

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ ЧЕРНОВ

доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и конституционного права, декан юридического факультета ПетрГУ

schernov@karelia.ru

ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Масштабная коррупция среди руководящих работников высокого уровня в исполнительной, судебной и законодательной ветвях власти может оказывать разрушительное влияние на демократию, принципы верховенства закона и социально-экономическое развитие. Коррупция среди государственных чиновников может препятствовать иностранным инвестициям, сдерживать экономический рост и устойчивое развитие и расшатывать устои правовой и судебной систем.

Ключевые слова: борьба с коррупцией, коррупция, коррупциогенность, коррупционный фактор, коррупционное проявление, коррупциогенность проекта нормативного правового акта

Осенью 2007 года прошло заседание Совета Безопасности, посвященного борьбе с коррупцией. Проект Федерального закона «О борьбе с коррупцией» подготовлен Межведомственной рабочей группой под руководством помощника Президента Российской Федерации В. Иванова.

Межведомственная группа была образована февральским указом Президента «для подготовки предложений по реализации в законодательстве положений Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года» [3]. Одиннадцатого августа Указом Президента РФ деятельность рабочей группы была продлена до 1 июля 2008 года.

В законопроекте предполагается, что назначать руководителя органа по борьбе с коррупцией и утверждать положение о нем будет лично Президент. Фактически кадровое решение

главы государства будет определять политический вес создаваемой структуры. Ведь согласно существующему на данный момент тексту документа, орган по борьбе с коррупцией не будет обладать ключевыми полномочиями, а именно правом заниматься оперативно-розыскной деятельностью.

Как следует из текста законопроекта, специализированный орган получает право осуществлять контроль и координацию деятельности других структур, прежде всего силовых, по противодействию коррупции. Антикоррупционный орган будет управлять расследованием, и силовые структуры будут отчитываться перед ним.

Создаваемая структура получает право направлять материалы в правоохранительные органы в отношении «действия или бездействия» должностных лиц при наличии признаков коррупционных правонарушений. Кроме того, он должен получить право координировать дея-

тельность комиссий при министерствах и ведомствах по проверке требований к государственным служащим. Эти комиссии созданы Указом Президента РФ в марте 2007 года.

В документах и материалах, разработанных Научно-консультационным советом при Генеральной прокуратуре РФ, определены основные понятия, связанные с коррупцией.

Коррупция – неправомерное использование должностным лицом, государственным или муниципальным служащим, руководителем коммерческой или некоммерческой организации своего статуса для незаконного обогащения, незаконного получения различных услуг либо в иных личных интересах.

Коррупциогенность – закрепленный в нормативно-правовом акте (его проекте) механизм правового регулирования, способный вызвать коррупционные действия и (или) решения субъектов правоприменения в процессе реализации ими своих прав и исполнения возложенных на них обязанностей.

Коррупционный фактор – нормативное положение, прямо или косвенно допускающее (приводящее) коррупционные проявления субъектов правоприменения при его реализации (исполнении).

Коррупционное проявление – препятствующее осуществлению прав и свобод граждан и организаций решение или действие должностного лица, государственного или муниципального служащего, руководителя коммерческой или иной организации, вызванное наличием коррупционных факторов.

Определение коррупциогенности проекта нормативного правового акта проводится в ходе правовой экспертизы и наряду с анализом содержащихся в ней норм включает оценку целей, задач, предмета правового регулирования, формы (юридического статуса) акта, компетенции принявшего акт органа (должностного лица) под углом зрения выявленных условий для коррупционных действий и решений.

Государство старается изменить и систематизировать работу правоохранительных органов, которые борются с преступностью и коррупцией. В начале августа 2007 года Президент России Владимир Путин подписал Указ «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации».

Согласно тексту указа, он подписан в целях совершенствования государственного управления в сфере исполнения законодательства России об уголовном судопроизводстве, в соответствии со статьей 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В. В. Путин постановил разрешить иметь в Следственном комитете (СК) при прокуратуре РФ 12 заместителей председателя Следственного комитета, в том числе одного первого заместителя и одного заместителя – руководителя военного следственного управления.

Согласно указу, устанавливается общая штатная численность органов прокуратуры РФ в количестве 58521 единицы, в том числе предельная штатная численность системы Следственного комитета в количестве 16656 единиц (без военнослужащих и гражданского персонала военных следственных органов Следственного комитета), включая руководителей следственных органов Следственного комитета в количестве 3500 единиц. Предельная численность военных следственных органов Следственного комитета за счет штатной численности органов военной прокуратуры устанавливается в количестве 2034 единиц.

В соответствии с Указом, до 1 января 2008 года в органах прокуратуры Российской Федерации сохраняется 2420 единиц персонала.

Путин поручил Правительству РФ «обеспечить с 7 сентября 2007 года финансирование расходов на содержание и обеспечение деятельности Следственного комитета и его следственных органов с учетом штатной численности системы Следственного комитета за счет средств, выделенных органам прокуратуры РФ».

Кроме того, правительству поручено до 1 января 2008 года принять решение о наделении Следственного комитета полномочиями главного распорядителя средств федерального бюджета. Правительству также поручено принять решение о сохранении за прокурорскими работниками, назначенными на должности, учреждаемые в системе СК, ранее установленных доплат, надбавок и других выплат, а также иных социальных гарантий, предусмотренных законодательством РФ.

В. В. Путин, кроме того, поручил правительству представить предложения о внесении необходимых изменений в акты Президента РФ и привести свои акты в соответствие с настоящим Указом.

Указ вступает в силу с 7 сентября 2007 года, за исключением подпункта 19 пункта 9 и пункта 15 Положения о Следственном комитете при прокуратуре Российской Федерации, утвержденного настоящим Указом, которые вступают в силу с 1 января 2008 года [5].

7 сентября 2007 года начал свою работу Следственный комитет при Прокуратуре РФ, в который вошли все следователи, прокуроры-криминалисты и – в качестве референтов – часть надзирающих прокуроров. С этого же дня также вступили в силу изменения в УПК и закон «О прокуратуре РФ», в соответствии с которыми некоторые важные полномочия передаются от прокуроров следователям и руководителям следственных подразделений. Председателю Следственного комитета достался ряд прерогатив генпрокурора, в частности, право возбуждать уголовные дела против депутатов Госдумы, членов Совета Федерации и всех федеральных судей.

Зачем потребовалось выделить прокурорское следствие в отдельный орган? Это было необхо-

димо для разделения процессуальных функций – предварительного следствия, надзора за ним и поддержания обвинения в суде.

Разработчики изменений считают, что на предварительном следствии были утеряны «такие понятия, как “совестливость”, “нравственность”, “профессиональная этика”, “порядочность”», к которым «необходимо вернуться».

8 сентября 2007 года был опубликован приказ о переходе 16656 гражданских и 2034 военных следователей органов прокуратуры в СК, а также передаче в СК из управления Генпрокуратуры по расследованию особо важных дел 116 уголовных дел, по которым под стражей находится 136 человек. По всей стране во вновь образованные следственные подразделения будет передано около 60 уголовных дел. Со всеми следователями и прокурорами-криминалистами в СК будет заключаться контракт сроком на год, который станет для них испытательным сроком.

Сложнее ситуация с прокурорами, которые ранее надзирали за расследованием дел в органах прокуратуры: часть их оставляют в прокуратуре на прежних должностях, остальных же переводят на малопrestижные должности референтов во вновь создаваемые подразделения «процессуального контроля за следствием» СК.

Вступающий в силу 7 сентября 2007 года закон об изменениях в УПК перераспределяет полномочия по ведению следствия и надзора за ним между прокурорами, следователями и начальниками следственных подразделений. Гражданам и юридическим лицам теперь не имеет смысла обращаться в прокуратуру с заявлениями о возбуждении уголовных дел по тем или иным фактам, так как теперь прокуроры не вправе возбуждать дела – это прерогатива следователей. Однако последние обязаны немедленно направлять прокурору копию постановления о возбуждении дела, и он вправе в 24-часовой срок после получения документа его отменить.

На стадии же предварительного расследования дела надзирающий прокурор не может аннулировать те или иные действия и документы следствия – он вправе лишь указать непосредственному начальнику следователя на обнаруженные нарушения УПК.

Руководитель следственного подразделения может проигнорировать прокурорское мнение, однако, когда следствие будет окончено, тот же прокурор сможет наказать следователя за непослушание – отправить ему дело на доследование, отказав в утверждении обвинительного заключения и в направлении дела в суд.

По новому закону, перераспределены полномочия между генпрокурором и председателем СК по возбуждению уголовных дел против так называемых спецсубъектов – бывшего Президента РФ, депутатов Госдумы и членов Совета Федерации, судей Конституционного и других федеральных судов, председателя Счетной палаты, уполномоченного по правам человека. Если

раньше право возбудить уголовное дело против них принадлежало исключительно Генпрокурору, то с 7 сентября оно перешло к главе Следственного комитета.

В этом законе также изменен порядок возбуждения уголовных дел против адвокатов: до сегодняшнего дня это мог делать лишь прокурор с разрешения суда, теперь же – руководитель следственного подразделения, при этом санкция суда не нужна [1]. Предполагаемые средства контроля за «перечнем» не новы – это служебные проверки, видеозапись в кабинетах чиновников группы риска. Контрактом с государственным служащим может быть легализована прослушка телефона без санкции суда. Новшеством являются требования раскрытия информации обо всех контактах государственного служащего по служебным вопросам и объявление непосредственно в трудовом контракте предельной суммы денег, которые чиновник имеет право иметь при себе, пребывая на рабочем месте [4].

Можно проанализировать некоторые законы и рассмотреть их противоречивость и связанность с возможной коррупцией. Существует даже определение представителей силовых структур, которое коробит: взяткоемкость законов, то есть прямое следствие принимаемых в России законов. Коррупционные факторы могут включаться в текст осознанно или непреднамеренно, отвечать правилам юридической техники и нарушать их, что юристы называют дефектом норм. Многие нормативные правовые акты определяют компетенцию государственного органа (должностного лица) при помощи формулировок «вправе», «может».

Это относится к любым видам полномочий. Особенно прибыльной становится формулировка «вправе» для чиновников, которые сидят в регистрационных, разрешительных, контрольных ведомствах. Они могут контролировать, могут привлечь к ответственности, могут выдать лицензию. А могут этого и не сделать по целому ряду «придирок» и «зацепок», которые дает им специально «подогнанный» под этот интерес нормотворческий акт (за который, бывает, эти же чиновники и заплатили депутатам). Разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его). Более того, сам государственный служащий может неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не обязанность совершения тех или иных действий.

Из последних характерных примеров можно выделить Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 16 марта 2005 года № 05-3/пз-н «Об утверждении порядка лиценирования видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг», п. 6.9. В нем говорится: «Лицензия может быть (выделено автором. – С. Ч.) аннулирована лицензирующим органом

в следующих случаях...» Здесь надо было написать: «Лицензия должна быть аннулирована...» Сама логика словосочетания «может быть» подразумевает толкование «а может и не быть».

Понятно, что исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц. Оно называется административным усмотрением.

Определенная опасность возникает по срокам принятия решения. Обычно в законах и нормативно-правовых актах применяется формула «в течение» или «не позднее». Это происходит в случаях, когда почти невозможно точно определить срок, в который госслужащий обязан принять решение в отношении физического или юридического лица, либо срок совершения того или иного административного действия.

У госслужащего всегда есть право выбора как минимум из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). При этом наибольший соблазн коррупции возникает в ситуации, когда нормативно-правовые акты предполагают несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения. В идеале условия выбора того или иного варианта решения должен фиксировать закон, а не нормативно-правовые акты органа исполнительной власти. В реальности же закон, как правило, обозначает только некие «рамки» [2].

Часто в принятии того или иного решения одновременно участвуют несколько государственных органов (совместные решения, согласование решений). Понизить возможность коррупции и «торговлю визами» способно закрепление принципа «одного окна», когда получать необходимые согласования для вынесения окончательного решения должен ответственный государственный орган, а не заявитель.

Повышают соблазн взять взятку и нормы, устанавливающие дублирующие полномочия разных государственных служащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов, например, федерального и регионального уровня. Сюда же относится и ответственность нескольких государственных служащих за одно и то же решение.

Государству важно правильно оценить избыточность усмотрения служащего в каждом конкретном случае. Для этого надо оценить общую эффективность управленческого процесса. Из последних характерных примеров можно выделить Приказ № 12 Федеральной антимонопольной службы от 2 февраля 2005 года «Об утверждении правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства», п. 2.30: «На основании решения Комиссии в соответствии со статьей 12 Закона о конкуренции выдается предписание. В предписании должны быть указаны конкретные требования, предусмотренные

статьей 12 Закона о конкуренции, и *разумные сроки исполнения*». Что такое «разумные сроки»? Необходимо указывать точное время исполнения их запросов. Кроме того, в законах надо предусматривать конкретные наказания для чиновников, не соблюдающих эти сроки.

Следующая проблема – завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права. Возникает такая ситуация, когда сознательно разрабатываются условия или требования, обременительные настолько, что превышают уровень разумного. Тем не менее выполнить эти условия для гражданина необходимо для реализации своего права.

Опасность коррупции повышается в следующих случаях:

- Если перечень оснований для отказа открытый, то есть не исчерпывающий, и содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера.
- Если перечень для отказа содержит «размытые», субъективно-оценочные основания отказа (например, «представленные заявителем сведения не соответствуют действительности» или «представлены не в полном объеме») [2].

Из последних характерных примеров можно привести Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 16 марта 2005 года № 05-4/пз-н «Об утверждении стандартов эмиссии ценных бумаг и регистрации проспектов ценных бумаг», п. 2.4.16: «Решение об отказе в государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг может быть принято регистрирующим органом по следующему основанию: внесение в проспект ценных бумаг или решение о выпуске (дополнительном выпуске) ценных бумаг (иные документы, являющиеся основанием для государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг) ложных сведений либо сведений, не соответствующих действительности (недостоверных сведений)».

Здесь используются все возможности, способные подтолкнуть к организации взятки, начиная с формулировки «может быть», кончая «недостоверными сведениями», а также «сведениям не в полном объеме».

Любой нормативный правовой акт должен строиться с позиций общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка. В некоторых нормативно-правовых актах происходит использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок.

Очень опасны для законности категории оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием. То же самое относится к формулировкам, допускающим различные трактовки и пр. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может искажать смысл положений законов и даже Конституции. Все эти

недочеты лингвистического характера способны привести к серьезным негативным последствиям, поскольку то или иное положение в силу своей двусмысленности, неясности и недостаточной определенности может трактоваться двояко. Для толкования Конституции даже создан специальный Конституционный суд, но и он может повернуть свои суждения в зависимости от «политической целесообразности» [2].

Угроза коррупции повышается, когда в нормативном правовом акте отсутствуют нормы статутного характера (если они должны быть).

Субъекты права часто жалуются на отсутствие административных процедур. С помощью законов и нормативно-правовых актов можно избавить от соблазна дать и получить взятку, если существует четкий порядок принятия решения. Процедуры должны содержаться в законодательном акте, а не регулироваться на подзаконном уровне. Порядок и сроки действий исполнительной власти составляют часть регулирования, которая не менее принципиальна, чем нормы материального права.

К даче взятки и ее получению толкают и отсутствие конкурсных (аукционных) процедур, а также отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для государственных служащих в той или иной области деятельности (управление государственным имуществом, налоговые, таможенные отношения и др.).

Принимая новый закон, законодатель иногда не учитывает специфики той или иной государственной службы и тех изменений, которые произошли в обществе, экономике в той сфере деятельности, в которой работают государственные служащие. Ярким примером является ФЗ от 21 июля 1997 года «О службе в таможенных органах». Этот закон устанавливает специальные ограничения и запреты для сотрудников таможенных органов. При этом устанавливаемые ограничения были практически полностью идентичны ФЗ от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы РФ» (ныне утратившему силу).

Как ни странно, одной из сложных тем исследования студентов-дипломников юридического факультета является тема «Ответственность государственного служащего за правонарушения», вследствие, по существу, самой этой ответственности.

Уголовная и административная ответственность государственного служащего могут устанавливаться только законом. Но в законодательных актах обычно отсутствуют нормы об ответственности государственного служащего. Как правило, законодатель ограничивается общей формулой «несет ответственность в установленном законом порядке». Часто различается ответственность должностного лица и государственного служащего государственного органа. Нужно обязательно проверить, наличествуют ли

в данном законодательном акте или в акте, к которому есть ссылка, меры ответственности за служебные нарушения, нарушения специализированных ограничений и запретов.

Очевидно, что меры ответственности чиновника должны соответствовать выполняемым полномочиям и предъявляемым к служащему запретам и ограничениям. Основания ответственности должны быть четко сформулированы, желательно с дифференциацией, какому виду нарушения какой вид ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой) соответствует, с корреспондированием соответствующих статей УК РФ и КАП РФ [2].

Нарушению принципа самоограничения власти способствует отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными органами и государственными служащими. Этот фактор пока считается недостатком общеполитическим. Необходимо законодательство, обеспечивающее информационную открытость органов власти и уровень конкретности норм.

Президентом Российской Федерации утверждена Доктрина информационной безопасности. Развернутый проект «электронного правительства» содержится в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.), а также в целевых программах «Электронная Россия», «Электронная Москва», «Электронная Ленинградская область» и др. Однако надо отметить отсутствие согласованного методологического подхода к данному вопросу, что приводит к тому, что в целом понимание административной реформы остается таким, что она слабо увязывается с той же федеральной программой «Электронная Россия».

Интеграция государственных федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсов позволяет существенно повысить эффективность работы государственного аппарата, сократить возможности для финансовых махинаций, нарушения законов, уклонения от уплаты налогов и т. д. При этом недостаточно четко определены и разграничены роли, полномочия и ответственность всех субъектов, участвующих в управлении процессом информатизации федеральных органов государственной власти. Отсутствует единый согласованный план совершенствования деятельности федеральных органов государственной власти на основе современных информационно-коммуникационных технологий. Нет четкого определения роли и места самой целевой программы «Электронная Россия» (2002–2010 гг.) в процессе информатизации государственного управления.

Необходимо определение четких приоритетов и координации действий по отдельным направлениям, без чего трудно обеспечить эффективное расходование средств и взаимодействие отдельных субъектов федеративного государст-

ва. Необходима разработка нормативной модели формирования системы «электронного правительства» федеративного государства, в которой надо выделить следующие основные функции: документооборот внутри государственного аппарата – между различными уровнями власти в федеративном государстве; осуществление взаимодействия с бизнесом; обеспечение внутренней эффективности и продуктивности государственного аппарата.

В России как в федеративном государстве актуальны вопросы: разработка общей стратегии использования современных информационно-коммуникационных технологий в деятельности российских органов управления; внедрение современных механизмов финансового планирования; интеграция федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсов в единую инфраструктуру, ориентированных на удовлетворение широких потребностей пользователей [6].

Необходимо наличие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо перед соответствующими профессиональными и иными сообществами (например, публикация ежегодных отчетов); наличие норм о парламентском контроле (постоянном или ситуационном). Нельзя обойтись без возможностей общественных проверок данного органа, условий и процедуры таких проверок, мер реагирования по результатам проверок.

Чтобы выявить ложные цели и приоритеты, которые выдвигают государственные службы, нужно прибегнуть к системному подходу. Необходимо оценивать не отдельные нормы анализируемого нормативно-правового акта, а весь его текст и назначение с точки зрения поставленных целей и приоритетов.

С теоретической точки зрения легальный нормативно-правовой акт должен основываться на сочетании законности и целесообразности. Часто бывает, что целесообразность принятия нормативно-правового акта отсутствует, регулирование вопроса оказывается явно избыточным, излишним. Государственные службы в коррупционном союзе с законодателями как бы берут на себя дополнительную работу, но не ради четкого решения поставленной проблемы. Речь идет о том, чтобы ставить дополнительные административные барьеры, предъявлять заведомо неисполнимые требования. Тут можно вспомнить законы, принятые законодателями о телевизионной рекламе, рекламе пива на телевидении, законы об игорном бизнесе, которые стали факторами коррупционной угрозы.

Прямое отношение к самоограничению власти имеет проблема коллизии нормативных правовых актов. Коллизия – это столкновение противоположных интересов. В правовом аспекте имеется в виду расхождение, противоречие между различными правовыми актами и судебными решениями. Различаются несколько видов коллизий. Это коллизии содержательные, темпо-

ральные (временные), пространственные и иерархические. Идеальный путь правильного разрешения коллизии – применение закрепленных в законодательстве коллизионных принципов и норм (например, ст. 76 Конституции РФ является коллизионной нормой).

Таким образом, коллизионная норма – это правило выбора приоритетной нормы. Однако коллизионные нормы устанавливаются законодательством не всегда. Это означает, что ответственность за выбор приоритетной нормы переходит на правоприменителя [2]. Поэтому наличие коллизии в отдельной норме нормативно-правового акта позволяет государственному служащему произвольно, по собственному усмотрению выбирать норму, подлежащую применению, а виновному лицу уйти от юридической ответственности, которая строго формализована.

Коллизии законодательных актов могут наблюдаться между одноуровневыми законами, законами федеральными и субъектов федерации, между федеральным конституционным законом, федеральным законом и кодексом.

Излишняя свобода, которую получают ведомства и местные органы власти в локальном нормотворчестве, открывает возможность «выгодной» регламентации. В некоторых случаях это бывает оправданно. Однако для предотвращения возможности коррупции важно, чтобы главные, существенные условия регламентирования определялись четким законом. Некачественные федеральные законы, к сожалению, оставляют регулирование отношений органу исполнительной власти. Тем самым они провоцируют его на создание условий, удобных для него самого, но не для граждан. Свобода локального нормотворчества может свидетельствовать о невыполнении органом исполнительной власти собственных регулирующих функций, что позволяет организациям принимать свои правовые акты. А провоцирующие коррупцию локальные акты провоцируют и неправомерные действия. Обычно на наличие провоцирующего коррупцию фактора указывают содержащиеся в тексте нормативно-правового акта так называемые бланкетные нормы. Один из типичных примеров – ФЗ от 21 декабря 2001 года «О приватизации государственного и муниципального имущества», статья 22 «Продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг»: «Продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли осуществляется в соответствии с правилами, установленными организатором торговли» [2].

Функционирование органа исполнительной власти по любым направлениям основано на компетенции этого органа, в том числе и на компетенции по принятию нормативных правовых актов. Принятие нормативно-правовых актов «сверх компетенции» – это подзаконное регулирование вопроса, который должен регулировать-

ся либо на уровне закона, либо подзаконными актами других органов.

Пробелы в законодательном регулировании довольно легко устранить путем принятия подзаконного акта. Эта ситуация возникла в период становления нового российского законодательства. Таким путем сформировалось в свое время и «указное» право Президента, когда подзаконными актами часто вводили новые для России нормы и конструкции. Происходит это и в настоящее время. Часто этот временный и вынужденный шаг продиктован длительностью законодательного процесса. Тем самым достигается положительный эффект восполнения пробелов законодательства, ведь субъекты права получают нормы, которыми они могут руководствоваться [2].

Например, статьей 120 (ч. 3) Гражданского кодекса РФ установлено, что особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. Закона о государственных учреждениях не существует. Имеет место законодательный пробел, который заполняется подзаконными актами на вполне легальной основе (в отличие от приведенных выше примеров принятия актов «сверх компетенции»).

Существует еще одно основание для контроля за возможностью злоупотребления властью. Подзаконный акт может содержать провоцирующие коррупцию нормы в силу того, что закон (статутный акт) предоставил широкие возможности ведомственного нормотворчества и таким образом заранее санкционировал все, что будет в нормативно-правовом акте, не обозначив критерии и условий подзаконного регулирования. Здесь объединены такие проявления коррупциогенности, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже свершившихся фактах коррупции или способствовать реализации коррупционных факторов.

Для выявления факторов формального и технического, процедурного характера важно не содержание нормативно-правового акта, а соблюдение действующих требований к их форме, порядку принятия, регистрации и опубликования. Многие из этих требований систематизированы на федеральном уровне. Существует Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 года (в ред. от 30.09.2002) № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

На федеральном уровне многие процедурные правила принятия и согласования нормативно-правовых актов определены в правительственные актах.

Во-первых, это Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 года № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

Во-вторых, Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 года № 452 «О типовом рег-

ламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», где закреплены общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Об этом говорит ч. 3 ст. 15 Конституции РФ. Таким образом, любые нормативно-правовые акты должны быть опубликованы в официальном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Положительным примером повышения информационной открытости на федеральном уровне является Постановление Правительства РФ № 98 от 12 февраля 2003 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

Следует основываться на признании равенства участников регулируемых нормативно-правовыми актом отношений. Это вопрос о неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (ст. 1 ГК РФ).

Если анализ нормативно-правового акта свидетельствует о том, что в результате его принятия «выигрывает» только одна группа субъектов гражданского права, то сама разработка НПА могла стать следствием давления этой группы, незаконного лоббирования интересов, ущемляющего права других лиц.

Многие нормативные правовые акты имеют комплексный характер и основываются на балансе различных интересов, например, публичного и частного.

Во многих законах имеются многие из перечисленных в данной статье провоцирующих коррупцию факторов. Они допускаются либо в связи со спешкой и непроработанностью вопросов, либо речь идет о сознательном удовлетворении интересов крупных лоббистов, либо о сиюминутной выгоде какого-то лица, от которого зависит механизм прохождения законов. Невысокое качество федерального закона ведет по цепочке к аналогичному законотворчеству и нормативно-правовым актам в субъектах РФ и на местах.

Российской Федерацией в 2006 году ратифицированы Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию». В соответствии с ними, Россия обязана проводить оценку национального законодательства и административных мер в целях предупреждения коррупции.

В этой связи крайне важно осуществлять раннее выявление факторов, создающих потенциальную возможность для коррупционных решений и действий субъектов правоприменения –

должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Заподинская Е. Следственный комитет приступил к полномочиям // Коммерсантъ. № 162 (3738) от 07.09.2007 г.
2. Малкин Е. Механизм коррупции в законах. <http://www.anticorr.ru/news/news0x91x2594.html>.
3. Меликова Н. Совет Безопасности займется коррупцией // Независимая газета. 2007. 29 авг.
4. Нестреба П., Бутрин Д., Шарипова А. Державная мзда // Государство оплатит чиновникам отказ от взятки // Коммерсантъ. № 133 (3709) от 30.07.2007 г.
5. Следственный комитет при Генпрокуратуре. <http://www.newsru.com/russia/02aug2007/sk.html>.
6. Чернов С. Н., Ларичев А. А., Чернова Т. И. Электронное правительство в России: препятствия на пути оптимизации государственного управления в федеративном государстве: Пер. с англ. // Proceedings of the Third International Conference on E-government. 27–28 September 2007. [Electronic resource] / Universite du Quebec a Montreal. Montreal, 2007.