

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ТЕКСТОВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

В Российской Федерации система предупреждения коррупции путем коррекции способствующих ей законодательных норм возникла сравнительно недавно.

Широкие возможности реализации политики и практики предупреждения и противодействия коррупции предоставляет мониторинг нормативных правовых актов и их проектов, заключающийся в оценке и анализе их положений на предмет выявления их коррупциогенности. Итогом проведения такого мониторинга становится не искоренение коррупции как таковой, а оказание на нее превентивного воздействия, детерминацию ее проявлений.

В этой связи особое значение имеет законодательная основа этой политики и практики. Основопологающим документом является здесь, конечно же, ФЗ «О противодействии коррупции» от 28.12.2008 г., а так же принимаемые на региональных уровнях соответствующие законы субъектов (в Тверской области такой закон был рассмотрен и принят Законодательным Собранием в июне 2009 г.¹).

Принципиальное значение с точки зрения проведения самого мониторинга текстов нормативно-правовых актов имеет ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принятый в июле 2009 г.².

Данный закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, вводит обязательный характер проведения такой экспертизы³. Анализ текста закона позволяет сделать вывод о том, что коррупциогенными факторами будут являться такие положения нормативно-правовых актов (их проектов), которые, устанавливают необоснованно широкие пределы усмотрения для правоприменителя или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. Кроме этого, коррупциогенными являются и положения с неопределенными,

* Морозова Арина Игоревна – к.филол.н., доцент кафедры гражданского процесса и правоохранительной деятельности юридического факультета ТвГУ.

¹ Закон Тверской области от 9 июня 2009 г. N 39-30 «О противодействии коррупции в Тверской области» // Тверские ведомости. N 24, 12-18 июня 2009 г.

² Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Российская газета» от 22 июля 2009 г. N 133

³ Данное положение заслуживает особого внимания, т.к. конкретизировало нормы Методики проведения экспертизы проектов нормативно-правовых актов, исключив тем самым факультативность проведения такой экспертизы

трудновыполнимыми и (или) обременительными требованиями к гражданам и организациям, создающие условия для проявления коррупции.

Важным моментом, содержащимся в рассматриваемом законе является факт разграничения полномочий при проведении экспертизы текстов нормативно-правовых актов. Так, например, Минюст России проверяет проекты федеральных законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ (в рамках их правовой экспертизы); нормативно-правовые акты, подлежащие госрегистрации; нормативно-правовые акты субъектов РФ (при мониторинге их применения). К сфере прокурорской антикоррупционной проверки отнесены вопросы, касающиеся: прав и свобод граждан; государственной и муниципальной собственности; государственной и муниципальной службы (включая госгарантии лицам, замещавшим соответствующие должности); бюджетного, налогового, таможенного, лесного и некоторых иных отраслей законодательства. При выявлении коррупциогенных факторов прокурор вправе потребовать внести изменения в акт или обратиться непосредственно в суд. В требовании прокурора должны быть указаны коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. Оно подлежит обязательному рассмотрению и может быть обжаловано.

Общественные организации и граждане также могут проводить независимую экспертизу, однако за свой счет. Заключение, составленное по результатам такой экспертизы, носит рекомендательный характер, но подлежит при этом обязательному рассмотрению.

Все компоненты, необходимые для проведения непосредственно самой экспертизы на коррупциогенность, представлены в постановлениях Правительства РФ от 05.03.2009 N 195 и N 196, которыми утверждены Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (далее - Правила)¹, а также сама Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (далее - Методика)².

¹ Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Собрании законодательства Российской Федерации от 9 марта 2009 г. N 10 ст. 1241

² Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Собрании законодательства Российской Федерации от 9 марта 2009 г. N 10 ст. 1241

В Правилах определены объекты экспертизы на коррупциогенность, представлены положения, устанавливающие формы экспертизы, полномочия субъектов экспертизы и правила учета ее результатов.

В Методике же, определенной в постановлении Правительства РФ (N 196) как обеспечительный компонент «экспертизы на коррупциогенность» (п. 1 разд. I), нашли отражение основные правила (раздел II) проведения экспертизы на коррупциогенность, которые в определенной мере являются руководящими принципами деятельности экспертов независимо от их правового статуса. По результатам экспертизы должно составляться экспертное заключение (п.5), в котором отражаются все выявленные положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта документа (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупционных факторов. Также отмечается, что в экспертном заключении могут быть отражены и возможные негативные последствия сохранения в проекте документа обнаруженных факторов, и, кроме этого, выявленные при проведении экспертизы положения, которые не относятся в соответствии с Методикой к коррупционным факторам, но могут способствовать созданию условий для проявления коррупции, указываются в экспертном заключении. Названное свидетельствует об учёте законодателем научно-практической составляющей экспертизы.

Раздел III анализируемой Методики содержит в себе непосредственно сам перечень коррупционных факторов. Перечень этот представлен через классификацию типичных коррупционных факторов (с раскрытием их содержания), которые определены в трех группах: факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления; факторы, связанные с наличием правовых пробелов; факторы системного характера. Перечень факторов достаточно подробен, но, как представляется, не исключает возможность дополнения, необходимость в котором будет выявляться с практикой проведения и совершенствования антикоррупционной экспертизы.

Итак, мы видим, что законодательно достаточно подробно прописаны основы противодействия коррупции путем проведения экспертизы текстов нормативно-правовых актов. Однако относительная молодость рассматриваемых норм оставляет ряд дискуссионных вопросов, наиболее острые из которых связаны с организационным обеспечением антикоррупционной экспертизы. ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» исключил факультативность её проведения, но оставил не решенными проблемы, связанные, в частности, с определением критериев, которые должны предъявляться к субъектам, осуществляющим экспертизу на

коррупциогенность (вопросы специализации образования и стажа¹, совместительства и т.д.); вопросы установления юридической ответственности независимых экспертов за необъективные (заинтересованные) результаты экспертизы.

*М.А. Туманов**

ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Коррупция является многогранным правовым и социокультурным явлением. Определение стратегии борьбы с этим, как показывает практика не только России, но и всех других государств, неизбежным злом предполагает комплексный подход.

Разумеется, наиболее яркими коррупционными деяниями являются те, которые предусмотрены уголовным законодательством, но не менее значимыми являются административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты. Кроме этого, следует учитывать такое особое явление, как «злоупотребление правами».

М.М. Поляков обращает внимание на то, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях нет отдельной главы, включающей в себя коррупционные административные правонарушения. Вопрос о ее выделении рассматривается, главным образом, на теоретическом уровне и пока не нашел своего отражения в действующем административном законодательстве. Согласно позиции автора, сегодня можно лишь условно говорить о выделении отдельных составов административных правонарушений, обладающих признаками коррупции. К их числу можно отнести:

— ст. 5.16. «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»;

— ст. 5.17. «Непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума»;

— ст. 5.18. «Незаконное использование денежных средств при фи-

¹ Так, на наш взгляд, целесообразно к проведению экспертизы привлекать специалиста-лингвиста со стажем по специальности не менее 5 лет. Такая практика позволит не только исключить юридико-лингвистическую неопределенность, но и сделать текст закона более понятным для граждан, не имеющих специального образования в сфере законодательного регулирования

* Туманов Максим Александрович - к.философ.н, зам. директора филиала ГОУ ВПО «Тверской государственный университет» в г. Ржеве Тверской области.