорится, что управомочивающие нормы закрепляют определенные права, и, естественно, они могут начинать словом «вправе».

Что касается пробелов, то они могут возникать по разному, в условиях правовой модернизации – это связано, главным образом, с появлением новых общественных отношений. В этой связи следует заметить, что необходимо различать пробел в законе и пробел в праве от умышленного молчания законодателя, или как его еще называет профессор В.М. Баранов «квалифицированное молчание законодателя»[[12]](#footnote-12). Это довольно разные вещи, хотя на первый взгляд может показаться, что природа данных явлений схожа.

Кроме этого, заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных нормативных правовых актов в отсутствии законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона» наносит определенный удар по «указному нормотворчеству», поскольку Конституционный Суд разрешил Президенту Российской Федерации осуществлять опережающие нормотворчество.

Еще одним важным инструментом правового мониторинга для выявления неконституционных НПА, предотвращения противоправных проявлений, коррупции, лишних финансовых затрат и т. п. является **оценка регулирующего воздействия (ОРВ)**.

Здесь следует заметить, что терминологически правовой мониторинг – это явление чисто российское, отечественное, достижение наших современных ученых, чем мы можем гордиться. Здесь следует заметить, что наши научные разработки с успехом уже внедрены в механизм правового регулирования Республики Беларусь, Казахстана и ряда других стран.

На Западе подробно о деятельности Совета Федерации в области правового мониторинга стало известно только в 2009 году, когда перевод доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» за 2008 г. профессор С.В. Бошно привезла в библиотеку Конгресса США.

Однако, несмотря на то, что правовой мониторинг явление отечественное, отдельные его функции, например, экспертная деятельность успешно применяется уже многие годы.

Более того, в 80-е гг. XX века в Европейских странах появился новый инструмент для повышения качества принимаемых управленческих решений - оценка регулирующего воздействия (ОРВ).

Как уже было отмечено, правовой мониторинг весьма разнообразен и включает в себя различные функции, в том числе и прогнозные. Ведь субъекты нормотворчества и субъекты, обеспечивающие нормотворческий процесс (законодательный, ведомственный и т. п.) ясно должны представлять на какие социальные группы и общественные отношения будет оказано воздействие?

Как социальные группы (а) отреагируют на это воздействие? Будут соблюдать запреты и юридические обязанности, либо выйдут на митинги и забастовки, перекроют движение транспортных потоков, объявят голодовку и т. п.

Аналитики должны также дать ответ на вопрос: какие могут быть положительные и отрицательные последствия правового регулирования? Какие коррупциогенные факторы могут проявиться и почему? Как этого избежать? Возможно ли альтернативное урегулирование вопроса? (Большой подвижкой вперед является, то, что в Государственную Думу стали вноситься альтернативные проекты федеральных законов).

Важное значение имеет ответ на вопрос: Каковы будут финансовые расходы, в связи с принятием нормативного правового акта?

Однако более важными с социальной точки зрения являются вопросы:

1. Каковы будут социальные и политические последствия принятия НПА?
2. Не приведет ли принятие того или иной акта к новым политическим выступлениям?

При этом для практиков здесь существует определенная опасность перепутать ОРВ с обычным финансово-экономическим обоснование.

Между тем, ОРВ дает не только финансовые, но и управленческие, политические, социальные и юридические прогнозы, моделирует развитие различных социальных процессов, изучив которые можно будет избежать «Арабской весны», «Болотной площади» и аналогичных выступлений народных масс. Таким образом, функция правового моделирования наиболее ярко выражена в ОРВ.

Также при проведении ОРВ следует учитывать не только прямые последствия принятия нормативного правового акта, но и скрытые, которые могут спрогнозировать только опытные правовые аналитики.

В этой связи актуализируется проблема разработки технологий проведения ОРВ с учетом особенностей правового регулирования как для высших органов государственной власти, так и для различных федеральных министерств и служб.

К сожалению отечественного положительного опыта проведения оценки регулирующего воздействия в России не так много, полноценно ОРВ проводится только в одном федеральном органе власти – это Минэкономразвития, там этот институт регламентируется нормами приказа[[13]](#footnote-13). Да и отечественные ученые еще не сказали свое слово в этом направлении. Успешно занимается исследованием ОРВ только Центр ОРВ Института государственного и муниципального управления НИУ-ВШЭ (директор Д.Б. Цыганков).

Понимая важность института оценки регулирующего воздействия в процессе модернизации государственного управления 7 мая 2012 г. В.В. Путиным был принят Указ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В пункте 2 которого содержалось императивное указание до 1 января 2013 г. обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. При этом далее в анализируемом Указе были перечислены меры, направленные на развитие данного института, среди которых, такое важное и своевременное предложение об установлении требований к проведению процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства[[14]](#footnote-14).

Но здесь сразу возникает вопрос: почему речь идет только о таможенном и налоговом законодательстве?

Очевидно потому, что здесь нужны серьезные подсчеты. Сколько денег будет собрано с юридических, а сколько с физических лиц? Сколько денег поступит в бюджет.

Однако игнорирование обязательности оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов, направленных на реализацию социальных прав граждан не менее, а может быть даже более, важно.

Таким образом, становится видно, что мнение такого мощного института гражданского общества, как Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) не осталось неуслышанным властью.

Что касается инструментов правового мониторинга в правоприменительной деятельности, то их разнообразие можно классифицировать по-разному. Например, по научным отраслям. Это, прежде всего, **социологические инструменты** (интервьюирование, анкетирование и другие виды опросов и т. п.), **статистические** (анализ регистрируемых коррупционных правонарушений, судебной статистики, количества жалоб по телефону «горячей линии» в администрациях органов государственной власти, в муниципальных образованиях, то есть то, что в Европе называют «барометр низовой коррупции», корреляционно–регрессионный анализ), **математические методы**. В этой связи следует заметить, что отечественная наука должна сказать здесь свое слово, осуществляя исследования на стыке юриспруденции с экономическими и математическими науками.

Как показывает практика, действенным инструментом в правоприменительной деятельности в предотвращении коррупции является **мониторинг проведения публичных закупок**. По нашему мнению, данный вид антикорупционного мониторинга должен состоять из следующих составных частей: осуществление мониторинга тендерной деятельности; мониторинг условий участия в закупках; мониторинг исполнения контракта в соответствии с его условиями.

1.Осуществление мониторинга тендерной деятельности**.** На данной стадиинеобходимо выяснить следующие моменты. Был ли открыт доступ к информации о проведения конкурса для всех предполагаемых участников? Была ли информация о проведении тендера в дана Интернете? Не возлагались ли дополнительные требования на конкурсантов? Если возлагались, то чем это объясняется?

2.Мониторинг условий участия в закупках. Считаем, что для предотвращения коррупционных проявлений следует нормативно закрепить единые правила формирования требований к участникам публичных закупок.

3.Мониторинг исполнения контракта в соответствии с его условиями.Исследователи должны провести анализ и ответить на вопросы. Изменялись ли условия контракта? Если изменялись, то почему? Как проходил прием результатов исполнения контракта? Кто при этом присутствовал?

 Проведенный анализ показал, что научная общественность, учитывая положительный опыт Минюста, Минэкономразвития и других органов власти, а также негативную практику в борьбе с коррупцией, должна обратить свое внимание на создание научно обоснованных и совершенных методик проведения антикоррупционного мониторинга.

 Однако самым важным условием для предотвращения коррупции является применение комплексного подхода для решения данной проблемы, который заключается не только в использовании всего набора инструментов правового мониторинга, но и в консолидации политических, организационных, экономических, воспитательных и других мер. Если в обществе не будет сформировано отрицательное отношение к лицам, злоупотребляющим властью, берущим и дающим взятки, то никакие прикладные технологии, в том числе и юридические не выправят ситуацию, о которой было сказано в начале данной статьи.

1. См.: РГ. № 4823. 30 декабря 2008 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. В России было опрошено полторы тысячи человек, поэтому достоверность данных результатов будет, конечно, не 100%. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Работа Центра «Трансперенси Интернешнл – Р» за 12 месяцев. – М., 2011. С.22. [↑](#footnote-ref-3)
4. Опрос был проведен Левада-Центром 23-26 ноября среди 1596 человек в 130 населенных пунктах 45 субъектов Российской Федерации. При этом, статистическая погрешность данных исследований, как отмечают социологи, не превышает 3,4%. [↑](#footnote-ref-4)
5. См., например: *Мартыненко, Г. К*. Сущность коррупции: теоретико-правовой аспект. Дис. … канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2000; *Артемьев А.Б.* Антропология коррупции / под ред. С.А. Комарова. – СПб., 2011. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е*. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. – М., 2011. С. 5-10. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: http://old.e-mordovia.ru/kor/zakon.php. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: РГ. № 5486. 25 мая 2011 г. [↑](#footnote-ref-8)
9. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов см.: *Арзамасов Ю.Г.* Антикоррупционная экспертиза как составная часть общей мониторинговой экспертизы нормативных правовых актов: правовая основа; анализ коррупциогенных факторов; пути совершенствования методики // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей / под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2010. 2010. C. 11—22; Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральный и региональный аспекты) / под ред. Н.А. Лопашенко. – М., 2011. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Родионова О.Н*. Антикоррупционная экспертиза // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 161. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: РГ. № 5125. 5 марта 2010 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. Подробно о квалифицированном молчании законодателя см.: *Баранов В.М.* «Квалифицированное молчание законодателя» как общеправовой феномен (к вопросу о сущности и сфере функционирования пробелов в праве) // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. - М., 2008, № 1. С. 75-78. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Приказ Минэкономразвития РФ от 31.08.2010. № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 43, 25.10.2010. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: РГ - Столичный выпуск. №5775. 9 мая 2012 г. [↑](#footnote-ref-14)