

## Глава 1

# Правовые акты: качество, дефекты

### § 1. Правовые акты — требования оптимальности

Коррупционные проявления чаще всего связаны с правотворчеством и правоприменением. Дело в том, что правовые акты, издаваемые государственными и муниципальными органами и имеющие властный характер, определяют юридические статусы, режимы и социально-правовые роли всех субъектов права, всех действующих лиц. А отступление, нарушение правовых предписаний, их корыстное истолкование и использование служит питательной почвой для коррупции. В этом и заключается ее юридический парадокс: начиная во многом свой «путь» с правовых актов, коррупция финиширует с ними. Деформация последних — горький итог. Но повсюду неумолимо, и те же правовые акты препятствуют коррупции и способствуют ее преодолению. Высокое качество актов побуждает к высокому правосознанию и строго правомерным поступкам.

Поэтому следует хорошо знать природу и содержание правовых актов и не допускать в них ошибок. С помощью актов решаются экономические, социальные, управленческие и иные задачи. Выбор формы акта и определение его содержания требуют содержательных характеристик. Главное — выражение государственного веления и закрепление решения правотворческого органа о создании, изменении, отмене акта и содержащихся в нем норм и предписаний.

Правовые акты занимают в массиве документов особое место. Им присуще публичное, официальное обозначение в Конституции РФ. Так, в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ использован термин «правовые акты», в ч. 3 ст. 15, ч. 6 ст. 76 — «нормативные правовые акты», в ч. 6

ст. 125 — «акты». Помимо этого в Конституции РФ упоминаются федеральные конституционные и иные законы, указы и нормативные акты Президента, договоры, постановления и распоряжения.

Правовым актам присущи определенные устойчивые признаки.

Во-первых, правовой акт есть письменный документ определенного рода, который обладает особой формой выражения содержащейся в нем информации. Данная форма предполагает: структуризацию текста акта и его построение по правилам юридической техники; формулирование правил поведения длительного или разового характера; нормативный язык; использование специфических юридических понятий и терминов; соблюдение обязательных реквизитов, свойственных каждому акту.

Во-вторых, официальный характер правового акта заключается в его издании от имени органа, организации либо государства, либо муниципального образования. Управомоченность названных субъектов принимать правовые акты предопределяется конституцией, законом, положением, уставом, то есть статутным актом. Отсюда следует важное правило об издании каждым субъектом только тех видов правовых актов, которые за ним закреплены.

Особого внимания заслуживает анализ феномена «право в своем интересе», когда правовые акты принимаются и применяются с целью легализации коррупционных действий, рейдерства и т.п. Это касается оформления и признания юридической силы документов, сделок с имуществом и др., использования запретов и санкций для воспрепятствования реализации прав и законных интересов собственников, клиентов, получающих услуги. Такие квазизаконные действия и акты нужно считать противоправными в силу противоречия публично-правовым интересам и конституционным принципам правовой системы.

В-третьих, издание правовых актов допускается строго в пределах компетенции органа, организации, которые действуют в рамках предметов ведения и полномочий. Предприятия, учреждения, организации принимают локальные акты в рамках закона и устава, положений о них.

В-четвертых, правовой акт предназначен для регулирования общественных отношений. Это достигается с помощью разных способов: путем установления правовых норм, возникновения, изменения и прекращения правоотношений, признания, создания и изменения юридического состояния, посредством обеспечения реализации правовых норм, правовой защиты законных интересов. Полезен меха-

низм действия законов, в частности, опыт г. Москвы по использованию паспорта закона, содержащего данные о его принятии и реализации, а также институт мониторинга права<sup>1</sup>.

В-пятых, правовой акт обладает общеобязательностью. Это значит, что акт официально признан государством и его институтами. Его обязаны исполнять физические и юридические лица, которым он адресован, с ним они должны соотносить свои акты и юридические действия. Игнорирование правовых актов, их нарушение, воспрепятствование их реализации являются нарушениями законности. Они влекут различные способы восстановления баланса актов, их юридической силы и авторитета, с одной стороны, применение мер дисциплинарной, административной, гражданско-правовой, уголовной ответственности к виновным лицам — с другой.

В-шестых, с помощью понятия «юридическая сила акта» установлена соотносимость и соподчиненность с другими актами, выражаются те системные связи и зависимости, которые присущи законодательству в целом и его отраслям, правовой системе.

Юридическая сила правового акта выражается:

- а) в обязательном соответствии каждого акта принципам и нормам Конституции РФ;
- б) в строгом соответствии установленной Конституцией РФ и законом официальной классификации правовых актов;
- в) в признании обязательной соподчиненности между видами актов — конституция, закон, указ, постановление, приказ, инструкция и т.д. Именно в такой последовательности «убывает» юридическая сила каждого названного акта и увеличивается «поле обязательности» для него других актов. Налицо иерархическая соподчиненность актов государственных органов в государственной системе;
- г) в определении оснований и рамок понятия того или иного акта, его основного содержания. Формулы «на основе и во исполнение закона», «в соответствии с указом Президента, постановлением Правительства» и т.п. выражают эту правовую связь;
- д) в признании правового акта, игнорирующего установленные юридические зависимости, нарушающего законность и теряющего юридическую силу. Для этого существует набор специальных средств: приостановление действия акта, оспаривание, отмена, признание акта недействительным, признание утратившим юридическую силу самого акта и связанных с ним других актов и по-

---

<sup>1</sup> См. подробно: *Правовой мониторинг: научно-практическое пособие*. М., 2009.

рожденных ими юридических последствий. Каждое из названных средств содержится в Конституции РФ, законах о статусе государственных органов, органов местного самоуправления, о судах, а также в процессуальных правилах. И ими надлежит последовательно пользоваться.

Полезны правильно построенные классификации правовых актов. Классификации позволяют четко расположить и расставить правовые акты в той линии, где каждый из них имеет свое место и находит верное соотношение с другими актами. Ярче обнаруживаются системные зависимости актов внутри правовой системы. Причем возможна классификация правовых актов по разным критериям.

На практике чаще всего эти классификации совмещаются если не полностью, то в основном или частично. Ведь акт должен обладать всеми свойствами жизнеспособности. И все же есть своего рода базовая классификация, служащая опорной конструкцией для всех вариантов построения системы правовых актов. В ее основе — юридическая форма акта, отражающая все его основные признаки. Большая часть актов «привязана» к строго определенному субъекту (закон), другие присущи разным субъектам (постановления и др.).

По юридической форме можно различать следующие виды правовых актов:

- а) Конституция РФ, устав субъекта РФ;
- б) закон и его подвид (федеральный конституционный закон, федеральный закон, кодекс, общие (основные) принципы, основы законодательства, федеральный закон о ратификации международного договора, федеральный закон о поправках и изменениях Конституции РФ, закон субъекта РФ, модельный законодательный акт — в рамках Федерации и СНГ);
- в) постановление и иные акты законодательных органов;
- г) указ и распоряжение Президента РФ, высших должностных лиц субъектов Федерации;
- д) постановление, распоряжение и иные акты правительств субъектов Федерации;
- е) ведомственные правовые акты с подвидами актов федеральных министерств, актов агентств и иных федеральных органов исполнительной власти, акты органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- ж) правовые акты самоуправления с подвидами актов местного самоуправления и актов по итогам выборов и референдумов;
- з) локальные (корпоративные) акты;
- и) решения судов и контрольно-надзорных органов;

- к) публично-правовые договоры и соглашения;
- л) программы и декларации;
- м) положения и уставы;
- н) международно-правовые акты.

Классификацию правовых актов можно построить на основе такого критерия, как их нормативная природа. В этом смысле различается нормативный правовой акт как письменный документ установленной формы, принятый уполномоченным органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или прекращение действия правовых норм. Это акт, адресованный широкому кругу лиц — субъектов права, акт длительного действия.

Ненормативный правовой акт индивидуального содержания — это акт, адресованный конкретному лицу или органу и рассчитанный на однократное применение. Возможны акты, доводящие до сведения исполнителей другие акты.

Еще один критерий классификации правовых актов — способ оформления и придания юридической силы. Есть первичные акты — законы, постановления и т.п., непосредственно приобретающие юридическую силу, вводимые в действие, и есть утверждаемые акты, к которым относятся, например, приказ министра об утверждении инструкции, постановление главы администрации об утверждении положения.

Правовые акты различаются также по порядку принятия. Речь идет об актах, принимаемых государственным органом в коллегиальном порядке. Это — законы, постановления Государственной Думы и Совета Федерации, законодательных органов субъектов Федерации, решения судов и др. Другая группа правовых актов принимается на основе единоначалия — указы и распоряжения Президента РФ, распоряжения главы областной администрации и др.

Добавим к сказанному и акты, принимаемые в коллегиальном порядке, но оформленные актами единоличного характера. К таковым относятся решения коллегий министерств, которые чаще всего проводятся в жизнь приказами министра. В других же случаях предварительное коллегиальное обсуждение проектов актов служит способом их апробации, учета позиции специалистов, ученых, организаций-партнеров, а также общественного мнения. Научные, консультативные, экспертно-аналитические, координационные комиссии, советы и центры предназначены именно для этих целей.

## **§ 2. Правовые нормы и их деформации**

Выяснение вопроса о содержании и видах правовых актов позволяет сделать следующий шаг — рассмотреть природу их первичных клеток — правовых норм. Именно в них выражаются разные формы властных велений и устанавливаются правила поведения граждан и юридических лиц. Норма определяет условия ее применения, правило и последствия его невыполнения. Предписания, дозволения и запреты сочетаются с гарантиями правомерных действий, что очерчивает «правовое пространство» и ограничивает его от «неправового поля».

Важно иметь в виду, что законодательная норма выступает как условие и средство оптимального решения задачи. Ведь конкретные действия субъекта правоприменения по достижению целей и решению задач опосредуются правом. Закон не просто очерчивает рамки, границы правомерного и неправомерного поведения, хотя именно такого рода правосознание укоренилось в обществе. Закон ориентирует, побуждает к тому типу правомерного поведения, которое наилучшим образом отвечает решаемым задачам.

Законодательная норма в качестве средства оптимального решения задачи выполняет несколько функций:

- а) содержит социально полезную цель и обусловленные ею задачи — общественного, государственного, регионального, коллективного, индивидуального характера;
- б) устанавливает субъект и уровень принятия решения;
- в) определяет противоправные действия в тех или иных ситуациях;
- г) ориентирует на выбор оптимальных альтернативных вариантов поведения;
- д) защищает от возможного производственного, хозяйственного риска.

Само собой разумеется, приведенные функциональные характеристики законодательной нормы в известной мере идеальны. И все же они позволяют субъектам правоотношений хорошо чувствовать потенциал нормы и не обеднять его, преодолевать устоявшийся стереотип сознания и поведения: «сначала решим задачу, потом обратимся к норме закона». Норма не отстает, а идет рядом и реализуется в процессе решения экономических, научно-технических, политических, социальных, экологических, международных задач. В этом и заключается опережающее «нормативное отражение» действительности, которое должно быть свойственно правовому государству.

И поэтому нужно хорошо знать виды правовых норм, рассчитанных на разные действия субъектов права, на их правомерное поведение. Для пояснений обратимся к характеристике правовых норм, содержащейся в одной из книг по теории государства и права<sup>1</sup>.

**По функциям в механизме правового регулирования** выделяют: исходные правовые нормы, нормы — правила поведения, общие и специальные нормы. **Исходные (первичные, учредительные) нормы** занимают высшую ступень в законодательстве, имеют наиболее общий характер и определяют исходные начала, основы правового регулирования общественных отношений. В их составе можно выделить нормы-начала, нормы-принципы, определительно-установочные нормы, нормы-дефиниции. **Нормы-начала** — это предписания, закрепляющие устои существующего строя. **Нормы-принципы** — законодательные предписания, выражающие и закрепляющие принципы права. Регулирующая роль принципов права неразрывно связана с их законодательным закреплением. **Определительно-установочные нормы** — это предписания, определяющие цели, задачи отдельных отраслей права, правовых институтов, предмет, формы и средства правового регулирования, закрепляющие целевые установки законодателя. **Нормы-дефиниции** содержат определения правовых категорий и понятий.

**Общие и специальные нормы** различаются между собой степенью общности и сферой действия. **Общие нормы** — это предписания, охватывающие своим действием, как правило, все правовые институты той или иной отрасли. Эти нормы группируются в общую часть отрасли и регулируют родовые объекты. **Специальные нормы** регулируют определенный вид родовых общественных отношений, детализируют общие предписания, корректируют временные и пространственные условия их реализации, способы правового воздействия на поведение.

**По предмету правового регулирования (по отраслям права)** выделяют: нормы административного, финансового, земельного, гражданского, трудового, уголовного и иных отраслей российского права. Отраслевые нормы подразделяются на материальные и процессуальные. **Материальные правовые нормы** закрепляют права и обязанности субъектов права, их правовое положение, пределы правового регулирования и т.д. **Процессуальные правовые нормы** регулируют организа-

---

<sup>1</sup> См., например: *Теория государства и права*. М., 2006. С. 404—411.

ционные отношения и носят сугубо организационно-процедурный, управленческий характер. Они всегда регламентируют порядок, формы и методы реализации норм материального права.

По методу правового регулирования выделяют: императивные, диспозитивные, поощрительные, рекомендательные нормы. **Императивные нормы** — обязательные, не допускающие отступлений и иной трактовки предписания. **Диспозитивные нормы** предписывают вариант поведения, но при этом предоставляют субъектам возможность в пределах законных средств урегулировать отношения по своему усмотрению. **Поощрительные нормы** — это предписания о предоставлении соответствующими органами определенных мер поощрения за одобряемый государством и обществом, полезный для них вариант поведения субъектов, заключающийся в добросовестном выполнении своих юридических и общественных обязанностей либо в достижении результатов, превосходящих обычные требования. **Рекомендательные нормы** устанавливают варианты наиболее желательного с точки зрения государства урегулирования общественных отношений.

По форме выражения предписания выделяют: **управомочивающие нормы**, которые предоставляют субъектам право на совершение предусмотренных в них положительных действий и содержат в своем тексте слова «вправе», «имеет право», «может». **Обязывающие нормы** закрепляют обязанность совершения определенных положительных действий. Для этих норм характерны слова «обязан», «должен». **Запрещающие нормы** запрещают названное в них поведение, которое законом признается правонарушением. Запреты — это государственно-властные веления, основная цель которых — предотвратить возможное нежелательное для личности и общества поведение. Они содержат слова: «запрещается», «не вправе», «не может быть», «не допускается» и др.

С учетом приведенных характеристик предложим свою классификацию правовых норм по способу их регулирующего воздействия:

- а) нормы-определения (дефиниции);
- б) нормы-принципы;
- в) нормы-цели;
- г) нормы-режимы;
- д) нормы-предписания;
- е) нормы-стимулы (поощрения);
- ж) нормы-запреты;

## § 2. Правовые нормы и их деформации

- з) нормы-санкции;
- и) технико-юридические нормы.

Важно подчеркнуть: нормы побуждают к разным действиям, и соответствующие реакции исполнителей надо предвидеть. Нормы создаются и существуют не изолированно друг от друга. Должна быть обеспечена связь между: разными нормами внутри одного правового акта — закона, постановления и др., с одной стороны, и нормами разных законов, регулирующих однородные отношения, — с другой. Правильные комбинации и соотношения норм обеспечивают комплексное и согласованное правовое регулирование. Предотвращаются юридические коллизии, которые служат «лазейкой» для коррупционеров.

Мы нарисовали идеальную нормативную картину. Но на практике возникает много отклонений от правовых моделей и требований к подготовке и формированию правовых норм. Для удобства анализа и оценки их можно сгруппировать в две большие группы. Первая включает **юридические ошибки**, совершаемые неумышленно и вследствие невысокой правовой квалификации разработчиков, экспертов, государственных и муниципальных служащих, депутатов. Ко второй группе отклонений следует отнести **коррупционные факторы**, допускаемые сознательно или по небрежности и порождающие риск коррупционных проявлений. Рассмотрим их подробнее.

Обратимся к рекомендациям ученых<sup>1</sup>.

Наиболее типичные виды правотворческих ошибок внешнего оформления:

- громоздкость наименования правового акта, содержащего несколько искусственно связываемых предложений, не позволяющих сразу и точно определить предмет законодательной регламентации;
- неверное определение предмета законодательной регламентации;
- неточное или неверное установление темпоральных (хронологических) параметров;
- неверное указание реквизитов в ссылках на нормативные правовые акты, ошибки в перечнях источников официального опубликования.

Весьма распространенными стали ошибки в определении условий, необходимых для подготовки к вступлению законов в силу, на-

---

<sup>1</sup> См.: *Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: Международный научно-практический круглый стол*. М., 2009. С. 1096–1103.

личия политико-правовых, финансово-экономических, организационных ресурсов, призванных обеспечить их реализацию.

Среди содержательных ошибок выделяются:

- использование политических или этических деклараций, лозунгов, образцов, штампов;
- неопределенность субъектов, на которых рассчитаны правовые предписания;
- неопределенность прав и обязанностей субъектов;
- неурегулированность сопутствующих вопросов, возникающих в ходе реализации норм;
- отсылка к несуществующим актам;
- использование слов «нередко», «другие», «в случае необходимости», «и т.д.»;
- неопределенность санкций, применяемых вследствие нарушения нормы;
- ошибки в использовании понятий.

В законодательных текстах должны использоваться простые термины, известные и общеупотребляемые обороты и по возможности короткие фразы. Однако внутренняя логико-лексическая структура многих законов усложнена до предела. Применяются сложные грамматические конструкции, не всегда к месту употребляются причастные и деепричастные обороты, используются сложноподчиненные предложения.

Отрицательную роль играют оценочные понятия, характеризующиеся употреблением наречий и прилагательных типа «разумный», «добросовестно», «качественно», «полезный». Как ошибка должны квалифицироваться примеры определения неизвестного через неизвестное, при котором одно понятие определяется через другое, признаки которого неизвестны и которое само подлежит определению. К терминологическим ошибкам также относятся: употребление неизвестных терминов в общеизвестном значении; употребление общеизвестных терминов в новом значении; отсутствие расшифровки специфических терминов; употребление метафор и образных выражений; использование архаизмов, диалектизмов, жаргонизмов, использование иностранных слов и терминов.

Острой проблемой остаются ошибки понятийной согласованности: между понятиями внутри отрасли законодательства; между понятиями различных отраслей законодательства; между понятиями законодательства и общераспространенными (социальными) понятиями.

Допускаются ошибки при вступлении в действие правовых актов:

## § 2. Правовые нормы и их деформации

- отсутствие синхронизации официального опубликования;
- несовпадение сроков вступления в силу изменяемых и изменяющих актов;
- несовпадение сроков приведения актов в соответствие с актом большей юридической силы;
- несоответствие (недостоверность) опубликованной информации первоисточнику.

Устранение существующих и предупреждение новых правотворческих ошибок должно опираться на научно обоснованную концепцию<sup>1</sup>. Ее содержание образуют:

- принципы эффективной правотворческой политики, включающей заинтересованное и активное взаимодействие государства с институтами гражданского общества в стратегии и тактике правотворческого планирования и прогнозирования;
- типовые перечни функциональных полномочий правоприменительных структур и должностных лиц по выявлению и предоставлению информации о правотворческих ошибках уполномоченным субъектам для устранения;
- федеральные и региональные механизмы мониторинга фактических предпосылок появления ошибок, перспективной оценки и учета ошибок, допущенных на проектной стадии правотворчества;
- формы нормативного закрепления в законах способов исправления ошибок;
- особые (оперативные) правотворческие процедуры устранения ошибок;
- меры юридической и иной ответственности за результаты ошибочной правотворческой деятельности;
- информационное обеспечение деятельности по выявлению и устранению правотворческих ошибок. Придание электронным документам статуса официального источника опубликования позволит значительно расширить круг экспертов, оценивающих качество правотворческих актов;
- образовательные профессиональные программы по проблемам правотворческих ошибок для субъектов правотворчества<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: Международный научно-практический круглый стол*. М., 2009. С. 1096–1103.

<sup>2</sup> См.: Там же.

Вторая группа включает типичные коррупционные факторы нормативных правовых актов и их проектов. Приведем их классификацию на основе апробированной методики<sup>1</sup>.

1. Типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти.

- 1.1. Широта дискреционных полномочий.
- 1.2. Определение компетенции по формуле «вправе».
- 1.3. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права.
- 1.4. Злоупотребление правом заявителя.
- 1.5. Выборочное изменение объема прав.
- 1.6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.
- 1.7. Юридикологическая коррупциогенность.
- 1.8. Принятие нормативного правового акта органа исполнительной власти «сверх компетенции».

1.9. Заполнение законодательных пробелов при помощи нормативного правового акта органа исполнительной власти.

2. Типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов.

- 2.1. Наличие пробела в правовом регулировании.
- 2.2. Отсутствие административных процедур.
- 2.3. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур.
- 2.4. Отсутствие запретов и ограничений для государственных (муниципальных) служащих в конкретной области деятельности.
- 2.5. Отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения.

2.6. Отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными (муниципальными) органами и государственными (муниципальными) служащими.

2.7. Нарушение режима прозрачности информации (отсутствие информации).

3. Типичные коррупционные факторы системного характера.

- 3.1. Ложные цели и приоритеты.
- 3.2. Нормативные коллизии.

---

<sup>1</sup> См.: Извлечение из «Методики первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов» / Э.В. Талапина, В.Н. Южаков; под ред. В.Н. Южакова. М., 2007. С. 96.

## *§ 2. Правовые нормы и их деформации*

3.2.1. Коллизия нормативного правового акта и Конституции РФ или конституции (устава) субъекта РФ.

3.2.2. Коллизия нормативного правового акта органа исполнительной власти и закона.

3.2.3. Коллизия нормативного правового акта органа исполнительной власти и другого нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу.

3.3. «Навязанная» коррупциогенность.

4. Проявления коррупциогенности.

4.1. Формально-техническая коррупциогенность.

4.1.1. Несоблюдение установленной формы нормативного правового акта органа исполнительной власти.

4.1.2. Несоблюдение (нарушение) порядка принятия нормативного правового акта органа исполнительной власти.

4.2. Непринятие нормативного правового акта (бездействие).

4.3. Нарушение баланса интересов.

Эти факторы включены в методику проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденную постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196.

Большую работу проводит Министерство юстиции РФ. Так, в Обзоре законодательства субъектов Российской Федерации в целях выявления в законодательных актах субъектов Российской Федерации положений, способствующих проявлению коррупции (по состоянию на 1 ноября 2008 г.) отмечаются следующие факты.

По информации территориальных органов Минюста России, в настоящее время на территории Российской Федерации (Центральный и Приволжский федеральные округа) действуют более 100 нормативных правовых актов, регулирующих вопросы борьбы с коррупцией. Так, Закон Тамбовской области от 27 декабря 2007 г. № 330-3 «Об областной целевой программе «Противодействие коррупции в исполнительных органах государственной власти Тамбовской области на 2008–2010 годы» направлен на снижение уровня коррупции при выполнении исполнительными органами государственной власти Тамбовской области государственных функций и предоставлении государственных услуг гражданам и организациям.

Распоряжением губернатора Ивановской области от 30 сентября 2008 г. № 447-р «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Ивановской области» предусмотрены мероприятия по разработке

закона Ивановской области «О некоторых вопросах противодействия коррупции», созданию координационного совета по противодействию коррупции в Ивановской области, разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Ивановской области и проектов нормативных правовых актов Ивановской области и др.

Закон Брянской области от 11 июля 2007 г. № 105-3 «О противодействии коррупции в Брянской области» регулирует отношения и определяет меры предупреждения коррупционных правонарушений, включая разработку и реализацию областной антикоррупционной программы, антикоррупционных программ муниципальных образований; проведение антикоррупционной экспертизы, антикоррупционного исследования нормативных правовых актов и их проектов, законов и их проектов, установление коррупциогенных факторов и др.

Законом Рязанской области от 12 марта 2008 г. № 16-ОЗ «О противодействии коррупции в Рязанской области» предусматриваются задачи, принципы антикоррупционной политики, определяются коррупциогенные факторы правовых актов и их проектов, предусматривается проведение антикоррупционной экспертизы нормативных документов. В Законе Тверской области «О противодействии коррупции в Тверской области», принятом 28 мая 2009 г., есть ст. 7 об антикоррупционной экспертизе и порядке ее проведения. Постановление правительства Белгородской области от 14 июля 2008 г. № 174-пп «О порядке проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов области на коррупциогенность» регламентирует аналогичные вопросы. В структуре органов государственной власти субъектов РФ (республики Башкортостан, Татарстан, Нижегородская область) действуют специальные комитеты, деятельность которых включает в себя исследование и анализ регионального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, в том числе разработку предложений и рекомендаций по его совершенствованию. В отдельных регионах (Республика Башкортостан, Нижегородская область) приняты комплексные нормативные правовые акты, регулирующие порядок и формы проведения антикоррупционной экспертизы как действующих актов, так и проектов.

Таким образом, органами государственной власти субъектов РФ достаточно активно создают организационные и правовые механизмы противодействия коррупции. В результате мониторинга законодательства субъектов РФ территориальными органами Минюста России

## *§ 2. Правовые нормы и их деформации*

выявлено 146 нормативных правовых актов, содержащих положения, которые в той или иной степени могут способствовать проявлению коррупции.

В соответствии с поручением Правительства РФ Минэкономразвития России проанализировало утвержденные федеральными органами исполнительной власти планы противодействия коррупции и подготовило проект типового плана противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти, который был одобрен 8 апреля 2009 г. на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

В нем предусмотрены:

- разработка и утверждение ведомственных актов, конкретизирующих механизмы урегулирования конфликтов интересов государственных служащих; ведомственных актов по вопросам обеспечения соблюдения государственными служащими правил, ограничений и запретов в связи с исполнением должностных обязанностей; актов по вопросам обеспечения ответственности государственных служащих за коррупционные проступки;
- утверждение положения о ротации кадров в федеральном органе исполнительной власти, в том числе имеющем территориальные органы;
- внедрение методики проверки сведений, представленных гражданами, претендующими на замещение должностей государственной службы;
- разработка системы мер, направленных на соблюдение государственной и коммерческой тайны в федеральном органе исполнительной власти.

Отметим формирование перечня должностных обязанностей государственных служащих с высоким риском коррупционных проявлений, внедрение системы мониторинга исполнения должностных обязанностей государственных служащих, подверженных риску коррупционных проявлений, и устранения таких рисков. Особое внимание уделено проведению анализа на коррупциогенность проектов нормативных актов, а также действующих нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявлений коррупции, и устранения выявленных коррупционных факторов.

Мониторинг предназначен для выявления коррупционных рисков, в том числе причин и условий коррупции в деятельности по размещению государственных заказов, и устранения выявленных коррупционных рисков. Внедрение единой информационной систе-

мы документооборота позволит вести сквозной учет и контроль исполнения документов с целью исключить коррупционные риски при рассмотрении обращений граждан и организаций.

Полезны меры по обеспечению доступа граждан и организаций к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти. Необходимо также установление системы обратной связи с получателями государственных услуг — это открытие на официальном интернет-портале федерального органа исполнительной власти специальной страницы с возможностью обратной связи для посетителей информации о фактах проявления коррупции, организация «телефонов доверия» и почтового ящика для отзывов о деятельности федерального органа исполнительной власти, определение порядка обработки поступающих сообщений о коррупционных проявлениях. Это — анализ публикаций в СМИ, жалоб и обращений граждан с точки зрения наличия сведений о фактах коррупции и проверки наличия фактов, указанных в обращениях. И все же правовые акты порой «побуждают» к коррупционным нарушениям. А таких в 2008 г. выявлено более 200 тысяч. Среди осужденных 29% — работники правоохранительных органов, 11% — работники здравоохранения, образования.

### **§ 3. Системное противодействие проявлениям коррупции**

Системное противодействие коррупции возможно в условиях, когда страна намечает цели и рубежи долгосрочного социально-экономического развития. Одновременно приходится преодолевать трудности прошлых лет и сегодняшней действительности, и прежде всего коррупцию. Коррупция — сложное социальное явление, деформирующее государственную и правовую системы. В общем виде коррупция есть злоупотребление служебным положением, дача и получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды для себя или для третьих лиц. Иными словами, это проявление противоправного корыстного интереса, который вопреки публичному интересу порождает цепь действий — незаконных или внешне легальных для достижения цели в виде личной выгоды.

Коррупция порождается как экономическими, так и социальными условиями, укладом жизни, противоречащим коренным ценно-

стям общества, государства и личности, закрепленными в Конституции РФ. В коррупционные отношения втянуты тысячи людей. Поэтому ее устранение требует комплексных и системных мер. Иначе все будет сведено к регулированию ставших известными отдельных фактов.

Программой системы деятельности является Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 г. В нем отмечается, что в Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьезный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы, в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы. Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует социальным преобразованиям и повышению эффективности экономики, вызывает недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и рассматривается как одна из угроз безопасности страны.

В связи с этим разработан комплекс мер по противодействию коррупции — законодательных, управленческих и социальных.

Совершенствование правового обеспечения борьбы с коррупцией является одним из ключевых блоков. Речь идет, по нашему мнению, о трех основных аспектах.

Во-первых, необходимо обоснованно определить правовой статус участников управленческих, экономических, трудовых отношений. Законы о федеральных и региональных органах исполнительной власти и положения о министерствах, агентствах, службах, департаментах, управлениях должны четко урегулировать полномочия, взаимоотношения, основания и виды ответственности органов. Столь же важно вводить административные регламенты осуществления государственных функций и оказания публичных услуг, другие регламенты. Административные процедуры придают открытый характер и гарантируют предсказуемость управленческих действий.

Нуждаются в обновлении уставы государственных и муниципальных предприятий и типовые положения о публичных учреждениях.

Во-вторых, потребовалось принятие законодательных актов Российской Федерации в связи с противодействием коррупции. Это Федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии

коррупции», от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». Потребовались изменения в Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции», в Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральные законы от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», Кодекс РФ об административных правонарушениях, а также в Уголовный кодекс РФ.

Потребуются и другие изменения законов и иных правовых актов на федеральном и региональном уровнях. Это касается положений об органах и регламентов их деятельности, правил подготовки и принятия ведомственных и локальных актов.

В-третьих, принцип формализованности оценки правовых актов означает использование процедур (регламентов) ее проведения на основе заранее установленных критериев и показателей, совершения действий ее участниками и подведения итогов. Тогда оценка становится мерилom реальной эффективности правовых актов и допущенных деформаций не только в их тексте, но и в процедурах принятия и реализации.

Знание и соблюдение принципов проведения оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность служат не абстрактными пожеланиями, обращениями к государственным служащим, специалистам и экспертам. Их правильное использование является важнейшей гарантией высокого качества соответствующих работ, и поэтому их следует рассматривать как квалификационный признак участников этой деятельности.

Широкое распространение получает использование способов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. В их основе хорошо зарекомендовавшие себя «Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательных актов» (М., 2004); «Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов» Э.В. Талапиной и В.Н. Южакова (М., 2007). В ней впервые определены природа и типичные корруп-

циогенные факторы, порождающие риски коррупционных правонарушений.

Проведение экспертизы актов на основе анализа названных коррупционных факторов облегчается при систематическом правовом мониторинге и контроле, когда выявляются отклонения фактических действий от нормативных моделей. Мониторинг правовых актов организуется Советом Федерации, федеральными, региональными и муниципальными органами и дает возможность получения необходимой информации. Правда, пока сбор информации происходит по ведомственным каналам (МВД, Генеральная прокуратура и др.), ее трудно обобщать и концентрировать. В повестке дня — введение в стране единой правовой статистики.

Правовые нормы «живут» в действиях людей. Вот данные исследований Института социологии РАН (Российская газета. 2008. 5, 6 июня). Отношение россиян к тому, что для решения своих проблем им приходится нередко давать взятки: с этим нужно бороться, поскольку коррупция разлагает нас и нашу власть — 56,4%; затруднились ответить — 4%; это необходимая часть нашей жизни, без этого ничего не сделать — 11,1%; этого можно избежать, но со взятками легче достичь нужного результата — 28,5%.

Оценки россиянами распространения коррупции в высших органах власти: некоторые должностные лица в высших органах власти используют свое положение для личного обогащения — 29,9%; затруднились ответить — 6,6%; большинство должностных лиц в высших органах власти работают честно, только за зарплату — 3,4%; подавляющее большинство должностных лиц в высших органах власти используют свое положение в личных, корыстных целях — 60,1%.

Мнения россиян о причинах коррупции: жадность и аморальность российских чиновников и бизнесменов — 70,1%; неэффективность государства, несовершенство законов — 63,1%; низкий уровень правовой культуры и законопослушания подавляющего большинства населения — 37,2%; широкое распространение клановости и семейственности в среде российских чиновников — 33,9%; правовая неграмотность самих чиновников — 13,7%; затрудняюсь ответить — 4,2%.

Второй блок противодействия коррупции образуют механизмы совершенствования государственного управления. По-прежнему актуален вопрос об объеме функций государства в экономической и социальной сферах, о пределах и эффективности государственного администрирования. Делегирование, перераспределение полномочий «сверху вниз» остается полезной мерой, равно как и передача ряда

полномочий от государственных органов негосударственным организациям — общественным объединениям, саморегулируемым организациям и др. Сокращаются «маршруты согласований», количество требуемых документов, быстрее решаются вопросы. Но и здесь нужно соблюдать меру строгого сочетания публичных и корпоративных интересов.

Продуманные планы работы органов и целевые программы служат реализации целей и нормативных показателей. Сопоставление позволяет четко и объективно оценивать результативность управления и уровень деятельности государственных и муниципальных органов. Тогда и использование федерального и муниципального имущества, бюджетных средств, проведение аукционов и торгов для закупок для государственных и муниципальных нужд, использование информации будет открытым, прозрачным и подлежащим публичной оценке. Отклонения, договоренности, сговоры и т.п. станут невозможными.

Многое зависит от упорядочения административного контроля и проверок деятельности субъектов предпринимательства. Действующий Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» служат хорошей правовой базой. Теперь нужно строго соблюдать правила проверок и не нарушать их ведомственными инструкциями и фактическими коррупционными запросами.

В механизме государственного управления многое зависит от уровня служебного поведения, то есть от организации деятельности государственных служащих. Действующий Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» создает для этого необходимые предпосылки. И все же триада «права, обязанность, ответственность» часто не срабатывает. Коррупциогенность сознания служащих и пренебрежение общественными ценностями и публичным долгом нередко толкают их к противоправным действиям. Служебное поведение отклоняется от нормативных моделей и выражается либо в прямых нарушениях законности, либо в формально легальных, но по смыслу противоправных действиях (бездействии).

Таково явление рейдерства, которое порождает цепь действий чиновников правоохранительных, регистрирующих и иных орга-

нов внешне в рамках их полномочий, но в корыстных целях. Подтверждением служит обсуждение в Центре стратегических разработок 7 октября 2008 г. материалов анализа коррупционной практики в случаях рейдерства.

Третий блок в антикоррупционном механизме — социальный. Он призван охватывать целеустремленные действия институтов гражданского общества. С одной стороны, эффективны открытые действия общественных объединений, муниципальных органов, каналов СМИ по выявлению и оценке коррупционных действий. Формируемая общественная среда создает обстановку социальной нетерпимости к ним. С другой стороны, нужно активно реализовывать Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Необходимо повышение правовой культуры граждан путем введения и расширения каналов правовой информации и реального доступа к ней. Воспитание уважения к закону должно быть важной составляющей процесса обучения в школах и вузах, институтах и центрах повышения квалификации служащих и работников бизнес-структур.

Институт подготовил правовую образовательную программу «Коррупция: причины, проявления, преодоление». Тренинги в регионах, проведенные представителями Центра стратегических разработок (далее — ЦСР), дали хорошие результаты. Подготовка закона и иного акта, определение его содержания, способы реализации, меры ответственности — вот элементы «правового всеобуча». Для этого нужно повышать профессиональный уровень юридических кадров. Это касается юристов-педагогов, работников юридических служб министерств, агентств, администраций, предприятий, наконец, судебного корпуса. Тогда им удастся не только избегать столь частых собственных юридических ошибок, но и подавать пример глубоко заинтересованного отношения к закону.

Коррупция — болезнь всего общества и лечить ее нужно усилиями всех граждан, служащих, интеллигенции, бизнесменов.

Отрадно, что в национальном плане противодействия коррупции среди мер по ее профилактике выделены совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в государственных органах всех уровней и органах местного самоуправления.

В Федеральном законе «О противодействии коррупции» есть п. 2 ст. 6 о применении антикоррупционной экспертизы правовых актов

и их проектов, в совокупности с другими мерами по профилактике коррупции. Аналогичные нормы содержатся в законах субъектов РФ о противодействии коррупции. Тем самым данный институт становится обязательным атрибутом правотворческой и правоприменительной деятельности, что исключает его недооценку и применение от случая к случаю.

В юридическом смысле преодоление коррупции предполагает решение комплекса задач:

- а) развитие специального антикоррупционного законодательства на федеральном и региональном уровнях;
- б) корректировка действующих законодательных и подзаконных актов с учетом антикоррупционных требований;
- в) ускоренное принятие федерального закона «О нормативных правовых актах» и соответствующих региональных законов;
- г) упорядочение статуса органов государственной и муниципальной власти и их служащих;
- д) развитие системы правового мониторинга и разработка показателей действия законов и иных нормативных правовых актов;
- е) введение механизмов анализа и оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность и прежде всего — правил и методики проведения их антикоррупционной экспертизы.

Реализация этих задач требует согласованных действий. Особое внимание уделяется анализу и оценке правовых актов на коррупциогенность. Это объясняется, о чем говорилось выше, ключевой ролью в определении легальных приоритетов, решений и действий граждан и юридических лиц. Причем если на первых порах экспертная оценка концентрировалась на возможных коррупциогенных факторах проектов законов и иных нормативных правовых актов, то теперь следует вести речь о более широком механизме преодоления коррупциогенности правовых актов.

Во-первых, это система стартовых правовых действий по упорядочению статуса и процедур деятельности органов, организаций и служащих.

Во-вторых, проведение правового мониторинга, включая антикоррупционный анализ как проектов, так и действующих правовых актов.

В-третьих, объектом анализа становятся в определенных пределах и иные документы, сопутствующие появлению, принятию и реализации правовых актов. Статистическая, бухгалтерская, медицинская и иная специальная документация входит в фокус анализа.

§ 3. Системное противодействие проявлениям коррупции

В-четвертых, проведение собственно антикоррупционной экспертизы преимущественно проектов актов сочетается с другими формами и способами их анализа и оценки — сбором информации, подготовкой аналитических материалов, проверками, контролем и надзором, публичными обсуждениями (семинары, конференции и т.п.).

Важно отметить: механизм анализа и оценки правовых актов на коррупциогенность является комплексным институтом, к которому имеют отношение многие отрасли права. Первоначальное «уголовно-наказательное» представление о нем сменяется системным использованием инструментов теории права, норм и институтов конституционного, административного, гражданского, трудового, международного публичного права. И это позволяет избежать упрощенных подходов к данному явлению.

Показательна подготовленная в ЦСР хроника внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (2004–2009 гг.).

Таблица 1

<b>№ п/п</b>	<b>Шаги внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов</b>	<b>Год</b>
1	Начало положено публичным признанием Президентом России проблемы («наличие корней коррупции в законодательстве») и постановка им задачи («обеспечение системной антикоррупционной экспертизы законодательства»).	2004
2	Подготовлена памятка эксперту по анализу (экспертизе) коррупциогенности законодательного акта (ЦСР).	2004
3	В Концепции административной реформы указано: «разработать методику экспертизы нормативных правовых актов органов исполнительной власти на коррупциогенность»; «внедрить экспертизу нормативных правовых актов органов исполнительной власти на коррупциогенность»; устранить выявленные коррупционные факторы.	2005
4	Проведена апробация памятки в Государственной Думе (15 проектов федеральных законов и 3 федеральных законов).	2005–2008
5	Подготовлена методика анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов (ЦСР).	2007

Окончание табл.

№ п/п	Шаги внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов	Год
6	В процессе реализации Концепции административной реформы обеспечено применение методики (более 40 субъектов РФ, более 5 ФОИВ).	2006 — наст. время
7	Приняты региональные нормативные правовые акты об АЭ НПА (более 50 субъектов РФ).	
8	Проведены тренинги (не менее 4 федеральных госорганов, 25 субъектов РФ, 3 МО; представители высших органов власти более 55 субъектов РФ).	
9	Дан старт мониторинга антикоррупционной экспертизы; распространение ее на постсоветском пространстве.	
10	Отражены требования Национального плана по противодействию коррупции, требования Федерального закона «О противодействии коррупции».	2008
11	Начало реализации Национального плана (прокурорский надзор и др.).	2008 — наст. время
12	Принято постановление Правительства РФ о методике и правилах проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов	2009

На семинаре в ЦСР 25 марта 2009 г. рассматривались этапы внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Стратегическая цель — сокращение возможностей использования права в интересах коррупции, снижение коррупциогенности российских законодательных и иных правовых актов.

Задачи: создать правовую базу и организовать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в отношении ранее принятых нормативных правовых актов; обеспечить полноту, единообразие и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы; развивать публичность проведения и результатов антикоррупционной экспертизы; ввести ответственность за соблюдение антикоррупционных стандартов нормативных правовых актов и нарушение требований по их антикоррупционной экспертизе; организовать проверку качества антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Мероприятия.

1. Развитие правовой базы.

### *§ 3. Системное противодействие проявлениям коррупции*

Подготовка согласованного проекта федерального закона «Об антикоррупционных стандартах и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов в Российской Федерации».

2. Обеспечение качества антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Подготовка согласованного учебного пособия.

Организация и проведение тренингов по освоению методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Организация проверки качества антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Организация мониторинга внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

3. Обеспечение публичности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Подготовка организаций бизнеса и других организаций гражданского общества для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Содействие распространению практики независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

4. Обеспечение единообразия методических подходов во избежание произвольных и несогласованных критериев оценки актов.

Стабильности института анализа и оценки правовых актов на коррупциогенность и его эффективному использованию способствуют два постановления Правительства РФ. Одно — 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» и другое — 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». В июне 2009 г. принят в первом чтении Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Такова общая нормативно-методическая база в данной области, отразившая основное содержание названных выше научных методик. Теперь важно ее использовать единообразно, не допуская «самотворчества» на региональном и ведомственном уровне во избежание разных оценочных подходов к законам и иным правовым актам.