

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов на муниципальном уровне. Подчеркивается роль экспертизы как одного из наиболее эффективных средств противодействия коррупции. Анализируются проблемы, связанные с несовершенством законодательства по данному вопросу, предлагаются рекомендации по повышению эффективности проводимых антикоррупционных экспертиз.

Ключевые слова: правотворчество, законодательство, коррупция, муниципальный.

Вопросы искоренения коррупции уже давно вышли на уровень первостепенных государственных задач.

Ещё в 1999 году на 13-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в Санкт-Петербурге был принят «Модельный закон о борьбе с коррупцией».

В марте 2006 году Россия ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции.

В июле того же года Россия присоединилась к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

В конце 2008 года принимается Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который был направлен на внедрение международных стандартов в национальную правовую систему. Впервые законодательно введено само понятие «коррупция».

В 2009 году принимается Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В субъектах Российской Федерации также формируется собственная региональная правовая база, направленная на борьбу с коррупцией.

В развитие принятой законодательной базы Указами Президента РФ утверждены Национальная стратегия и Национальный план противодействия коррупции.

Однако, несмотря на принятие масштабных законодательных и организационных мер, вопросы борьбы с коррупцией не теряют своей актуальности. Именно борьба с этим злом стала одной из предвыборных задач, озвученных Президентом России Путиным В.В. в феврале 2012 года в статье «Демократия и качество государства»¹.

При этом бороться с коррупцией предлагается не путем репрессий, а путем максимального вовлечения как государственных, так и общественных структур. Для победы над системной коррупцией Президентом России предложено разделить не только власть и соб-

ственность, но исполнительную власть и контроль за ней. Политическую ответственность за борьбу с коррупцией должны совместно нести и власть, и оппозиция.

Кроме того, Президентом предложено установить новый порядок выдвижения кандидатур на должности Председателя и аудиторов Счетной палаты, формирования списка назначаемой части Общественной палаты. Кандидаты должны выдвигаться не Президентом, а Советом Государственной думы на основе согласия с кандидатурой всех фракций. Предложено выделить коррупционно опасные должности – как в аппарате исполнительной власти, так и в менеджменте госкорпораций, занимающий их чиновник должен получать высокую зарплату, но соглашаться на абсолютную прозрачность, включая расходы и крупные приобретения семьи. Кроме того, исходя из инициатив Президента, расширяется перечень должностей, в отношении которых применяется ротация кадров.

На сегодняшний день одним из наиболее распространенных методов борьбы с коррупцией является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Данная экспертиза позволяет пресечь возможные коррупциогенные действия ещё на стадии разработки проекта правового акта, а не бороться с их последствиями.

Проведение экспертизы регламентировано постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, которым утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – Методика)².

Вместе с тем, именно к данной Методике все больше высказывается нареканий в научном сообществе.

Во-первых, Методика не содержит никаких методов практического выявления коррупциогенных факторов, никаких указаний на то, как действовать эксперту при

¹ В.В. Путин. Демократия и качество государства // Газета «Коммерсантъ», №20/П (4805), 06.02.2012

² Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Российская газета» от 5 марта 2010 г. N 46, Собрание законодательства Российской Федерации от 8 марта 2010 г. N 10 ст. 1084

анализе нормативного акта на коррупциогенность. Единственное практическое указание – рекомендация проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта. Методика ограничивается лишь приведением перечня коррупциогенных факторов без каких-либо указаний, как именно их выявить. Следует отметить, что данное обстоятельство является лишь одним из множества в числе недостатков сложившейся организации правовой работы по принятию правовых актов.

Утвержденный в Методике перечень коррупциогенных факторов является закрытым, исчерпывающим. Это подтвердил Верховный Суд РФ в своем Определении от 16.03.2011 N 33-Г11-5³. Вместе с тем коррупция по своей природе представляет собой изменчивое социальное явление, постоянно изобретаются новые коррупционные схемы, совершенствуются уже существующие. В результате тормозом для эффективного противодействия коррупции становится сама Методика.

Необходимо отметить, что многие виды коррупциогенных факторов, разработанные в теории, например, такой, как избыточность правового регулирования, не вошли в утвержденный перечень. Как отмечает К.С. Щелоков, следствием избыточности правового регулирования является возникновение «двух слоев реальности: формально-правового, функционирующего в сфере должного, и материально-содержательного, функционирующего в сфере действительного. Вследствие тенденции дальнейшей формализации права разрыв между обоими слоями реальности постоянно увеличивается»⁴.

Другим распространенным коррупциогенным фактором, не нашедшим своего отражения в Методике, является наличие пробела правового регулирования.

Наличие пробела создает благоприятную среду для коррупции, так как позволяет заинтересованным лицам произвольно толковать закон и совершать действия по собственному усмотрению.

Необходимо отметить, что в ранее действовавшей Методике проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 05.03.2009 № 196, пробел правового регулирования рассматривался как коррупциогенный фак-

тор. При этом территориальные органы Минюста России неоднократно выявляли в нормативных правовых актах и их проектах такие факторы.

Аналогичная ситуация сложилась с другим коррупциогенным фактором – коллизией нормативных правовых актов, который учитывался прежней редакцией Методики, но затем был исключен.

Таким образом, необходимо дальнейшее совершенствование Методики. В качестве универсального выхода высказывается предложение об отказе от исчерпывающего перечня коррупциогенных факторов⁵. Однако, данное предложение чревато двусмысленностью, возможностью неоднозначного толкования, что тоже является коррупциогенным фактором.

Проведение антикоррупционной экспертизы в отношении муниципальных правовых актов имеет особое значение, поскольку само число муниципальных правовых актов гораздо большее, чем число принимаемых правовых актов федеральных и региональных органов государственной власти вместе взятых. Кроме того, органы местного самоуправления и по сей день испытывают острый дефицит профессиональных кадров, в том числе юридических. Именно поэтому, качество принимаемых муниципальных правовых актов порой оставляет желать лучшего.

Приступая к работе над поступившим на экспертизу проектом муниципального правового акта, необходимо ответить на ряд вопросов:

– действительно ли имеется потребность в урегулировании тех или иных отношений на муниципальном уровне, имеются ли отсылки к предполагаемому муниципальному правовому акту в законодательстве, уставе муниципального образования и отсутствуют ли действующие правовые акты, уже урегулировавшие данные правоотношения;

– входит ли решение данного вопроса в компетенцию органа местного самоуправления, уполномоченного издавать муниципальный правовой акт, проект которого рассматривается;

– есть ли необходимость до принятия муниципального правового акта изучить результаты опроса общественного мнения и необходимые статистические данные;

– какие правовые цели преследуются изданием нового документа;

– какие действуют нормативные правовые акты федерального и регионального уровней по данному вопросу либо по аналогичным вопросам;

– какова практика применения имеющихся правовых актов по данному вопросу, в том числе и аналогичных муниципальных правовых актов других муниципальных образований;

³ Определение Верховного Суда РФ от 16.03.2011 N 33-Г11-5 «Об отмене решения Ленинградского областного суда от 30.12.2010 и об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим областного Закона от 01.09.2004 N 52-ОЗ «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Тихвинский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» // Справочно-правовая система «Консультант +».

⁴ Щелоков К.С. Бюрократизация права // История государства и права. 2010. N 13. С. 24.

⁵ См.: Ковалевский В.И. Перспективы совершенствования методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Современное право. 2011. N 10. С. 30 – 32.

– компетенцию каких должностных лиц затрагивают нормы муниципального правового акта и проведено ли согласование представленного проекта с этими должностными лицами;

– каковы возможные последствия действия будущего муниципального правового акта: экономические, политические, социальные, правовые, экологические, демографические и другие;

– какие затраты материальных, финансовых и других ресурсов необходимы для реализации положений муниципального правового акта, проект которого рассматривается, соответствуют ли такие затраты ожидаемым результатам?

Для ответа на эти вопросы эксперт как минимум должен владеть системным, сравнительно-правовым и формально-юридическим научными методами.

В рамках муниципального нормотворчества и экспертизы муниципальных правовых актов особая роль должна отводиться региональным Советам (ассоциациям) муниципальных образований. Именно Совет призван аккумулировать опыт муниципального правотворчества, своевременно предоставлять членам Совета инструктивно-методическую информацию, подсказывать правильность принимаемых решений и выходы из проблемных ситуаций. Кроме того, Совет муниципальных образований должен стать действенным связующим звеном муниципалитетов с органами государственной власти, в том числе организатором совместных с органами прокуратуры и юстиции семинаров с представителями юридических служб органов местного самоуправления.

Подводя итог вышесказанному, необходимо выделить основные направления решения методологических проблем проведения антикоррупционных экспертиз проектов правовых актов:

1. Необходимо разработать и принять Федеральный закон «О порядке подготовки проектов нормативных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления», направленный на упорядочение всей системы действующих в России нормативных актов, создание научно обоснованных методических стандартов, определяющих содержание и форму правового акта, обеспечение законности в процессе принятия правотворческих решений и устанавливающий единые требования к проектам нормативных правовых актов всех уровней российской правовой системы, единую методику проведения правовой экспертизы проекта нормативного правового акта, единые требования к форме и содержанию экспертного заключения.

2. Установить на законодательном уровне ответственность органа публичной власти и должностного лица за издание нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам.

Библиография:

1. В.В. Путин. Демократия и качество государства // Газета «Коммерсантъ», №20/П (4805), 06.02.2012
2. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Российская газета» от 5 марта 2010 г. N 46, Собрание законодательства Российской Федерации от 8 марта 2010 г. N 10 ст. 1084
3. Определение Верховного Суда РФ от 16.03.2011 N 33-Г11-5 «Об отмене решения Ленинградского областного суда от 30.12.2010 и об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим областного Закона от 01.09.2004 N 52-ОЗ «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Тихвинский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» // Справочно-правовая система «Консультант +».
4. Щелоков К.С. Бюрократизация права // История государства и права. 2010. N 13. С. 24.
5. Ковалевский В.И. Перспективы совершенствования методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Современное право. 2011. N 10. С. 30 – 32

References (transliteration):

1. V.V. Putin. Demokratiya i kachestvo gosudarstva // Gazeta «Kommersant'», №20/P (4805), 06.02.2012
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26 fevralya 2010 g. N 96 «Ob antikorrupsionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i projektov normativnykh pravovykh aktov» // «Rossiyskaya gazeta» ot 5 marta 2010 g. N 46, Sbranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 8 marta 2010 g. N 10 st. 1084
3. Opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 16.03.2011 N 33-G11-5 «Ob otmene resheniya Leningradskogo oblastnogo suda ot 30.12.2010 i ob otkaze v udovletvorenii zayavleniya o priznanii nedeystvuyushchim oblastnogo Zakona ot 01.09.2004 N 52-OZ «Ob ustanovlenii granits i nadelanii sootvetstvuyushchim statusom munitsipal'nogo obrazovaniya Tikhvinskiy munitsipal'nyy rayon i munitsipal'nykh obrazovaniy v ego sostave» // Spravochno-pravovaya sistema «Konsul'tant +».
4. Shchelokov K.S. Byurokratizatsiya prava // Istoriya gosudarstva i prava. 2010. N 13. S. 24.
5. Kovalevskiy V.I. Perspektivy sovershenstvovaniya metodiki provedeniya antikorrupsionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov // Sovremennoe pravo. 2011. N 10. S. 30 – 32