

УДК 343.35:328.185

Г.М. МУРТАЗИНА,
старший преподаватель

Бугульминский филиал Института экономики, управления и права (г. Казань)

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК МЕРА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

В статье показывается значение антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов как средства противодействия коррупции. Показано, какие нормативные правовые акты приняты в районных и городских муниципальных образованиях в Республике Татарстан по вопросам антикоррупционной экспертизы.

Проблема противодействия коррупции приобретает в современных условиях все большую значимость. Сегодня совершенно очевидно, что коррупция в России приняла масштабный характер и наносит серьезный ущерб социально-экономическому развитию и безопасности государства. В Концепции национальной безопасности РФ говорится о том, что коррупция, представляя собой угрозу национальной безопасности России, имеет еще и значительную потенциальную опасность, которая при определенных условиях в сочетании с иными негативными факторами может стать реальностью и способна нанести ущерб как общественным, так и государственным интересам [1].

Коррупция как общественно опасный социально-правовой феномен является следствием негативных тенденций, которые присущи общественно-политической и экономической жизни многих современных государств, в том числе и России. Наибольшую опасность для российского общества представляет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления, прежде всего в сфере государственного управления. Ее широкое распространение и системный характер привели к тому, что корпоративные и индивидуальные интересы часто преобладают над интересами целых регионов и всего государства. Оценивая степень опасности рассматриваемого явления в сфере государ-

ственного управления, Президент РФ Д.А. Медведев заявил: "Коррупция – один из наиболее опасных признаков разложения государства" [2].

В юридической литературе по рассматриваемой проблеме отмечается, что "отсутствие единого научно обоснованного подхода к содержанию понятия "коррупция" и четкого законодательного закрепления его определения препятствует правильному формированию государственной стратегии и политики противодействия коррупции в России, тем самым изначально обрекает их реализацию на неудачу" [3].

Так, в ст. 2 Федерального закона "О противодействии коррупции" вместо определения понятия "коррупция" 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" [4].

Международно-правовое определение коррупции, используемое в документах ООН и СЕ, выглядит следующим образом: коррупция – это злоупотребление государственной властью

для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц и групп [5].

В отечественной научной литературе представлены два основных подхода к определению понятия коррупции. В широком смысле понятие коррупции охватывает негативное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях – для личного обогащения или в групповых интересах.

В узком смысле коррупция представляет собой совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве Российской Федерации и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление [6; 7].

Эффективное противодействие коррупции возможно только при комплексном использовании экономических, политических, социальных, информационно-пропагандистских и правовых мер.

"Борьба с коррупцией – это всегда трудная системная задача. Борьба с коррупцией в нашей стране – особо трудная задача, которая требует колоссальных усилий, выдержки. Рассчитана она на годы вперед", – заявил Президент РФ Дмитрий Медведев в интервью, опубликованном на официальном сайте главы государства [8].

Одной из наиболее значимых причин, порождающей коррупцию, является несовершенство российского законодательства. По результатам проведенных комплексных исследований коррупции было отмечено, что, помимо невысокого качества самих издаваемых правовых актов, достаточно низкой остается эффективность самих правотворческих процедур, создающих условия для принятия заведомо коррупционных правовых норм [9].

Таким образом, противоречивость, несовершенство, двусмысленность и серьезные пробелы в нормативной правовой базе позволяют чиновникам создавать себе благоприятные условия для противоправного обогащения [10].

К важнейшим из мер по предупреждению коррупции относится проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также мониторинга, при организации которого должны осуществляться учет, обработка и оценка данных о проявлениях коррупции.

Антикоррупционная экспертиза правовых актов – это деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупционных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов [11].

Сущность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов состоит в выявлении коррупционных факторов, т.е. положений нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для проявления коррупции.

Естественно, коррупциогенные факторы могут быть непосредственной основой коррупционных практик либо создавать условия легитимности коррупционных деяний. К числу коррупционных факторов в правотворческой практике можно отнести, например, множественность вариантов диспозиций правовых норм, коллизии правовых норм, определение компетенций органов по формуле "вправе", широту дискреционных полномочий, отсутствие административных и аукционных процедур, пробелы в нормативном регулировании и т.д. Такого рода нормы потенциально опасны, поскольку создают "законные" условия и предпосылки для

коррупционных действий государственных и муниципальных служащих.

Семнадцатого июля 2009 г. был принят Федеральный закон "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" [12], который устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 [13] была дана рекомендация высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Федерации принять нормативные правовые акты о проведении экспертизы (включая независимую экспертизу) проектов нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых органами исполнительной власти субъектов Федерации, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Следует отметить, что в настоящее время уровень правовой регламентации вопросов, касающихся проведения антикоррупционной экспертизы в субъектах РФ, различен: от общих законов о противодействии коррупции – до подзаконных нормативных правовых актов, определяющих правила (порядок) или методику экспертизы [14].

Так, Указом Президента Республики Татарстан от 08.04.2005 № УП-127 [15] в целях организации эффективной борьбы с коррупцией, устранения порождающих ее причин и условий, обеспечения законности в деятельности органов государственной власти Республики Татарстан, была утверждена Стратегия антикоррупционной политики Республики Татарстан. С тех пор началась серьезная работа – как аналитическая, так и нормативно-правовая – по борьбе с этим злом.

В Татарстане, одном из первых субъектов РФ, в мае 2006 года был принят закон по противодействию коррупции [16], которым определены задачи, принципы, основные направления и формы противодействия коррупции в рамках реализации антикоррупционной политики в Республике Татарстан.

Указанный закон определяет коррупцию как незаконное принятие либо извлечение в своих интересах, а равно в интересах иных лиц, лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, замещающими государственные должности, а равно должности государственной гражданской службы или муниципальной службы, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 20.09.2007 № 474 "Об утверждении Порядка представления нормативных правовых актов Республики Татарстан и их проектов на антикоррупционную экспертизу в Кабинет Министров Республики Татарстан" [17] регулируется порядок направления любых правовых актов и их проектов, изданных или разработанных органами исполнительной власти Республики Татарстан или органами местного самоуправления, на специализированную антикоррупционную экспертизу в Кабинет Министров Республики Татарстан. Непосредственно указанная экспертиза осуществляется совместно Министерством юстиции Республики Татарстан и Аппаратом Кабинета Министров Республики Татарстан.

В то же время наибольшее значение имеет проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов органами исполнительной власти Республики Татарстан и органами местного самоуправления самостоятельно, так как только посредством проведения такой экспертизы возможно обеспечение отсутствия коррупциогенных положений почти во всех правовых актах, принимаемых этими органами.

Действующее российское антикоррупционное законодательство предусматривает производство двух видов антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов: официальную и независимую. Независимая антикоррупционная экспертиза в основном проводится гражданами, общественными объе-

динениями, институтами гражданского общества и иными заинтересованными органами.

Министерство юстиции России аккредитует независимых экспертов, уполномоченных на проведение независимой экспертизы федеральных нормативных правовых актов и их проектов, а не нормативных правовых актов и проектов региональных и тем более муниципальных органов власти. Поэтому отсутствие в муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих проведение антикоррупционной экспертизы, собственных требований к независимым экспертам и указание на то, что они должны быть аккредитованы Министерством юстиции РФ, делает невозможным проведение независимой экспертизы муниципальных правовых актов. Следовательно, целесообразно муниципальным органам власти дополнительно закреплять в муниципальных правовых актах требования к независимым экспертам [18].

В процессе проведения антикоррупционной экспертизы осуществляются следующие мероприятия:

- проверяется наличие в акте (проекте акта) положений, направленных на установление разрешительных, контрольных, регистрационных и юрисдикционных полномочий органов (должностных лиц);

- проверяется соответствие формулировок и терминов, употребляемых в акте (проекте акта), формулировкам и терминам федерального законодательства и законодательства Республики Татарстан;

- проверяется, поступал ли акт (проект акта) либо аналогичный по содержанию документ на антикоррупционную экспертизу ранее и устанавливается причина его несогласования;

- устанавливается наличие или отсутствие в акте (проекте акта), представленном на экспертизу, коррупциогенных норм.

По результатам проведенной экспертизы составляется заключение.

Заключение, составленное по результатам антикоррупционной экспертизы акта (проекта акта), направляется лицу, ответственному за разработку принятого акта или проекта акта, которое принимает соответствующие меры по

устранению содержащихся в акте (проекте акта) коррупциогенных положений.

К сожалению, законодатель не закрепил обязательность исполнения заключения, составляемого при проведении антикоррупционной экспертизы, оно носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению, а не исполнению (ст. ст. 4, 5 ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"). Непридание обязательного характера результатам такой экспертизы может привести к принятию коррупциогенных актов, тем более что всегда находятся силы, эффективным образом доказывающие отсутствие коррупциогенности нормативно-правового акта или же необходимость принятия явно коррупциогенного акта для обеспечения так называемой эффективности управления [19].

В настоящее время в ряде муниципальных районов и в городских округах Республики Татарстан утвержден порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, назначены должностные лица, ответственные за проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов [20; 21; 22; 23]. Необходимо подчеркнуть, что муниципальные образования, еще не утвердившие порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, должны сделать это в кратчайшие сроки.

Таким образом, в Республике Татарстан удалось мобилизовать все органы местного самоуправления для проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов. Для осуществления экспертизы должностные лица органов местного самоуправления получили специальные памятки. Были назначены ответственные лица, установлены критерии, сформулирована система мер по реализации антикоррупционной политики. На помощь муниципальным районам пришли специалисты Департамента по организации взаимодействия с органами местного самоуправления по правовым вопросам Минюста РТ.

За минувший год силами самих сотрудников самоуправлений было выявлено шестьдесят коррупциогенных факторов в муниципальных правовых актах [24]. С целью систематизации и упорядочения предоставляемой муниципальными органами информации о проведенных антикоррупционных экспертизах, а также с целью ведения антикоррупционного мониторинга была разработана форма отчетных данных о проведении антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов.

Однако в Минюсте РТ отмечают, что несмотря на все эти меры, проведение экспертиз вызывает серьезные затруднения в муниципальных районах и городских округах, поскольку проведение требует наличия высокой профессиональной квалификации. Также признают необходимость не только выявления коррупционных факторов, но и осуществления поиска способов и методов совершенствования правовых актов, доведение их до логического завершения [24].

В целях оказания правовой помощи органам местного самоуправления при проведении антикоррупционной экспертизы Министерством юстиции Республики Татарстан совместно с отделом по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан разработаны типовые соглашения о взаимодействии по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов между Министерством юстиции и муниципальными районами (городскими округами), а также о взаимодействии по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов между муниципальными районами и сельскими поселениями, входящими в их состав.

Также Министерством юстиции Республики Татарстан разработан и находится в стадии доработки примерный образец документа по проведению антикоррупционной экспертизы муниципального правового акта с приложением памятки по первичному анализу коррупциогенности муниципальных нормативных актов и их проектов, в которой в сжатой и доступной форме даны основные параметры антикоррупционной экспертизы, а также, что представля-

ется немаловажным, приведены примеры наиболее типичных и формализованных проявлений коррупционности в текстах муниципальных нормативных правовых актов.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов должна стать одним из основных инструментов эффективного механизма предупреждения коррупции, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Проведение антикоррупционной экспертизы региональных и муниципальных правовых актов уже дает положительные результаты, снижая коррупциогенность принимаемых нормативных правовых актов. Однако для того, чтобы систематическая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов имела смысл, необходимо добиться, чтобы в короткие сроки были устранены коррупциогенные нормы из уже действующих нормативных правовых актов и соответствующие органы и должностные лица не смогли бы принимать нормативные правовые акты, содержащие коррупционные факторы.

Список литературы

1. Найденко В.Н. Правовые средства противодействия коррупции как фактору, способствующему распространению этнонационального экстремизма в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2009. – № 6. – С. 23.
2. Консилиум в палате // Российская газета. – 2008. – 12 ноября.
3. Балашова Н. Меры противодействия коррупции // Наука. Культура. Общество. – 2007. – № 4. – С. 82-89.
4. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008 г. № 52 (часть I). – Ст. 6228.
5. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный секретариатом ООН. A/CONF/169/14. 1995. – 13 April.
6. Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления: учеб. пособие. – М., 2002.
7. Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. – М., 2002. – С. 369.
8. Разговор с Дмитрием Медведевым. Ответы на вопросы руководителя дирекции информационных программ "Первого канала" К. Клейменова // www.kremlin.ru
9. Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 53.

10. Найденко В.Н. Правовые средства противодействия коррупции как фактору, способствующему распространению этнонационального экстремизма в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2009. – № 6. – С. 23.
11. Коррупция. Антикоррупционная политика: словарь / И.И. Бикеев, Э. Бикмухаметов, Р.Р. Газимзянов и др.; под общ. ред. Р.Р. Газимзянова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Казань, 2009. – 123 с.
12. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.
13. Постановление Правительства РФ 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" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 10. – Ст. 1240.
14. Долотов Р.О. Правовое регулирование проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – №4. – С. 49.
15. Республика Татарстан. – 2005. – 14 апреля. – № 74-75.
16. Закон РТ от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ "О противодействии коррупции в Республике Татарстан" // Республика Татарстан. – 2006. – 7 мая.
17. Постановление Кабинета Министров РТ от 20 сентября 2007 г. № 474 "Об утверждении Порядка представления нормативных правовых актов Республики Татарстан и их проектов на антикоррупционную экспертизу в Кабинет Министров Республики Татарстан" // Сборник постановлений и распоряжений КМ РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2007. – № 39. – 24 октября.
18. Кабанов П.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: понятие, содержание, правовое регулирование и перспективы повышения качества экспертной деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – №4. – С. 59.
19. Агеев В.Н. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – №4. – С. 7.
20. Постановление Мэра города Казани от 22 июня 2009 г. № 217 "О проведении экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов Казанской городской Думы, Мэра города Казани на предмет выявления коррупционных факторов" // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. – 2009. – № 5.
21. Постановление Главы Пестречинского муниципального района РТ от 14 мая 2008 г. № 26 "Об утверждении порядка представления нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления на антикоррупционную экспертизу и порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления Пестречинского муниципального района Республики Татарстан" // СПС "Гарант".
22. Постановление Главы Агрызского муниципального района РТ от 29 января 2008 г. № 5 "Об утверждении порядка представления нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления на антикоррупционную экспертизу и порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления Агрызского муниципального района Республики Татарстан" // СПС "Гарант".
23. Постановление Руководителя Исполнительного комитета Заинского муниципального района РТ от 26 ноября 2007 г. № 1624 "Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых и правовых актов и проектов нормативных правовых и правовых актов Исполнительного комитета Заинского муниципального района" // СПС "Гарант".
24. Гафиятуллин Р. Коррупция – проблема мировая, но победить ее никому еще не удавалось. URL: <http://info.tatcenter.ru>

В редакцию материал поступил 25.01.10.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов, коррупция, противодействие коррупции.
