

В.В. Астанин

ПРОБЛЕМЫ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В ЦЕЛЯХ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Организация и осуществление антикоррупционного мониторинга в России на сегодняшний день является задачей номер один, решение которой требуется для качественного обеспечения государственной политики противодействия коррупции в нашей стране. Этот тезис имеет объективные предпосылки для реализации, обусловленные рядом факторов.

Наиболее существенные внешние факторы необходимости организации антикоррупционного мониторинга связаны с участием РФ в ряде международных правовых договоров в сфере борьбы с коррупцией, а именно:

- Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию¹;
- Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции²;
- Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций³.

Так, участие РФ в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию определило статус нашей страны в качестве полноправного члена Группы государств против коррупции (ГРЕКО). Вопросы имплементации конвенционных положений и состояния выполнения рекомендаций по

противодействию коррупции выступают основным предметом контрольного механизма ГРЕКО. Эти вопросы рассматривались ГРЕКО в период ее оценочной миссии в Россию в 2008 г., по итогам которой в отношении реализуемой антикоррупционной политики определен перечень рекомендаций (более 20), требуемых к исполнению к очередной инспекции.

Требования по эффективному участию в указанных конвенциях определяют необходимость проведения самостоятельной (а впоследствии проверяемой) деятельности по мониторингу состояния дел в сфере противодействия коррупции. Заданные критерии мониторинга содержатся в вопросниках, предоставляемых контрольными конвенционными инстанциями. Для ответов на поставленные вопросы следует использовать весь спектр информации, позволяющей отражать реалии коррупции и состояние дел по противодействию ее проявлениям. Следует отметить, что до последнего времени имелись трудности с набором методов оценки исследуемых проблем. Эти трудности осложнялись тем обстоятельством, что в качестве альтернативных данных о состоянии коррупции и положения дел по противодействию ее проявлениям в России использовались результаты периодических исследований, проводимых международной неправительственной организацией «Трансперенси Интернэшнл» (далее — ТИ).

С учетом того, что данные указанной организации недостаточно репрезентативны⁴, до последнего времени противопоставить этим данным было нечего, ни организационно, ни содержательно.

¹ См.: Федеральный закон от 25 июля 2006 г. №125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3424.

² См.: Федеральный закон от 8 марта 2006 г. «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. – 2006. – № 12. – Ст. 1231.

³ См.: Федеральный закон от 1 февраля 2012 г. № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок» // СЗ РФ. – 2012. – № 6. – Ст. 622.

⁴ Примечательно, что в 2010 г. в Вашингтоне прошло заседание совместной рабочей группы по вопросам гражданского общества, созданной по решению Президентов США и России. По итогам заседания основатель ТИ Петер Айген признал, что рейтинги составлялись без учета мнения российских экспертов, поэтому результат во многом зависел от общего отношения зарубежных аналитиков к России.

В частности, количество проводимых ТИ исследований (опросов) бывает различным в отдельные годы, и отмечается закономерность, при которой меньшее количество проведенных исследований обуславливает низкие баллы индекса восприятия коррупции (ИВК). Так, например, в 2005 г. Россия отведено 128 место (проведено 12 исследований), а в 2010 г. — 154 место по итогам обработки результатов 8 проведенных исследований⁵. Прежде всего, ИВК составляется в зависимости от степени представлений о распространенности коррупции среди различной категории респондентов. В разные годы это могут быть: менеджеры разного звена бизнеса, лица, временно проживающие в стране, и другие категории экспертов. Заметной является ограниченная выборка респондентов — это виктимная группа лиц, которые потенциально могут выступать в роли потерпевших. При этом мнение экспертов из числа лиц, непосредственно занятых противодействием коррупции, как правило, не испрашивается. Выборочный срез мнения респондентов предполагает вопросы, которые имеют для них специфику и создают представления о коррупции в сферах их занятости или интересов. В этой связи нельзя исключать того, что респонденты могут быть терпимы по отношению к высокому уровню коррупции, например, в силу отсутствия коррупционных притязаний в отношении них. В то же время более низкий уровень коррупции может быть завышен теми респондентами, которые оценивают проявления коррупции в какой-либо сфере с позиции угрозы своему бизнесу. В этой связи, учитывая, что коррупция преимущественно проявляется в виде двух сторон (подкупающей и подкупаемой), представляется не корректным приводить мнение стороны, которая в зависимости от обстоятельств может выступать жертвой коррупции либо, напротив, виновной стороной.

Методологические основы антикоррупционного мониторинга давно наработаны криминологической наукой. Концептуально они отличаются от исследовательских подходов ТИ тем, что нацелены не на выявление уровня восприятия коррупции населением, выраженного в пресловутых индексах, а направлены на поиск и разрешение проблем противодействия коррупции, и уже в последнюю очередь — на оценку результативности деятельности разных субъектов противодействия коррупции, прежде всего правоохранительных органов.

Первичный интерес могут представлять основы криминологического механизма мониторинга, которые раскрываются и основываются на анализе уголовной и судебной статистики, материалов правоприменительной практики, анкетировании сотрудников правоохранительных органов и населения, и предусматривают оценку результативной деятельности правоохранительных и судебных органов в сфере противодействия коррупции. Основными компонентами оценки являются: количество и удельный вес преступлений, раскрытых по оперативным данным, а также уголовных дел, направленных в суд и рассмотренных судом; динамика выявления лиц, совершивших коррупционные преступления; практика назначения уголовного наказания виновным; сумма возмещенного ущерба, возникшего в результате совершенного преступления.

Криминологический механизм мониторинга должен дополняться использованием общественного мнения для выявления коррупционных технологий в правоприменительной практике. В свою очередь такой контент мониторинга правоприменения следует рассматривать в двух направлениях, условно определяемых как общее и специальное. Общее направление предполагает анализ и оценку мнения населения, институтов гражданского общества и СМИ. Специальное направление дополняет общее и основано на организованной деятельности государственных органов, занятых проведением следующих мероприятий:

- 1) анализ действующего законодательства на предмет выявления недостатков, способствующих коррупционным технологиям;
- 2) сбор и анализ обращений граждан и юридических лиц, поступающих в указанные органы;
- 3) анализ и оценка информации о коррупционных технологиях, которые становятся предметом расследования в рамках уголовных дел или рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Проведение специального мониторинга правоприменения в целях реализации антикоррупционной политики подчиняется решению следующих задач:

- выявление конкретных видов коррупционных технологий в правоприменительной практике органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- поиск эффективных способов предупреждения и пресечения выявленных коррупционных технологий (в том числе путем предложения конкретных изменений в федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и муниципальные правовые акты);

⁵ См.: <http://transparency.org/ru/indeks-vospriiatia-korruptcii/ivk-2010>

- разработка и внедрение в правоприменительную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления методов контроля, способствующих превенции и пресечению коррупционных практик в их правоприменительной деятельности.

Таковы общие и некоторые детальные аспекты мониторинга правоприменения, результаты которого можно рассматривать с точки зрения необходимой коррекции проводимой государственной политики противодействия коррупции. Содержание мониторинга правоприменения в этих целях достаточно обширно не только в представленной выше концептуальной модели, имеющей научно-практическое обоснование, но и в законодательных началах.

В утвержденной постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. «Методике осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» (далее — Методика мониторинга правоприменения) содержится объемный п. 9, предусматривающий специальное направление мониторинга правоприменения в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупционных факторов. В частности, отмечается, что для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов РФ обобщается, анализируется и оценивается комплекс информации о практике их применения. К сожалению, законодатель по существу ограничился информацией, которая добывается только на основе анализа законодательства на коррупциогенность. При определении показателей, которые рекомендуется учитывать в ходе осуществления антикоррупционного мониторинга правоприменения, сделан основной упор на выявление коррупционных факторов в нормативных правовых актах.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов (их проектов), которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Полный перечень факторов определен в утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г.

«Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Методика антикоррупционной экспертизы).

Примечателен подход законодателя к расширенному и доскональному определению не только качественных, но и количественных показателей из числа организационно-контрольных в связи с деятельностью по выявлению коррупциогенных факторов.

Так, в п. 9 Методики мониторинга правоприменения, несмотря на общее указание о необходимости выявления наличия в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов, дополнительно вычленены те, которые уже входят в общий перечень таких факторов в соответствии с Методикой антикоррупционной экспертизы. Для наглядности целесообразно отразить аналогию факторов в следующем табличном виде.

Таблица 1

Сравнительная аналогия содержания коррупциогенных факторов, определенных в Методике мониторинга правоприменения и Методике проведения антикоррупционной экспертизы

Методика антикоррупционной экспертизы	Методика мониторинга правоприменения
Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.	Несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта.
Широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).	Неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта.

К количественным и одновременно организационно-контрольным показателям мониторинга правоприменения в целях реализации антикоррупционной политики можно отнести следующие критерии:

- наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах;
- количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом;
- количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами;
- сроки приведения нормативных правовых актов в соответствие с антикоррупционным законодательством РФ;
- количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству РФ, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;
- количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

Для уяснения возможностей фактического оперирования перечисленными показателями, представляется необходимым привести некоторые результаты проводившихся исследований.

Относительно показателя «часто встречающиеся коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах» следует отметить, что по данным как авторских⁶, так и иных исследований⁷, к числу наиболее распространенных коррупциогенных факторов можно отнести те, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. Среди таковых выделяются «широта дискреционных полномочий» и «выборочное изменение объема прав». Проявления отмеченных коррупциогенных факторов достаточно типичны⁸.

⁶ См.: Астанин В.В. Анализ и оценка коррупциогенных рисков в законодательстве о земле и недрах. – М.: РЭА им. Г.В. Плеханова. 2007.

⁷ См.: Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). – М.: Волтерс Клувер, 2010. 192 с.

⁸ Емкие примеры как распространенных, так и редких в проявлении коррупциогенных факторов, смотрите: Аста-

Такой фактор как «широта дискреционных полномочий», например, может проявляться в таком содержании:

- «Если должник или взыскатель не обеспечит участие переводчика в указанный срок, то судебный пристав-исполнитель назначает переводчика по своему усмотрению» (п. 3 ст. 58 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»);
- «Показания свидетеля могут быть получены по месту его пребывания, если он вследствие болезни, старости, инвалидности не в состоянии явиться в налоговый орган, а по усмотрению должностного лица налогового органа — и в других случаях» (п. 4 ст. 90 Налогового кодекса РФ).
- Такой фактор как «выборочное изменение объема прав» проявляется таким образом:
- «Банк России вправе применять количественные ограничения, в равной степени касающиеся всех кредитных организаций, в исключительных случаях в целях проведения единой государственной денежно-кредитной политики только после консультаций с Правительством Российской Федерации» (ст. 43 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О центральном банке Российской Федерации (Банке России)»);
- «В исключительных случаях капитан вправе принять на борт судна людей, спасенных от гибели или других бедствий, независимо от того, гражданами какого государства они являются (п. 355 Устава службы на судах Военно-Морского флота, утвержденного приказом Министра обороны РФ от 22 июля 2010 г. № 999).

Два следующих показателя, посредством которых осуществляется мониторинг правоприменения, являются сугубо количественными и предназначены для отражения количества коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы, которую осуществляют уполномоченные органы (прокуратуры и Минюста России) и независимые эксперты. Статистические данные отражающие эти показатели, как правило, содержатся в отчетах Минюста России, Генеральной прокуратуры России.

Так, например, в 2011 г. в структурные подразделения Минюста России поступило 3 119 проектов

нин В.В., Некрасова Т.А., Семенова Е.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Практикум. – М.: РПА Минюста России, 2011.

нормативных правовых актов для проверки на наличие в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, в том числе 1 330 законопроектов, 122 проектов указов Президента РФ, 1 667 проектов постановлений Правительства РФ, 3 проекта концепций и технических заданий, 409 проектов официальных отзывов, 170 проектов заключений на проекты федеральных законов. К сожалению, в настоящее время возникают сложности по оперированию абсолютными данными, отражающими количество антикоррупционных заключений независимых экспертов, в виду отсутствия единой формы статистического учета. Сведения о поступивших заключениях независимых экспертов можно добывать опосредованно, путем анализа и обобщения информации о размещенных на сайтах государственных органов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, разработчиками которых являются эти органы. Так, в 2011 г. на официальном сайте Минюста России было размещено 138 проектов нормативных правовых актов, подготовленных Минюстом России, на которые было получено 61 заключение независимых экспертов⁹.

Следующий показатель, который требуется отражать в ходе осуществляемого антикоррупционного мониторинга правоприменения, является техническим и отражает его организационно-контрольную сущность. Речь идет об отражении сведений соблюдения сроков приведения нормативных правовых актов в соответствии с антикоррупционным законодательством РФ. В настоящее время такие сроки законодательно не определены, и потому их соблюдение следует рассматривать в связи с ведомственным порядком их установления.

Такой показатель как «количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству РФ, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупционных факторов» является также не простым в статистическом подсчете. Единой статистической формы учета таких сведений не имеется. Однако такое отсутствие можно компенсировать путем анализа и обобщения искомых данных из разных ведомственных форм отчетности, а также статистики. Примером ведения ведомственной отчетности о количе-

стве поступивших и рассмотренных жалоб является форма показателей деятельности территориальных органов ФССП России, которая утверждена приказом Минюста России от 1 февраля 2010 г. № 27. Наиболее известными среди специалистов являются формы статистической отчетности Высшего арбитражного суда РФ, в которых отражаются различные сведения о рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов. Такие формы различны, и в качестве примера можно привести следующие сведения о делах с участием антимонопольных органов, рассмотренных арбитражными судами РФ. В 2011 г. судами первой инстанции рассмотрено 11 дел об оспаривании нормативных правовых актов, связанных с применением антимонопольного законодательства, из них по 8 делам удовлетворены исковые требования. Внушительными являются данные об оспаривании ненормативных правовых актов антимонопольных органов — в 2011 г. рассмотрено 4 434 таких дел, из них по 1 708 делам удовлетворены требования истцов¹⁰.

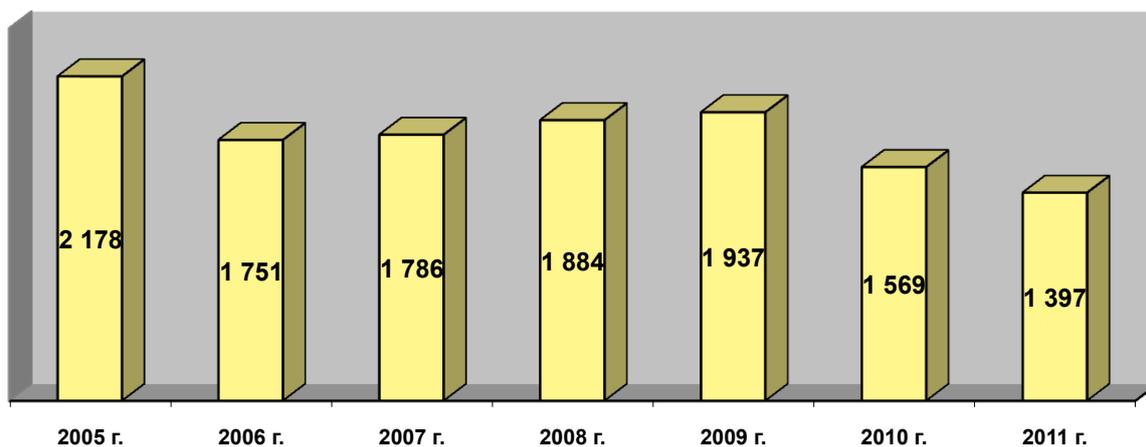
Показатели, отражающие «количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности», являются менее сложными в поиске, чем предыдущая категория. Сведения о таких правонарушениях следует искать в специализированных формах статистического учета преступлений и правонарушений, которые используют в своей работе правоохранительные органы. Использование таких форм для выявления значимых закономерностей в сфере борьбы с преступностью широко известно среди криминологов. Иллюстрацией методологии сопоставления сведений о зарегистрированных преступлениях, например в сфере действия требований антикоррупционного законодательства, могут служить следующие данные.

В современный период очевидна необходимость решения вопросов использования результатов мониторинга правоприменения, осуществляемого в целях реализации антикоррупционной политики. Антикоррупционный мониторинг полезен и необходим как минимум для трех целей: 1) для обеспечения координации деятельности субъектов противодействия коррупции; 2) для обладания Советом при Президенте РФ по противодействию коррупции полной и достоверной информацией, отражающей адекватные реалии коррупции и предпринимаемые меры против

⁹ Опиерируемые данные взяты из отчета за 2011 г. «Сведения о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов по противодействию коррупции» См.: www.minjust.ru/node/922

¹⁰ См.: http://www.arbitr.ru/_upimg/AB8499C3FBF3A497A6CC06E1741318ED_passm_del_antimonopol.pdf

Сравнительная динамика числа зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 204 УК РФ «Коммерческий подкуп» в Российской Федерации в 2005-2011 гг.*



* По данным статистики ГИАЦ МВД России (форма 1-Г)

ее проявлений; 3) для формирования сводных отчетных докладов РФ о состоянии дел в сфере противодействия коррупции перед периодическими оценочными миссиями международных антикоррупционных инстанций.

Отсутствие перечисленных качеств и решаемых задач национальной структуры, способной осуществлять антикоррупционный мониторинг, является издержкой современной политики противодействия коррупции во многих государствах.

Библиографический список:

1. Астанин В.В. Анализ и оценка коррупциогенных рисков в законодательстве о земле и недрах. — М.: РЭА им. Г.В. Плеханова. 2007.
2. Астанин В.В., Некрасова Т.А., Семенова Е.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Практикум. — М.: РПА Минюста России, 2011.
3. Загородников С.Н., Шмелев А.А. Основа информационного обеспечения правовых исследований. Вып. 1. — М., 2005.
4. Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. — 2010. — 29 февраля.
5. Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. — 2001. — № 10.
6. Мизяев А. Европейский суд по правам человека и Россия в 2011 г. // Электронное издание «Фонд стратегической культуры». См.: fondsk.ru от 12.01.2012 г.
7. Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. — М., 2009.
8. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. Н.Н. Черногора. — М., 2010.
9. Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). — М.: Волтерс Клувер, 2010.
10. Херсонцев А.И. Дефекты правотворчества и качество законодательных актов // Российский юридический журнал. — 2007. — № 1.

References (transliteration):

1. Astanin V.V. Analiz i otsenka korruptsiogennykh riskov v zakonodatel'stve o zemle i nedrakh. — M.: REA im. G.V. Plekhanova. 2007.
2. Astanin V.V., Nekrasova T.A., Semenova E.I. Antikorruptsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov. Praktikum. — M.: RPA Minyusta Rossii, 2011.
3. Zagorodnikov S.N., Shmelev A.A. Osnova informatsionnogo obespecheniya pravovykh issledovaniy. Vyp. 1. — M., 2005.
4. Zor'kin V.D. Predel ustupchivosti // Rossiyskaya gazeta. — 2010. — 29 fevralya.
5. Luk'yanova E.A. Ukaznoe pravo kak rossiyskiy politicheskiy fenomen // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2001. — № 10.
6. Mizyaev A. Evropeyskiy sud po pravam cheloveka i Rossiya v 2011 g. // Elektronnoe izdanie «Fond strategicheskoy kul'tury». Sm.: fondsk.ru ot 12.01.2012 g.
7. Kerimov D.A. Filosofskie osnovaniya politiko-pravovykh issledovaniy. — M., 2009.
8. Pravovoy monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki / Pod red. N.N. Chernogora. — M., 2010.
9. Talapina E.V. Kommentariy k zakonodatel'stvu Rossiyskoy Federatsii o protivodeystvii korruptsii (postateyny). — M.: Volters Kluver, 2010.
10. Khersontsev A.I. Defekty pravotvorchestva i kachestvo zakonodatel'nykh aktov // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2007. — № 1.

Монография вышла в ВИПК МВД РФ.

По вопросам приобретения обращаться в редакцию или в ВИПК МВД РФ

ISBN 978-5-903271-69-6



МВД РОССИИ

Всероссийский институт
повышения квалификации
сотрудников МВД России

Научные школы Всероссийского института
повышения квалификации сотрудников МВД России

М.В. Костенников, А.В. Куракин

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Под редакцией Н.А. Овчинникова

Москва □ 2010
Маросейка

В исследовании рассматриваются специфика и актуальные проблемы реализации механизма административно-правового регулирования защиты прав — налогоплательщиков — физических лиц, граждан потребителей, государственного гражданского служащего. В работе имеется раздел, посвященный проблемам противодействия коррупции в зарубежных государствах.

Следует также отметить, что весьма актуальным выглядит исследование проблем административно-правового регулирования в сфере внутренних дел. В частности в работе рассматриваются проблемы административно-правового регулирования обеспечения авиационной безопасности, проблемы противодействия коррупции в органах внутренних дел, актуальные вопросы миграции, миграционного учета, а также проблемы административного усмотрения и ведомственного финансового контроля в системе МВД России.

В представленном труде продолжается обобщение накопленного научного опыта авторов, а также учеников и коллег относительно широкого спектра проблем науки административного права.

Подготовленная работа рассчитана на широкий круг читателей: ученых, специалистов-практиков, учащихся высших образовательных учреждений, преподавателей, государственных (муниципальных) служащих, а также сотрудников правоохранительных органов.