

УДК 343.35:328.185

О.В. АГЕЕВА,
ведущий юрист-консульт

ООО НПЦ "Нефтехимэнергоснаб", г. Набережные Челны

E-mail: olga261177@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНЕ "ОБ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ"

В статье сформулировано понятие антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, представлены этапы развития правовой базы по исследуемой проблеме. Проведен анализ Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и выявлены проблемы в правовой регламентации антикоррупционной экспертизы.

В отечественной криминологической науке принято считать, что наиболее опасным проявлением преступного поведения в органах государственной власти и управления является коррупция, или продажность власти, рассматриваемая специалистами в большинстве случаев как совокупность преступлений или правонарушений, совершаемых должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления для удовлетворения своих корыстных либо иных личных интересов [1, с. 3].

Коррупция создала серьезные препятствия на пути поступательного развития рыночной экономики, создания и функционирования демократических институтов в нашей стране и, как следствие, снижение доверия общества к государственной власти, разочарование в демократических преобразованиях и падение авторитета нашей страны на международной арене.

В результате коррупция рассматривается и как фактор сохранения и развития выраженного социального неравенства вопреки официальным усилиям государства. Как следствие – национальное самосознание созрело для глубоких

антикоррупционных преобразований, затрагивающих все сферы социальной жизни. Следовательно, настало время для формирования и укрепления новой социальной и правовой среды, в которой не распространяется коррупция, что, в свою очередь, актуализирует проблему эффективности воздействия правовых норм и правового регулирования в целом [2, с. 30].

Результаты комплексных исследований коррупции свидетельствуют о том, что одной из наиболее значимых причин, ее порождающих, является несовершенство российского законодательства [3, с. 11]. Эксперты отмечают, что, помимо невысокого качества самих издаваемых правовых актов, достаточно низкой остается эффективность самих правотворческих процедур, создающих условия для принятия заведомо коррупционных правовых норм [4, с. 53].

Таким образом, противоречивость, несовершенство, двусмысленность и серьезные проблемы в нормативной правовой базе позволяют чиновникам создавать себе благоприятные условия для противоправного обогащения, а экстремистским организациям – прочную основу для своей деятельности [5, с. 23].

Наличие в законодательстве многочисленных отсылочных норм, по сути, переносит правовое регулирование важнейших вопросов жизнедеятельности страны на подзаконные акты органов исполнительной власти. В условиях высокой коррумпированности госаппарата это создает условия для появления нечетких, практически недоступных или непонятных для граждан и организаций инструкций и правил, создающих дополнительные условия для роста коррупции [6, с. 76].

Можно утверждать, что имеющиеся в настоящее время в России нормативные акты страдают отсутствием системности и поэтому имеют определенные дефекты (пробелы, противоречия и неопределенности). Данные дефекты препятствуют нормальному правоприменению и способствуют коррупционным проявлениям.

В связи с этим некоторые эксперты одной из приоритетных задач в сфере противодействия коррупции, относящейся к наиболее значимым факторам роста масштабов этнонационального экстремизма, изначально определяли анализ современного состояния правовой базы в части, касающейся противодействия коррупционным правонарушениям, а также определение направлений ее совершенствования. При этом использование правовых инструментов, по их мнению, должно применяться не только в отношении уже существующих "ущербных" с точки зрения коррупции норм, но и к тем нормативным правовым актам, которые будут создаваться в будущем за счет воздействия на сам правотворческий процесс [3, с. 15].

Таким инструментом и является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, которая, в сущности, выступает правореализационным механизмом, целью которого является предупреждение появления в них коррупционных факторов, создающих предпосылки для совершения коррупционных правонарушений на основании действующего законодательства Российской Федерации. Она, несомненно, является одним из основных инструментов эффективного механизма предупреждения коррупции.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов является разнovidностью криминологической экспертизы и, соответственно, специально-криминологической мерой предупреждения. Под специально-криминологическими мерами исследователи понимают меры, сдерживающие развитие негативных тенденций какого-либо явления в обществе. Эти меры осуществляются специальными субъектами предупреждения и направлены в первую очередь непосредственно на нейтрализацию (устранение, ликвидацию, локализацию, ограничение сферы распространения и т.д.) причин и условий, детерминирующих это социально-правовое явление [7, с. 160].

В Модельном законе "Основы законодательства об антикоррупционной политике", принятом в Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ [8], сформулировано понятие антикоррупционной экспертизы. Согласно ему, 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.

Под коррупционными факторами в юридической науке понимаются особенности нормативных правовых актов, позволяющие использовать их в коррупционных целях при осуществлении различных полномочий государственным или муниципальным служащим и должностным лицом органа исполнительной власти [9, с. 12].

В Российской Федерации подготовительная работа по очищению законодательства и подзаконных актов от правовых предпосылок коррупции началась примерно в 2000 г. в рамках обсуждений, которые проводили эксперты в экспертном сообществе. В 2004 г. эта работа начала приобретать практический характер. Счетной палатой Российской Федерации, Государственным университетом – Высшей школой экономики, фондом "Индем", Национальным антикоррупционным комитетом, а так-

же рядом исследователей был введен термин "коррупциогенность законодательства".

Публично впервые эта тема была озвучена президентом Российской Федерации в 2004 г. на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией. Тогда президент сказал, что "корни коррупции подпитываются некачественным законодательством" [10]. До этого господствовало мнение, что коррупция рождается в ходе применения правовых актов, сами же законы не рассматривались в качестве источника коррупции. В 2004 г. президент признал, что в законах накопилось много "коррупционного мусора" – правовых предпосылок коррупции. Поэтому предметом профилактики коррупции должно быть не только правоприменение, но и законотворческая деятельность. "Необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства" [10].

В 2004 г. на базе Центра стратегических разработок в результате серии дискуссий был выработан единый согласованный документ – Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта [3]. В 2006 г. при поддержке Всемирного банка документ был существенно дополнен и переработан, что позволило применять его при анализе и подзаконных актов, в том числе проектов административных регламентов [4, с. 54].

Антикоррупционная экспертиза была обозначена в качестве одного из направлений административной реформы в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р [11]. В Концепции зафиксировано, что в рамках мероприятий по внедрению экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность будут разработаны методики первичной и специализированной (предметной) экспертизы действующих нормативных правовых актов и вносимых проектов.

До сравнительно недавнего времени вопросы проведения антикоррупционной экспертизы на федеральном уровне не регулировались. Двадцать пятого декабря 2008 г. был принят Федеральный закон "О противодействии коррупции"

№ 273-ФЗ [12], в котором одной из мер по профилактике коррупции была названа антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

В развитие положений указанного закона Постановлениями Правительства Российской Федерации были утверждены Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [13], а также Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [14].

Семнадцатого июля 2009 г. был принят Федеральный закон № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" [15].

Указанный закон направлен на выявление и последующее устранение коррупциогенных факторов, под которыми в законе понимаются положения нормативных правовых актов и их проектов, 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, создающие условия для проявления коррупции.

Коррупционными факторами согласно Методике проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, являются:

а) факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, которые выражаются в следующем:

– в широте дискреционных полномочий – отсутствии или неопределенности сроков, условий или оснований принятия решения, наличии дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления;

– определении компетенции по формуле "вправе" – диспозитивном установлении возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления действий в отношении граждан и организаций;

– наличию завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установлении неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

– злоупотреблении правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления – отсутствию четкой регламентации прав граждан и организаций;

– выборочном изменении объема прав – возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления;

– чрезмерной свободе подзаконного нормотворчества – наличию бланкетных и отсылочных норм, приводящем к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

– принятии нормативного правового акта сверх компетенции – нарушении компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов;

– заполнении законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установлении общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

– юридико-лингвистической неопределенности – употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера;

б) факторы, связанные с наличием правовых пробелов, которые свидетельствуют об отсутствии правового регулирования некоторых вопросов в проекте документа и выражаются:

– в существовании собственно пробела в правовом регулировании – отсутствии в проекте документа нормы, регулирующей определенные правоотношения, виды деятельности и так далее;

– отсутствию административных процедур – отсутствию порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

– отказе от конкурсных (аукционных) процедур – закреплении административного порядка предоставления права (блага);

– отсутствию запретов и ограничений для органов государственной власти или органов местного самоуправления – отсутствию превентивных антикоррупционных норм, определяющих статус государственных (муниципальных) служащих в коррупциогенных отраслях;

– отсутствию мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления – отсутствию норм о юридической ответственности служащих, а также норм об обжаловании их действий (бездействия) и решений;

– отсутствию указания на формы, виды контроля за органами государственной власти или органами местного самоуправления – отсутствию норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за действиями органов государственной власти или органов местного самоуправления;

– нарушении режима прозрачности информации – отсутствию норм, предусматривающих раскрытие информации о деятельности органов государственной власти или органов местного самоуправления, и порядка получения информации по запросам граждан и организаций;

в) факторы системного характера – факторы, обнаружить которые можно при комплексном анализе проекта документа, то есть нормативные коллизии. Под нормативными коллизиями закон понимает противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Анализ закона позволяет выделить два вида антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов:

1) государственная, проводимая прокуратурой, Министерством юстиции Российской Федерации, органами, организациями, их должностными лицами;

2) независимая, проводимая аккредитованными в установленном порядке Министерством юстиции Российской Федерации юридическими и физическими лицами.

Антикоррупционная экспертиза проводится в отношении нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по разного рода вопросам, а также в отношении проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов, 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.

Принятие Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", несомненно, является своевременным и ожидаемым. Обществу были просто необходимы единые для всех участников нормотворческого и правоприменительного процесса требования к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов, требования, обеспечивающие ее системность и действенность. Однако при анализе указанного закона возникает вопрос, обеспечивает ли он выполнение главной задачи по очищению российских нормативных правовых актов от корней коррупции? Мож-

но ли быть уверенными, что с его принятием не будут приниматься нормативные правовые акты, содержащие коррупционные факторы?

К сожалению, анализ закона позволяет прийти к отрицательным ответам на поставленные вопросы. Это обусловлено рядом норм и пробелов, имеющихся в законе. К таким пробелам относятся следующие.

Во-первых, устранение выявленных в ходе антикоррупционной экспертизы коррупционных факторов не является обязательным.

Заключения по результатам антикоррупционной экспертизы обязательны для рассмотрения, но не для исполнения – они носят рекомендательный характер.

То есть даже в случае, когда никто не сомневается в том, что это действительно точно выделенный коррупционный фактор, он может быть оставлен в нормативном правовом акте или в его проекте. Законопроект никак не препятствует принятию нормативных правовых актов с выявленными коррупционными факторами. Это делает бессмысленным проведение антикоррупционной экспертизы [16].

Во-вторых, не установлена какая-либо ответственность органов, принимающих нормативные правовые акты и их проекты, за неустранение выявленных в результате антикоррупционной экспертизы коррупционных факторов, за принятие нормативных правовых актов, содержащих выявленные коррупционные факторы.

В-третьих, закон не устанавливает обязательности проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых действующих нормативных правовых актов, а также механизмов, обеспечивающих обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

В-четвертых, закон не предусматривает обязанности специалистов и органов – разработчиков нормативных правовых актов по предотвращению появления в разрабатываемом нормативном правовом акте коррупционных факторов и др.

Между тем систематическая антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов имеет смысл только в том случае, если она приучает разработчиков к этим новым

требованиям к качеству нормативных правовых актов, к нетерпимости к их нарушениям.

Цель внедрения антикоррупционной экспертизы в практику нормотворческой деятельности – добиться, чтобы через некоторое, достаточно короткое, время разработчики перестали предлагать, а соответствующие органы и должностные лица перестали принимать (утверждать) нормативные правовые акты, содержащие коррупционные факторы [16].

В том виде, в котором закон существует в настоящее время, вполне возможно, что сама экспертиза также может быть использована в коррупционных целях. Единственным противодействием против этого является полная публичность и прозрачность.

Закон будет эффективным средством противодействия коррупции, если в нем будет прямо сказано, что сего принятием не могут приниматься нормативные правовые акты, содержащие выявленные и не вызывающие сомнений коррупционные факторы. Что в определенном порядке и в обозримые сроки будут устранены коррупциогенные нормы из уже действующих нормативных правовых актов. Нормы закона должны прямо и полно, без отсылок и неопределенностей определить требования и процедуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, обеспечивающих соблюдение этих базовых норм снижения коррупциогенности российских нормативных правовых актов.

Список литературы

1. Кабанов П.А., Газимзянов Р.Р. Коррупция в России: понятие, сущность, причины, противодействие: учеб. пособие. – Набережные Челны: ИД "Стрежень", 2003. – 124 с.
2. Матковский С.В. Общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: правовые основы и характеристика субъектов // Следователь. – № 2 (130). – С. 30-32.
3. Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта / под ред. В.Н. Южакова. – М.: Статут, 2004. – 64 с.

4. См.: Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 52-66.

5. Найдено В.Н. Правовые средства противодействия коррупции как фактору, способствующему распространению этнонационального экстремизма в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2009. – № 6. – С. 23-30.

6. См.: Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. – М.: ЮрИнфорР, 2008. – 254 с.

7. См.: Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков: монография. – М.: Дружба народов, 2008. – 224 с.

8. Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – 2004. – № 33. – С. 225-260.

9. Головинский К.И. Концептуальная основа оценки нормативных актов на коррупциогенность // Следователь. – 2008. – № 5. – С. 12-23.

10. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г. – URL: <http://www.putin2004.ru>

11. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

12. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

13. Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 10. – Ст. 1240.

14. Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 10. – Ст. 1241.

15. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

16. Южаков В.Н. Антикоррупционная экспертиза: шанс на очищение // Ведомости. – 2009. – 30 июня.

В редакцию материал поступил 16.11.09.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, регламентация антикоррупционной экспертизы, Правила проведения антикоррупционной экспертизы.