

УДК 343.35:328.185

Г.Н. ГОРШЕНКОВ,

доктор юридических наук, профессор

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

E-mail: gen7976@yandex.ru

КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В статье рассматриваются утвержденные Постановлением Правительства РФ в марте 2009 г. Правила и Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Дается определение коррупции в уголовном законодательстве как обстоятельству,отягчающему наказание.

Вопрос об экспертизе проектов и действующих нормативных актов на предмет их криминальности в литературе обсуждается давно. Более того, еще десять лет назад профессором А.И. Долговой был разработан проект Федерального закона "О криминологической экспертизе", в пояснительной записке к которому, в частности, говорилось о необходимости принятия именно такого закона, поскольку в России наблюдается эскалация организованной преступности, коррупции [1].

Данная идея, вроде бы, заинтересовала законодателей: по их инициативе (в соответствии с решением Государственной Думы Федерального Собрания РФ и поручением Председателя Комитета по безопасности Государственной Думы) группой криминологов во главе с А.И. Долговой была проведена соответствующая экспертиза Земельного кодекса РФ [2]. Однако названный закон так и остался в проекте¹.

Но в 2009 г. постановлением Правительства РФ были утверждены Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для

проявления коррупции (от 5 марта 2009 г. № 195) [4], а следом утверждена еще и Методика с аналогичным названием (от 5 марта 2009 г. № 196) [5].

Наконец-то внесла свой очередной вклад в противодействие коррупции и законодательная власть, приняв Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" [6].

Все эти и другие акты направлены на реализацию Национального плана противодействия коррупции [7] и Федерального закона "О противодействии коррупции" от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ [8].

Уходящий год так и хочется назвать "золотым годом антикоррупционного законодательства", в процессе которого удивительно быстро стали появляться федеральные и региональные (законы, программы, планы и т.п.) нормативные акты, заметно обогащающие "антикоррупционную" терминологию, но, как ни странно, в какой-то мере сами пораженные коррупциогенностью.

Например, законодатель так и не дал основополагающего определения коррупции, хотя в Национальном плане противодействия коррупции первым же пунктом предполагается подготовка и внесение в Государственную Думу проекта Федерального закона "О противодействии коррупции", определение понятий: "коррупция" – как социально-юридическое явление;

¹ Не без укора в адрес российских законодателей следует заметить, что указом Президента Республики Беларусь от 20 мая 2007 г. было утверждено Положение о порядке проведения криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь [3].

"коррупционное правонарушение" – как отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность; "противодействие коррупции" – как скоординированная деятельность федеральных органов государственной власти [9].

Однако в Федеральном законе "О противодействии коррупции" такие понятия отсутствуют. В ст. 2 "Основные термины, используемые в настоящем Федеральном законе" первым назван термин "коррупция". Однако вместо определения соответствующего понятия (как это, например, сделано в отношении понятия "терроризм" в Федеральном законе от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ) перечислены некоторые виды противоправного использования должностного положения: "дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения... в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами". Но что меняется в практике противодействия должностным преступлениям, если таковые именовать не так, как это принято делать традиционно (десятки лет), а называть их по-новому, коррупционными?

При таком широком понимании коррупции как незаконного использования должностного положения в корыстных целях не только теряет всякий смысл употребление термина "коррупция", но и переводит данное положение антикоррупционного закона в коррупциогенный фактор. Таковыми факторами, в соответствии с упомянутым выше Федеральным законом "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", "являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможности необоснованного применения исключения из общих правил..." [10].

И в данном случае не надо ходить далеко за примером. Следственный комитет при МВД России уже взял на себя обязательство к концу 2009 г. определить перечень коррупционных преступлений, разумеется, по его усмотрению. "Есть разные точки зрения, – заявил один из руководителей Следственного комитета, – но лично я считаю, что круг этих преступлений не должен быть очень большим, а некоторые предлагают включить в этот список до 100 составов" [11].

В самом широком смысле следует понимать не коррупционное преступление, а такой его обязательный специфический элемент, как подкуп (от лат. *сogumpere* – подкупать). Как совершенно справедливо замечает профессор А.И. Долгова, "только коррупция характеризуется практически двусторонней сделкой – корруптера и коррупционера (коррумпируемого субъекта). Корруптер подкупает коррупционера, а тот за соответствующую мзду совершает угодные корруптеру действия" [12].

В анализируемом законе следовало дать понятие коррупции, как это, напомним, предусматривается в Национальном плане противодействия коррупции, как отдельного ее проявления, влекущего, в частности, уголовную ответственность, или коррупционного преступления, которое всегда совершается в составе группы лиц, состоящей как минимум из двух названных выше лиц.

Таким образом, коррупцию в уголовном законодательстве непременно следует определять как обстоятельство, отягчающее наказание. Игнорирование правоприменителем данного обстоятельства предоставляет возможность корруптеру уходить от ответственности. При этом чем больше возникает таких связей, тем меньшей становится степень свободы у элементов коррупционной системы, и тем более она оказывается упорядоченной [13], следовательно, недостижимой для управляющего (превентивного) воздействия со стороны государства. В данном случае имеет место действие закона синергии, в соответствии с которым соединение двух и более элементов (систем) приводит к интегрированному потенциалу, который оказывается больше простой суммы потенциалов элементов, входящих в систему. Противодействовать

этой системе, тем более, бороться с ней становится делом малоперспективным.

В криминологическом аспекте также принципиально важно наличие данного признака в коррупционном преступлении, поскольку подкуп совращает упомянутое физическое лицо с позиции долга и выступает как криминогенный (коррупциогенный) фактор. Человек слаб по природе, неустойчив перед соблазном. Это обстоятельство особенно характерно для "физического лица" с должностным положением, которое находится в окружении соблазнов и нуждается в защите от них. Таким образом, уголовно-правовые средства должны быть обращены прежде всего против соблазнителя, или корруптера.

Невозможно обойти вниманием еще один, чрезвычайно важный документ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196, который именуется "Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции". Такая методика крайне нужна для реализации еще одного антикоррупционного закона (об антикриминальной экспертизе), который упоминался выше. Такая методика должна представлять собой *совокупность способов и приемов* целесообразного *проведения* антикоррупционной экспертизы [14].

Но названная методика ничего похожего на данную совокупность не содержит. На наш взгляд, она представляет собой всего лишь дополнение к Правилам проведения такого рода экспертизы, кстати, утвержденным Правительством РФ на том же заседании, на котором была утверждена и методика. Методика проведения экспертизы состоит из трех частей: 1) общих положений – ее основной задачи и "правил выявления и предупреждения" коррупциогенных норм; 2) основных правил проведения экспертизы; 3) классифицированного перечня коррупционных факторов [5].

Трудно представить, как при такой системе правового регулирования и методического обеспечения будут проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативного правового акта или его проекта институты гражданского общества и граждане. Федеральный закон об антикоррупционной экспертизе (ч. 1 ст. 5) предоставляет им такое право. А ведь в этом положении выражена важная идея общественно-политического контроля за государственным противодействием коррупции. Получается, что такой контроль становится либо невозможным, либо превращается в профанацию.

Список литературы

1. Приложение 2. Проект Федерального закона "О криминологической экспертизе // Власть: криминологические и правовые проблемы. Российская криминологическая ассоциация. – М., 2000. – С. 382-391.
2. Криминологическое заключение на Земельный кодекс Российской Федерации, принятый Государственной Думой РФ 20 сентября 2001 г. – URL: http://www.crimas.ru/work_files/projects/zem.htm
3. URL: <http://www.zakon.by/webnpa/text.asp?start=1&RN=P30700244>
4. URL: <http://www.government.ru/content/government-activity/rfgovernmentdecisions/archive/2009/03/05/3441584.htm>
5. URL: <http://www.government.ru/content/government-activity/rfgovernmentdecisions/archive/2009/03/05/8349879.htm>
6. Российская газета. – 2009. – 22 июля.
7. Российская газета. – 2008. – 5 августа.
8. Российская газета. 2008. 25 декабря.
9. Национальный план противодействия коррупции // Российская газета. – 2002. – 5 августа.
10. URL: <http://www.mchs.gov.ru/law/index.php?ID=23220>
11. МВД определит четкий перечень коррупционных преступлений до конца года. – URL: <http://vz.ru/news/2009/9/3/323939.html>
12. Долгова А.И. Коррупционная преступность // Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2005. – С. 708-709.
13. Синергетика: перспективы, проблемы, трудности: материалы "круглого стола". – URL: <http://spkurdyumov-narod.ru/KrStolSyner.htm>
14. Новейший словарь иностранных слов и выражений. – М.: Современный литератор, 2005. – С. 521.

В редакцию материал поступил 16.11.09

Ключевые слова: коррупция, коррупционные преступления, коррупционер, корруптер (коррупируемый субъект), проведение антикоррупционной экспертизы.