

Коновалов В.А.

Оренбургский институт (филиал)

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

E-mail: 48352.valeriy@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Первым проявлением коррупции в законодательном органе власти, причем как по времени (последовательность), так и по важности, является кадровая, или, по определению Б.Л. Вишневого «электоральная коррупция». Её ключевые формы - использование кандидатом административного ресурса, в том числе СМИ, подкуп органов, обеспечивающих законность избирательного процесса, а также технология подкупа избирателей. Говоря о политической ответственности, необходимо заметить: представительная власть сегодня во многом утратила черты публичной, то есть контролируемой социумом, власти. Политический механизм практически исключает прямое столкновение народного избранника с избирателями. Чтобы поучаствовать в выборах, необходимо вступить в одну из популярных партий, пройти «согласование» и вы пройдете автоматически, если такое решение принято, то есть без прямого участия избирателя. По оценкам экспертов, в высшем законодательном органе страны, Государственной Думе, наиболее значимые проявления коррупции располагаются в следующей иерархии: лоббирование интересов различных коммерческих структур, совмещение депутатами Государственной Думы своего поста с занятием бизнесом; передача обязанностей и функций законотворчества исполнительной власти; торможение принятия законов и правовых актов антикоррупционной направленности; коррупционное посредничество; «торговля» депутатскими запросами; лоббирование коррупциогенных правовых норм. В законодательных органах субъектов Российской Федерации наблюдаются процессы, схожие с вышеупомянутыми, с поправкой на локальность действия правовых норм. Коррупционные договоренности по поводу муниципальных заказов тем или иным структурам с последующей выплатой некоторой суммы из использованных муниципальных средств являются наиболее масштабной статьёй коррупционных доходов коррумпированных депутатов муниципальных законодательных органов. В крупных муниципальных образованиях эти средства весьма велики, и за них происходит борьба между различными группировками. Коррупция в законодательных органах власти весьма серьёзное явление, угрожающее экономической состоятельности государства и национальной безопасности.

Ключевые слова: законодательные органы власти, коррупция, взятничество, национальная безопасность, государство, исполнительная власть, лоббирование, коммерческие структуры.

Следуя принципу дифференциации механизмов противодействия коррупции на различных уровнях публичной власти, А.Н. Дементьев замечает: «Исключительной прерогативой органов государственной власти Российской Федерации является установление уголовной ответственности за коррупцию» [1, с. 168]. Однако система противодействия коррупции в законодательных органах власти («политической коррупции») должна необходимо соответствовать принципам противодействия коррупции, в частности, принципу сочетания в антикоррупционной работе идеологических, нормативных и управленческих компонентов.

Первым проявлением коррупции в законодательном органе власти, причем как по времени (последовательности), так и по важности, является кадровая, или, по определению Б.Л. Вишневого [2, с. 238–255], электоральная коррупция. Её ключевые формы – использование кандидатом административного ресурса, в том числе СМИ, подкуп органов, обеспечивающих законность избирательного процесса, а также

технологии подкупа избирателей. В России сегодня делается многое для обеспечения честности выборов в законодательные органы власти, однако система принятых мер не обеспечивает пока полной честности выборов, в первую очередь это связано с усилением вертикали власти и административного ресурса, что влияет на тесную связь между исполнительной и законодательной властью.

Говоря о *политической ответственности*, необходимо заметить: представительная власть сегодня во многом утратила черты публичной, то есть контролируемой социумом, власти. Политический механизм практически исключает прямое столкновение народного избранника с избирателями. Чтобы поучаствовать в выборах, необходимо вступить в одну из популярных партий, пройти согласование, и вы пройдете автоматически, если такое решение принято, то есть без прямого участия избирателя. Ликвидация прямых выборов губернаторов, ликвидация одномандатных выборов в депутаты привела к отгораживанию политики от общества бюрокра-

тической стеной административно-партийного механизма, что ведет к массовой кадровой коррупции. И потому люди, попавшие в представительные органы власти, «несут ответственность не перед избирателем, а перед властью» [3, с. 66], что в корне неверно.

По оценке экспертов, в высшем законодательном органе страны, Государственной Думе, наиболее значимые проявления коррупции располагаются в следующей иерархии.

1. *Лоббирование интересов различных коммерческих структур.* Эта формулировка касается т. н. «серой» зоны нормотворчества, то есть области законодательства, которая не контролируется ни Правительством, ни Администрацией Президенты. Эта зона, по мнению экспертов, «затрагивает интересы крупных финансово-промышленных групп, таких как Газпром, РАО ЕЭС, нефтяные компании. Они активно лоббируют здесь свои интересы через партийные фракции» [4, с. 142].

2. *Совмещение депутатами Государственной Думы своего поста с занятием бизнесом.* На 2008 год, по оценкам экспертов, насчитывалось до 80 депутатов-бизнесменов [4, с. 143]. Эта противозаконная операция осуществляется путем перевода бизнеса на имя родственников, – отчасти потому, что в России не существует развитого института траста, и бизнес требует личного менеджмента владельца; отсутствие подзаконных норм и механизмов передачи бизнесменом, пришедшим к власти, бизнеса во внешнее управление, связано и с тем, что в существовании и принятии таких норм не заинтересованы сами депутаты, занимающиеся бизнесом. Так, в конце 2000-х был отклонен проект закона, согласно которому депутаты Госдумы и их родственники не могли бы иметь счета в зарубежных банках (что усложнило бы занятие международным бизнесом);

3. *Передача обязанностей и функций законодательства исполнительной власти.* Подготовка законодательных актов в Правительстве и Администрации и их лоббирование ведущей партией приводят к тому, что законы могут быть низкого качества, коррупциогенными, написанными чиновниками в интересах чиновничьего сословия. Многие законы остаются «рамочными», недостаточно проработанными, требуют подзаконных актов, кото-

рые также разрабатываются в исполнительной власти. Помимо того что они также попадают под опасность быть коррупциогенными, Правительству сложно выпускать акты в требуемом объеме: по оценке эксперта Госдумы, «для того чтобы вновь принятые законы заработали, нужно выпустить 3000 постановлений Правительства, а выпущено только 800» [4, с. 144]. Низкий уровень подготовки юристов приводит к тому, что многие законы, лишенные точных и разработанных постановлений, просто не работают или работают далеко не в полную силу, и целые сферы остаются не охваченными любой антикоррупционной схемой регулирования.

4. *Торможение принятия законов и правовых норм антикоррупционной направленности.* Проблемы, названные экспертами в 2008 г., остаются актуальными: до сих пор не приняты законных рамок нормы о лоббистской деятельности, о конфискации имущества у лиц, виновных в коррупционных правонарушениях, и их родственников, а также о запрещении лицам, замещающим государственные должности, и членам их семей иметь счета в зарубежных банках. Проект закона «О лоббистской деятельности» так и остался проектом – отчасти из-за противодействия в Госдуме, отчасти по соображениям того, что запретительный характер закона может привести к усилению коррумпированности надзорных органов, а разрешительный не будет работать, поскольку в условиях российской экономики лоббизм занимает прочное место в теневой экономике.

5. *Коррупционное посредничество.* Место в Государственной Думе способствует установлению связей, предоставляет доступ к конфиденциальной информации, что может вести к перепродаже сведений заинтересованным лицам. Развивающаяся в результате коррупционная сеть может включать депутата, представителей исполнительной власти и «заказчиков».

6. *«Торговля» депутатскими запросами.* Происходит по следующей схеме: депутат делает запрос по вопросу, который интересен для его «заказчика», который, в свою очередь, либо использует эту информацию в своих целях, либо, публикуя ее, формирует выгодное общественное мнение.

7. *Лоббирование коррупциогенных правовых норм.* Большими возможностями в контроле кор-

рупции и ее предупреждении располагают многие отрасли права: конституционное, избирательное, административное, служебное, финансовое, бюджетное, налоговое, банковское, таможенное, предпринимательское, гражданское, процессуальное и т. д. Однако именно в этих отраслях создаются специальные лакуны для «правомерной» коррупции. Коррупциогенное законодательство не рождается стихийно, а активно лоббируется соответствующими представителями власти и бизнеса. Г. Греф так объяснял механизм их лоббирования: «Сначала они покупают дырки в законодательстве, потом покупают чиновников, а потом «оптимизируют» налоги. Наши нефтяники не гнушаются никакими методами, чтобы эти дырки просверлить» [5, с. 63].

Таким образом, опасность коррупции в законодательных органах власти связана с угрозой принятия коррупциогенных нормативных правовых актов. По точному замечанию Д.А. Гридякина, «Коррупциогенность государственных чиновников связана с принятием ими политических решений, зачастую девальвирующих демократические политические практики, что в итоге может приводить к делегитимации политической власти» [6, с. 3]. Хотя, по мнению экспертов Госдумы в 2008 году, «при доминировании в Госдуме фракции «Единой России» <...> широко использовать такой вид коррупции стало невозможно» [4, с. 145], последующая история российского законодательства и данные антикоррупционной экспертизы доказывают сохраняющуюся высокую коррупциогенность как самих правовых актов, так и поправок к ним.

Средством борьбы с данным проявлением коррупции в законодательных органах является антикоррупционная экспертиза принимаемых правовых актов. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» указывает, что «Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие 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 созда-

ющие условия для проявления коррупции» [7]. Проведение экспертизы, как указано в Законе, со стороны прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти, органами и организациями, способно помочь в ликвидации последствий безответственного передоверивания функций законодательной власти.

При этом прокуроры проводят экспертизу нормативных правовых актов по вопросам, касающимся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона. Также прокуроры проводят экспертизу нормативных актов в сфере социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы. Таким образом, проблема коррупциогенности законопроектов, регулирующих публичную службу, находится в компетенции прокуратуры.

К антикоррупционной экспертизе причастны также федеральный орган исполнительной власти в области юстиции (касается проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями; проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями; нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований; нормативных правовых актов субъектов

Российской Федерации). Антикоррупционная экспертиза также проводится в процессе правовой экспертизы органами, организациями и должностными лицами в отношении принятых ими нормативных актов. При этом «Органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры» [7]. Таким образом, прокуратура оказывается высшим органом, ответственным за проведение антикоррупционной экспертизы законодательства Российской Федерации на различных его уровнях.

Промежуток времени, проходящий между принятием акта или поправки и обнаружением его коррупциогенности, используется заинтересованными сторонами для защиты своих корыстных интересов и получения антизаконной прибыли.

Наиболее коррупциогенно опасными признаны должности председателя комитета «По бюджету и налогам» и его заместителей, а также депутатов комитета; то же относится к комитетам «По конституционному законодательству и государственному строительству», «По гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству». Проводимая в данных комитетах юридическая экспертиза основных законов становится одной из немногих преград на пути потенциально коррупциогенных законов. Также рискованными в отношении коррупции являются должности председателей таких комитетов Госдумы:

- «По энергетике, транспорту и связи»;
- «По промышленности, строительству и наукоемким технологиям»;
- «По экономической политике, предпринимательству и туризму»;
- «По природным ресурсам и природопользованию»;
- «По кредитным организациям и финансовым рынкам» [4, с. 150–151].

В законодательных органах субъектов Российской Федерации наблюдаются процессы, схожие с вышеописанными, с поправкой на локальность действия правовых норм. Приведем также иерархию коррупционных нарушений, связанных с деятельностью региональных законодательных собраний.

1. *Лоббирование интересов коммерческих структур.* Подобно тому, как это происходит в Государственной думе, коммерческие структуры оказывают влияние на принимаемые законопроекты, несмотря на то, что в регионах законодательная власть, как правило, во многом контролируется властью исполнительной. Результаты такого лоббирования очевидны при анализе бюджетов регионов: если в каких-то из статей бюджета существуют преференции одному или нескольким банкам, предприятиям, то они, вероятнее всего, приняты путем лоббирования. Обычно цена за такую услугу составляет до 10 до 15% прибыли от данного вида лоббирования [4, с. 146]. Нередко в законодательных органах существуют целые фракции, лоббирующие интересы монополистов или ведущих отраслей в экономике района (нефтедобывающей, животноводческой и пр.).

2. *Занятие депутатов бизнесом.* В регионах, где возможности контроля не так высоки, процент депутатов – бизнесменов, по признанию экспертов, значительно выше, чем в Федеральном Собрании Российской Федерации. Во многих законодательных собраниях страны депутаты работают на неосвобожденной основе, продолжая работать на другой работе и выполняя депутатские обязанности «в свободное от основной работы время». Среди данного контингента процент бизнесменов наиболее велик.

Причиной массового прихода бизнесменов в региональные законодательные органы в России связан с существованием гласных и негласных правил, которые существенно ограничивают возможности бизнеса как такового, без связи с властными структурами. Приведем цитату из речи анонимного бизнесмена, члена «Единой России»: «Если бы я не занялся политикой, то у меня уже отобрали бы бизнес. А теперь у меня есть связи... есть к кому обратиться с теми или иными вопросами. Вот изберусь в Думу (региональное собрание), мне тогда вообще никто не будет страшен» [8].

Депутатское место обеспечивает бизнесу дополнительную защиту. Во-первых, депутат получает возможность общения с первыми лицами региона. Во-вторых, может подавать различные запросы и выходить на необходимую информацию, которая полезна для бизнеса.

В-третьих, его бизнес приобретает большую легитимность. В-четвертых, депутат получает выходы на исполнительную власть. Все эти аспекты усиливают бизнес, поэтому для бизнесмена-депутата очень заманчиво перейти коррупционную грань.

Задачи в области законодательства, которые были поставлены в научной литературе в конце 2000-х — начале 2010-х годов, все еще остаются актуальными: это ревизия законов и подзаконных актов, сокращение их количества до необходимого минимума, устранение противоречий и двусмысленности формулировок, предусмотрение в законе мер наказания и ответственности за неисполнение, сокращение числа рамочных законов.

3. Передоверие разработки региональных нормативных актов исполнительной власти. В регионах этот процесс, по наблюдениям экспертов, гораздо больше подвержен коррупции, чем на федеральном уровне. Поэтому весьма распространенным явлением в субъектах федерации является принятие коррупциогенных документов, которые, принятые по инициативе исполнительной власти или лоббистов, смягчают или нейтрализуют определенные статьи федеральных законов, «ущемляющие» интересы региона. Таким образом, региональное законодательство нередко противоречит федеральному. И хотя Министерство юстиции России борется с этим явлением, такие региональные акты появляются снова и снова.

4. Подкуп депутатов и фракций в кадровых вопросах. Подкуп может происходить как среди депутатов и фракций, так и исполнительной властью.

5. Коррупционное влияние исполнительной власти. Корруптирование региональных законодательных органов со стороны исполнительной власти связано с достижением целей принятия выгодных для исполнительной власти законопроектов, бюджета, а также лоббирования интересов тех группировок, которые находятся в связи с исполнительной властью. Кроме того, возможен и процесс «взаимной» коррупции, когда исполнительная власть выделяет бюджетные средства для избирательного округа лояльного депутата; тем самым депутат получает большее доверие и уважение изби-

рателей, а исполнительная власть упрочивает свое лобби в региональном «парламенте».

6. Вхождение депутатов в региональные коррупционные сети с участием представителей бизнеса и исполнительной власти. К этому явлению примыкает и организация хищений при помощи связи депутатов и исполнительной власти, когда работы или закупки проводятся через подставные фирмы.

Эксперты утверждают, что в регионах особенно велика роль т. н. отложенной коррупции: следуя вертикали власти, члены губернаторских фракций голосуют за «правильные» решения и законопроекты, удобные и выгодные для законодательной власти, надеясь на получение определенных преференций в будущем.

В региональных законодательных органах экспертами названы такие наиболее коррупционно опасные должности, как:

- председатель законодательного органа и его заместители;
- председатели комиссий и комитетов по бюджету, налогам, финансам;
- председатели комиссий и комитетов по землепользованию;
- руководитель аппарата законодательного собрания.

Говоря о депутатах муниципальных образований, эксперты выделили, на основании работы в Санкт-Петербурге и других территориях, несколько иные уровни проявления коррупции, в связи с меньшим масштабом предоставляемых властных возможностей [4, с. 149].

1. Откаты. Коррупционные договоренности по поводу муниципальных заказов тем или иным структурам с последующей выплатой некоторой суммы из использованных муниципальных средств являются наиболее масштабной статьей коррупционных доходов коррумпированных депутатов муниципальных законодательных органов. В крупных муниципальных образованиях эти средства весьма велики, и за них происходит борьба между различными группировками. Поскольку муниципальные органы, не являясь органами государственной власти, представляют принципы самоуправления, получают достаточно широкие полномочия, «поэтому коррупция в них

происходит при участии как представительной власти, так и исполнительной в равной мере» [4, с. 150].

2. *Распределение земельных участков.* Этот аспект связан с фактами лоббирования в муниципальном собрании интересов определенных коммерческих структур и выделением им участков под строительство.

3. *Благоустройство территорий.* Этот аспект также актуален для крупных муниципалитетов, где на устройство территорий, озеленение, выделяются существенные средства. Производящие благоустройство фирмы либо добиваются избрания лояльных депутатов, либо подкупают существующих, путем той же системы откатов.

4. *Бизнес-деятельность депутатов.* Поскольку в муниципалитетах большинство депутатов работают не неосвобожденной основе, в собраниях немало депутатов, пришедших из бизнес-структур этого же региона.

Контроль за работой муниципальных «парламентов» остается достаточно слабым, что сказывается на уровне коррупции в законодательных муниципальных органах. Наиболее коррупционно опасными, по мнению экспертов, оказываются должности председателя собрания (который зачастую оказывается и главой муниципалитета), председателей комиссий по финансам и налогам, а также должности, связанные с распределением муниципальных подрядов.

Мониторинг, проведенный в 2007 году на бюджетах всех уровней, составил примерно следующие цифры о величине откатов фирм, выигравших тендеры:

- на ремонте ЖКХ — от 35 до 50%;
- на ремонте дорог — 50%;
- на строительстве дорог — 35%;

- на капитальном строительстве — 40%;
- на НИР и ОКР — от 20 до 35%;
- на закупках продовольствия и лекарств — 20%;
- на организации общественных мероприятий и благоустройстве территорий — 50% [9, с. 236].

В свете приведенных данных представляется верным вывод экспертов о том, что «коррупция и теневая экономика — явления взаимосвязанные и взаимопорождающие друг друга, а поэтому рассматривать меры противодействия им вне единого комплекса непродуктивно» [4, с. 4], в то время как и в Национальном плане противодействия коррупции, и в Федеральном профильном законе коррупция рассматривается в отрыве от вопросов экономики.

Коррупция в законодательных органах власти, вне зависимости от ранга этих органов – федеральных или региональных, – сегодня весьма редко имеет форму «взяточничества», когда наличествует прямая передача наличных денег из рук в руки. Как правило, происходит «обмен» определенными услугами, которые в денежном отношении могут быть весьма стоящими. Если же есть необходимость в денежных расчетах, то они, как правило, проходят в виде безналичных перечислений на различные счета. Это означает, что наиболее популярные статьи Уголовного Кодекса, касающиеся дачи и получения взятки, фактически не могут регулировать этот высокий уровень политической коррупции.

Коррупция в законодательных органах власти – весьма серьезное явление, угрожающее экономической состоятельности государства и национальной безопасности.

23.01.2015

Список литературы:

1. Дементьев А.Н. Нормативное правовое обеспечение механизмов противодействия коррупции на муниципальном уровне // Противодействие коррупции на муниципальном уровне. Wolters Kluwer Russia, 2008.
2. Вишневецкий Б.Л. Электоральная коррупция: формы, проявления, методы борьбы // Гражданское общество против коррупции в России. СПб., 2002.
3. Глазьев С.Ю. О механизмах повышения ответственности должностных лиц за должное исполнение своих обязанностей // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.). М., 2007.
4. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2-х тт. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008.
5. Цит. по: Лунеев В.В. Коррупция в России // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.). М., 2007.

6. Гридякин Д.А. Противодействие коррупции в органах государственной власти в современной России: политологический аспект: автореферат дисс. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2009.
7. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102131338>
8. Цит. по: Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Монография в 2-х тт. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008.
9. Звягин А.А. Факторы роста коррупции и теневой экономики, взаимосвязь коррупции и теневой экономики // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.). М., 2007.

Сведения об авторе:

Коновалов Валерий Алексеевич, заведующий кафедрой административного и финансового права
Оренбургского института (филиал) Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент

460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, e-mail: 48352.valeriy@mail.ru