

ВИДЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Рассмотрены вопросы профилактики коррупции посредством проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В результате авторами сделаны выводы о недостатках действующего правового регулирования проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; классифицированы виды антикоррупционной экспертизы; обосновано предложение о целесообразности проведения криминологической антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Ключевые слова: коррупция; противодействие коррупции; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов; криминологическая экспертиза; уголовно-правовая экспертиза.

Важнейшим условием противодействия коррупции в обществе является использование научных знаний для изучения этого явления. Наука выполняет в этой сфере экспертную функцию. Такую функцию может выполнить каждая из отраслей научных знаний с позиций своего предмета исследования. В связи с тем что преступность является наиболее опасным проявлением коррупции, особенно важна экспертная функция таких наук, как уголовное право и криминология. В соответствии с предметом этих наук следует выделять криминологическую и уголовно-правовую антикоррупционные экспертизы. Криминологическая экспертиза предполагает изучение различных социальных явлений в обществе с целью выявления в нем фактов, свидетельствующих о наличии коррупции. Уголовно-правовая экспертиза предполагает изучение уголовного законодательства и иных нормативно-правовых актов на предмет выявления в них норм, которые способствуют совершению преступлений и иных правонарушений коррупционного характера. Подобная экспертиза должна осуществляться также при изучении проектов нормативно-правовых актов.

Изучение различных социальных явлений в обществе позволяет выявить следующие факты, свидетельствующие о наличии коррупции в России.

1. С полным основанием можно говорить о создании в стране системы «кормления» государственных и муниципальных служащих за счет занимаемой должности. Одной из современных форм «кормления» выступает создание государственных корпораций и госкомпаний. Известный цивилист Е.А. Суханов в данной связи обращает внимание на вопрос о собственнике имущества «публичных» юридических лиц: «Если это государство (публично-правовое образование), то какое право на это имущество у самого юридического лица, каковы его пределы и чем оно будет отвечать перед своими контрагентами? Если же собственником этого имущества считать само юридическое лицо, то это означает необоснованную приватизацию публично-го имущества (подобную той, которая фактически уже имеет место при создании госкорпораций и госкомпаний)» [1. С. 8]. Вопрос поставлен правомерно, так как приватизация государственного имущества посредством создания государственных корпораций сопровождается многомиллиардными хищениями этого имущества. Например, в феврале 2013 г. органами внутренних дел была выявлена схема хищения 1 млрд руб., выделенных госкорпорации «РусГидро» на финансирование строи-

тельства Загорской ГАЭС-2, с использованием фирм «однодневок» [2].

2. Продажа вышестоящими чиновниками за определенную мзду государственных должностей, воинских и специальных званий, квалификационных категорий и т.д. СМИ сообщают о фактах такой «торговли» с завидным постоянством. Так, в ноябре 2012 г. был арестован чиновник, управделами Госдумы РФ, при передаче ему денег за помощь в получении должностей советников в аппарате Госдумы для двух человек. Чиновник получил в процессе сделки 1,2 млн руб., по 600 тыс. за кресло [3. С. 7]. Ранее, в октябре 2012 г., экс-министр Иркутской области за 3 млн долл. предложил двум бизнесменам должности главы Управления внутренней политики Администрации Президента РФ и заместителя руководителя аппарата полпреда по ЦФО [4].

3. Материальное обеспечение выборов депутатов представительных органов власти и глав исполнительных органов власти финансово-промышленными группами. Фактически это закамуфлированная форма покупки государственных должностей с использованием демократических «вывесок». Наиболее завуалированной формой продвижения коррупционных кандидатов является незаконная благотворительность в отношении избирателей. По сравнению с воздействием на избирателей в виде подкупа благотворительность внешне имеет правомерные формы, охватывает больше избирателей [5. С. 78–79].

4. Келейное принятие управленческих решений по тем вопросам, которые не содержат государственной или служебной тайны, однако касаются вопросов собственности или финансовой деятельности государства. Необходимость таких решений обусловлена маскировкой коррупционных решений. В частности, закрытым было решение Правительства РФ, на основании которого в 1992–1993 гг. было приватизировано по заниженной стоимости 60% акций «Газпрома» [6. С. 22].

5. Дисфункция целых структур органов государственной власти, ориентация их преимущественно на свои узковедомственные интересы, занятие не своей основной им деятельностью. «Свежими» примерами подобной коррупционной практики могут служить дело о хищениях в «Оборонсервисе», дело экс-главы ВАК РФ Ф. Шамхалова, дело о торговле водительскими удостоверениями в Управлении ГИБДД г. Москвы и др. Особенно показательным в этом плане является следующий пример. После неудачного запуска спутни-

ков «Глонасс» в декабре 2010 г. было установлено, что сумма ущерба составила миллиарды рублей (ракета-носитель стоила около 100 млн долл., спутники – порядка 90 млн долл.). При этом выяснилось, что спутники были застрахованы только на 3,5 млн долл. Более того, организация «Спутник», выступившая страховщиком космических аппаратов, оставила на собственном удержании только 200 тыс. долл., а остальной риск перестраховала в компании «Русский страховой центр» [7]. Очевидно, что преступные махинации подобного рода не могут существовать без коррупционной составляющей.

6. Возрастающая латентность коррупционных преступлений для правоохранительных органов при очевидности этого явления для населения. Так, по словам Председателя Совета Федерации В. Матвиенко, в 2012 г. в России было выявлено более 50 тысяч коррупционных преступлений, что является весьма скромным показателем, свидетельствующим о серьезных проблемах [8. С. 3]. По данным В.В. Лунеева, в России выявляется не более 1–2% коррупционных преступлений, а уголовное наказание несут не более 0,1–0,2% коррупционеров [6. С. 16].

7. Неразумная налоговая политика, которая в целом носит фискальный характер. Это влечет за собой массовое уклонение от уплаты налогов со стороны организаций и физических лиц [9. С. 26]. Столько, сколько определяет государство, налогов налогоплательщикам платить невозможно, а налоговым органам собрать нельзя. В результате налогоплательщики и налоговые органы договариваются о приемлемом уровне налоговых выплат и штрафов, разумеется, за спонсорскую помощь налоговым органам или за определенное материальное вознаграждение их сотрудникам [10. С. 57–58].

Кроме того, налоговая политика характеризуется необоснованным либерализмом в отношении некоторых видов высокорентабельной деятельности. Во всем мире улов морепродуктов доставляется в порт и там оформляется, а в российской практике существует отгруз морепродуктов из внетамуженной зоны. В результате огромная прибыль не облагается налогами. В частности, предприятия рыбной отрасли Приморского края платят налогов меньше, чем цех по разливу уссурийского балыка [11. С. 18–19]. Безусловно, создание условий для ведения хозяйственной деятельности, не облагаемой налогами, невозможно без лоббирования «рыбной мафией» своих интересов через коррупционные механизмы.

8. Ориентация политики борьбы с преступностью в ситуации широкомасштабной криминализации всего общества в основном на низшие слои населения, совершающие, как правило, примитивные общеуголовные преступления [6. С. 15].

9. Катастрофическое падение авторитета представителей государственной власти в глазах общества. В этом плане сами за себя говорят цифры, которые приводит глава Следственного комитета А. Бастрыкин о «высокопоставленной» коррупции. Так, с 15 января 2011 г. уголовному преследованию за коррупционные преступления подвергнуто свыше полутора тысяч лиц, обладающих особым правовым статусом, точное чис-

ло – 1568, из которых 150 – следователи органов внутренних дел, 21 – следователи наркоконтроля, 42 – прокуроры, 41 – члены избирательных комиссий, 509 – депутаты органов местного самоуправления, 589 – выборные главы органов местного самоуправления, 34 – депутаты законодательных органов субъектов России, 116 – адвокаты и 11 – судьи [12. С. 6].

10. Наличие значительного объема экономической деятельности, которая не отражена в официальной статистике и относится к теневой экономике. В рассматриваемом отношении можно привести остроумный комментарий С.П. Глинкиной: «Официальная статистика не позволяет нам ответить на целый ряд вопросов, в частности как выживает российское население при средней заработной плате, не достигающей прожиточного минимума. Только существованием нелегальных доходов населения можно рационально объяснить ряд явлений в общественной жизни...» [13. С. 260]. Об объемах теневой экономики можно судить путем сопоставления данных. Например, официальные данные о соотношении объемов ВВП и фактического энергопотребления: с начала 90-х гг. прошлого века падение ВВП составило 50%, а уровень энергопотребления – только 25%.

В современной криминологической литературе можно найти достаточно интересные примеры того, как по косвенным признакам можно оценить объемы теневой экономики в различных сферах хозяйственной деятельности. Например, в диссертации И.С. Нафикова приводятся результаты криминологической оценки структуры и объемов теневой экономики и теневого валового продукта в условиях крупного города по сферам подпольной и неформальной экономики (отличается реальным вкладом в экономику путем создания продукции и оказания реальных услуг, даже противоправных), а также по сферам фиктивной экономики (отличается перераспределением уже созданного добавочного продукта – взятки, откаты, уход от налогов). Автор выделяет двадцать таких сфер [14. С. 84–97].

И.С. Нафиков отмечает, что в силу неопределенности ряда параметров и сложностей расчетов, незначительных объемов (до 1 млрд руб.) им не анализировались многие сферы [14. С. 99–100].

Очевидно, что криминологическая антикоррупционная экспертиза позволяет выявить коррупционные «ниши» нашего общества.

Необходимость проведения антикоррупционной правовой экспертизы, ее юридическое значение и субъекты ее проведения закреплены в законодательстве (Федеральный закон РФ от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», ст. 6 Федерального закона РФ «О противодействии коррупции»). Нормативно закреплены также правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96). Уголовно-правовая экспертиза является одной из разновидностей такой экспертизы.

Важной правовой основой проведения уголовно-правовой экспертизы является закрепление в Поста-

новлении Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» некоторых критериев определения положений, которые могут быть использованы в коррупционных целях. Эти положения могут быть разбиты на две группы.

Первая группа – положения, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема прав, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, отсутствие или неполнота административных процедур и др.).

Вторая группа – положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям (наличие повышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций, употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера).

Недостатком анализируемого нормативно-правового акта является то, что он не учитывает отраслевую принадлежность различных нормативно-правовых актов. Каждая отрасль права, обладая своим предметом правового регулирования, характеризуется и специфическим методом правового воздействия на общественные отношения. Поэтому критерии определения норм коррупционного характера могут не совпадать. Например, для гражданского права характерен диспозитивный метод, поэтому дискреционные полномочия в нормативных актах, относящихся к этой отрасли права, вполне допустимы. Правовая антикоррупционная экспертиза в таких случаях должна быть нацелена не на выявление дискретных норм, а на выявление откровенно коррупционных норм, например положения ст. 575

Гражданского кодекса РФ, легализовавшей взятку на сумму до 3 тыс. руб. Проявление дискретных начал в нормативных актах публично-правовой отраслевой принадлежности – это основа коррупции. Так, например, в действующем уголовном законодательстве предпосылками коррупции в настоящее время выступают:

1) положения, которые представляют собой проявление одиозного частного интереса (например, примечание к ст. 201 УК РФ о том, что если данное преступление причинило вред интересам исключительно коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, уголовное преследование осуществляется по заявлению этой организации или с ее согласия; ст. 76.1 УК РФ об освобождении от уголовной ответственности по делам об экономических преступлениях в связи с полным возмещением имущественного ущерба бюджетной системе);

2) положения, допускающие чрезмерно широкое судебское усмотрение (например, ч. 6 ст. 15 УК РФ о возможности изменения судом категории преступления);

3) положения, устанавливающие оценочные признаки, входящие в основание уголовной ответственности (например, злостность уклонения от уплаты кредиторской задолженности и т.п.).

В заключение отметим, что антикоррупционная экспертиза должна проводиться как в России в целом, так и в отдельных ее регионах. При этом обязательным условием проведения такой экспертизы должен быть ее постоянный и профессиональный характер. В этой связи выскажем перспективную идею о создании на базе ведущего юридического вуза г. Новосибирска, в «сердце» Сибирского федерального округа, независимой научно-исследовательской экспертной структуры (например, криминологической лаборатории), в число задач деятельности которой входило бы проведение криминологической антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Суханов Е.А. О Концепции развития законодательства о юридических лицах // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 5–12.
2. Хищения на 1 млрд руб. выявлены в «РусГидро». URL: <http://ria.ru/incidents/20130217/923367416.html> (дата обращения: 10.04.2013).
3. Бариев В. Помощник депутата за наличные // Российская газета. 2012. 2 ноября. С. 7.
4. Экс-министра Иркутской области подозревают в продаже должностей. URL: <http://www.rg.ru/2012/10/19/reg-sibfo/dolzhnosti-anons.html> (дата обращения: 10.04.2013).
5. Астанин В.В. Борьба с коррупцией в России XVI–XX веков: диалектика системного подхода. М., 2003. 92 с.
6. Лунеев В.В. Политические и правовые проблемы коррупции // Коррупция в органах власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество / под ред. П.Н. Панченко и др. Н. Новгород, 2001. 512 с.
7. «Глобассы» ценой \$ 90 млн были застрахованы всего на \$ 3,5 млн. URL: <http://www.asn-news.ru/news/24909> (дата обращения: 04.04.2013).
8. Новиков К. Прозрачный, как чиновник // Российская газета. 2013. 14 февраля. С. 3.
9. Денисов С.А. Влияние бюрократического характера государства, позитивного права и общества на преступность в стране // Современная преступность: состояние, тенденции, средства преодоления. Екатеринбург, 1999. С. 37–53.
10. Баранов В.М. Теневое право. Н. Новгород, 2002. 165 с.
11. Корнилов Г. Водные биологические ресурсы и безопасность России // Финансы, экономика, безопасность. 2004. № 5. С. 15–21.
12. Козлова Н. По делам судите их // Российская газета. 2013. 15 января. С. 1, 6.
13. Глинкина С.П. Причины усиления и специфика теневой экономики на этапе перехода России к рынку // Изучение организованной преступности: российско-американский диалог : сб. ст. / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Л. Шелли, Ю.Г. Козлова. М. : Олимп, 1997. С. 249–268.
14. Нафиков И.С. Теневая экономика как материальная основа организованной преступности в условиях крупного города (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. 258 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 10 сентября 2013 г.