

А.Р. Нематов

ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ФАКТОР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ТАДЖИКИСТАНЕ*

Аннотация. В статье анализируется опыт противодействия коррупции в Республике Таджикистан. Автором проводится анализ института антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов в Республике; выявляются проблемы и перспективы его совершенствования.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство.

Борьба с коррупцией приобретает глобальный характер. Таджикистан, как и все государства мира, занял активную позицию в борьбе с коррупцией. Между тем следует отметить, что отсутствие единой антикоррупционной политики в любом государстве обуславливает развитие социально-политических катаклизмов, что в конечном итоге грозит существованию самого государства как такового, как института политической системы общества, и поэтому формирование четкой антикоррупционной политики является одной из приоритетных задач современных государств.

Эффективная реализация антикоррупционной политики в государстве возможна только тогда, когда государство активно применяет против коррупции все доступные ему средства экономического, организационного, управленческого, правового характера. Антикоррупционная политика в государстве предусматривает использование кардинальных экономических, социальных, правовых средств воздействия. В рамках социальных мер по противодействию коррупции одним из таких средств может рассматриваться воспитание. Х.А. Умаров указывает на то, что в антикоррупционной политике государства, как самостоятельное направление, рассматривается формирование у граждан стереотипов некоррупцированного поведения, что выражается в обучении их тому, как реализовать и защитить свои права без подкупа должностных лиц и государственных служащих.¹ Поэтому антикоррупционную политику нельзя жестко отнести к какой-либо области политики (экономической, правовой и т.п.). Она является универсальной по своей природе.

* В основе статьи — доклад, представленный автором на Первом Евразийском антикоррупционном форуме и Седьмой Международной школе молодых ученых-юристов. Обзор работы Форума и Школы представлен ниже.

¹ См.: Умаров Х.А. Проблемы противодействия коррупции в Республике Таджикистан // Законодательство. Душанбе. 2011. № 2. С. 35.

Рассматривая антикоррупционную политику в рамках правовой политики, М.Н. Халифаев утверждает, что в Таджикистане в настоящий момент она выражается в формировании и развитии антикоррупционного законодательства². Мы думаем, что антикоррупционная политика в Таджикистане в рамках её правовой составляющей выражается не только в формировании антикоррупционного законодательства, но и в осуществлении проверки нормативных правовых актов на коррупциогенность, осуществляемой путем экспертизы нормативно-правовых актов. Свидетельством тому может служить принятие Постановления Правительства Республики Таджикистан от 2 сентября 2010 г. «Об утверждении Плана мероприятий по обеспечению исполнения дополнительных мер по усилению противодействия коррупции в Республике Таджикистан на 2010-2012 годы». Одним из приоритетных мероприятий, в соответствии с этим планом, стало проведение в республике антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов с целью выявления и устранения в них коррупционных факторов. Экспертизе подвергались те отрасли законодательства, которые регулировали наиболее коррупциогенные сферы общественных отношений.

В свете сказанного перед нами встает задача разграничения понятий «антикоррупционное законодательство» и «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов», которые являются двумя самостоятельными частями одного целого, т.е. правовой части антикоррупционной политики государства. Антикоррупционное законодательство направлено на противодействие коррупции. Оно в основном выражается в разработке и принятии нормативных правовых актов, направленных на борьбу с коррупцией (напри-

² См.: Халифаев М.Н. Проблемы совершенствования государственной антикоррупционной политики в Республике Таджикистан // Известия Академии наук Республики Таджикистан. Серия: философия и право. 2009. № 3. С. 154.

мер, Закон РТ «О борьбе с коррупцией»). Антикоррупционная экспертиза же направлена на противодействие проникновения коррупционных факторов в нормативно-правовые акты, тем самым предотвращение легитимизации коррупционных действий должностных лиц. Такая экспертиза являясь процессуальным механизмом, исследует действующее законодательство в целом на выявление в нем правовых норм, способствующих распространению и совершению коррупции.

Многие чиновники государства, склонны к совершению коррупционных действий, по сути используют все существующие в их распоряжении средства, механизмы, институты для достижения своей цели. Не исключением является и правотворческая деятельность, которая выражается в злоупотреблении должностными лицами правом на правотворчество. Исследование вопроса коррупции в рамках правотворческой деятельности невозможно без проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. С этой точки зрения, как выяснилось в процессе проведения экспертизы в нормативно-правовых актах выявляются коррупционные факторы,³ которые создают благоприятные условия для такого негативного общественного явления, как коррупция. В целом коррупция является антисоциальным явлением, иначе говоря, социальным в её негативном состоянии. Нормативное закрепление коррупционных факторов, т.е. их закрепление и внедрение в законодательство, придает коррупционным действиям должностных лиц легитимный характер. Тем самым, коррупциогенные акты придают коррупционным действиям правовой и законный характер. Иначе говоря, цитируя Ю.А. Тихомирова, коррупциогенность статутных актов может влечь за собой действия и решения уполномоченных лиц, совершаемые в легальной форме, но противоправные по мотивам и результатам использования⁴.

Яркий пример использования правотворческих полномочий в коррупционных интересах приводит В.В. Лунев, который пишет, что в период непоследовательной перестройки и реформирования, бюрократия использовала провозглашенные, но не обеспеченные организационно и нормативно нарождающиеся рыночные отношения; во время «революционной» приватиза-

ции «бесхозной» собственности, она создавала юридические «дыры» для себя⁵.

Эффективное правотворчество и осуществление контроля над ним является мощным фактором противодействия коррупции. Неэффективное правовое регулирование, отсутствие самого правового регулирования ввергают общество в хаос, и не последнюю роль в создании этого играет коррупция. Отсутствие правового регулирования общественных отношений, которое само может выступить в качестве коррупционного фактора, приводит к коллапсу в этих отношениях. Неосуществление или неэффективное осуществление правотворчества уже может создать благоприятную среду для коррупции. Отсутствие нормативного правового регулирования, в том числе недостаточное правовое регулирование (т.е. пробел в праве) приводит к самодетельности и какому-то измышленному нормотворчеству со стороны государственных органов и их должностных лиц. Правовое регулирование новых общественных отношений является важным условием предупреждения коррупции. Только путем эффективного правового регулирования всех сфер общественных отношений возможно противостоять коррупции. Например, отсутствие четких регламентированных процедур как в законах, так и подзаконных актах приводит к тому, что эти процедуры с учетом собственной выгоды вырабатываются самими государственными органами и их должностными лицами, т.е. здесь налицо злоупотребление правом на правотворчество.

Предотвращение закрепления коррупционных факторов в законодательстве на стадии его разработки предусматривает совершение ряда действий организационно-процессуального характера. Особое место среди них и занимает антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов. Нельзя игнорировать и недооценивать роль антикоррупционной экспертизы в отношении уже принятых и вступивших в действие нормативных актов.

Проведение антикоррупционной экспертизы и нормативное её воплощение нашли отражение в ст. 49 Закона РТ «О нормативных правовых актах». Положение ст. 49 Закона в целом посвящено экспертизе нормативных правовых актов. Хотя ч. 1. ст. 49 не указывает антикоррупционную экспертизу в качестве вида экспертизы, но следует отметить, что понятие «экспертиза» в законе обобщает в себе многие виды экспертизы, применяемые к нормативно-

³ Факторы, способствующие возникновению в нормативно-правовом акте условий для совершения коррупционных действий, могут считаться коррупционными факторами. Коррупционный фактор, являясь обеспечивающим фактором, в своем содержании носит неправильное или ошибочное отражение таких правообразующих факторов, как политический, экономический и др.

⁴ Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. М., 2008. С. 443.

⁵ Лунев В.В. Правовое регулирование общественных отношений — важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности // Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права. М., 2002. С. 20.

правовым актам, в том числе и антикоррупционную экспертизу. В ст. 49 есть множество положений, обобщающих проведение антикоррупционной экспертизы. Так, ч. 2. ст. 49 закрепляет, что в качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие непосредственного участия в разработке данного проекта, что крайне важно соблюдать при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Как уже говорилось, экспертиза в целом и антикоррупционная экспертиза в частности могут рассматриваться как процессуальный механизм по внутренней проверке нормативно-правовых актов на содержание коррупциогенных правовых норм.

Процессуальное содержание антикоррупционной экспертизы предусматривает наличие самостоятельных стадий по её осуществлению. Предлагаются следующие стадии антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:

- 1) подготовительная стадия;
- 2) стадия проведения антикоррупционной экспертизы;
- 3) стадия оформления результатов антикоррупционной экспертизы.

Эффективное осуществление антикоррупционной экспертизы государственными органами предполагает координацию их действий в этом направлении. Ведь субъектов осуществляющих или обеспечивающих проведение антикоррупционной экспертизы, в государстве достаточно много. Здесь следует поддержать мнение Ю.А. Тихомирова о необходимости обеспечения единообразия деятельности экспертных учреждений и отдельных экспертов в работе по анализу коррупциогенности правовых актов. Автор пишет, если этого не сделать, то многие органы — и палаты Федерального Собрания, и правительственные и ведомственные структуры, и Генеральная прокуратура РФ, и региональные органы — могут давать оценки одних и тех же актов на основе разных критериев. Принятие же общей методики позволит другим органам действовать на её основе и с учетом той специфики, которая может быть отражена в их рекомендациях⁶. Справедливости ради, следует сказать, что на межгосударственном уровне в настоящий момент Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ разрабатываются Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Конечно, разработка таких рекомендаций в нормативной форме полезна и на государственном уровне.

⁶ Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. М., 2008. С. 444.

По каким же критериям следует анализировать нормативно-правовые акты и их проекты на коррупциогенность? Определение критериев коррупциогенных положений должно иметь научную почву, и роль правовой науки здесь должна быть доминирующей. Коррупционные приемы, положения, факторы (ученые-юристы по-разному называют эти критерии), встречаемые в законодательстве, условия, обуславливающие совершение актов коррупции, весьма многообразны. Так, В.Н. Лопатин отмечает три приема — это усложнение процедуры исполнения норм законодательства, что делает их реализацию порою невозможной; принятие законов и норм, которые носят общий отсылочный характер; использование экспертов и специалистов, которые откомандированы различными министерствами и ведомствами в парламент и аппарат правительства, которые лоббируют ведомственные узкокруговые интересы чиновников⁷.

М.Т.-М. Баймаханов пишет, что эффективность антикоррупционной экспертизы в том, что наметилось несколько направлений, которые на начальной стадии призваны стать на пути разрастания коррупции. Приступая к антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов, экспертные учреждения и отдельные эксперты дают анализ названных проектов по 6-7 показателям: возможность делегирования государственных органов и должностных лиц дискреционными полномочиями (т.е. полномочиями действовать по своему усмотрению); соблюдение административных процедур, т.е. четкое и однозначное фиксирование в законодательстве административных процедур; соблюдение правил литературного языка и юридической терминологии; наличие пробелов в регулировании того или иного вопроса; наличие коллизий в нормативных правовых актах, которые дают правоприменителю свободу выбора и применения правовых норм⁸.

Анализ действующего законодательства как Таджикистана, так и России свидетельствует о распространенности в нем вышеуказанных коррупционных факторов. Так, В.Н. Мартышкин на примере законодательства Республики Мордовия, где было проведено 912 антикоррупционных экспертиз, пишет, что наиболее типичными в этих актах являлись коррупцио-

⁷ См.: Лопатин В.Н. Проблемы предупреждения коррупции при формировании и реализации антикоррупционной политики // Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права / Под ред. В.В. Лулева. М., 2002. С. 96.

⁸ См.: Баймаханов М. Т.-М. Правотворчество и связанные с ним научно-организационные технологии // Право в современном белорусском обществе. Минск. 2011. Вып.6. С. 21-23.

генные факторы, такие как: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «в праве»; выборочное изменение объема права; принятие нормативно-правового акта за пределами компетенции; отсутствие или неполнота административных процедур; наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; юридико-лингвистическая неопределенность⁹.

Широкий спектр коррупционных факторов дается Т.Г. Дауровой, к которым она относит следующие: широта дискреционных полномочий; отсутствие конкретизации сроков, порядка проведения процедур, отсутствие исчерпывающего перечня документов; наличие неоднозначно или не исчерпывающим образом определяющих основания отказа в удовлетворении законных требований либо в принятии решения в пользу заинтересованного лица; наличие положений, обуславливающих информационную закрытость органов исполнительной власти, отсутствие или снижение государственного либо общественного контроля за законностью и обоснованностью, принимаемых должностным лицом или государственным органом решений; наличие положений, создающих необоснованно обременительные условия для реализации лицом или организацией своего права; коллизия в праве; использование неоднозначных или неустоявшихся понятий, формулировок, категорий оценочного характера, допускающих различное их толкование и др.¹⁰

Вышеприведенные факторы свидетельствуют о широком круге коррупционных факторов, встречающихся в нормативных правовых актах. Вместе с тем вырисовывается яркая картина, которая позволяет экспертной организации и/или эксперту решить, по каким критериям и положениям следует провести

антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Самыми распространенными среди них выступают, те которые можно отнести к основным коррупционным факторам, — это широта дискреционных полномочий, неполнота и неопределенность административных процедур, юридико-лингвистическая неопределенность, пробел и коллизия в праве, которые дают правоприменителю право выбора правовых норм. Многие из них могут выступать в качестве производных коррупционных факторов, которые можно включить в содержание основных коррупционных факторов. Так, не указание сроков осуществления действий, не указание полного перечня документации могут рассматриваться в рамках такого основного коррупционного фактора, как неполнота и неопределенность административных процедур. Конечно, такая классификация является условной.

Таджикистан выбрал путь построения правового государства, и антикоррупционная политика государства здесь играет немаловажную роль. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, а также их проектов, как составная часть антикоррупционной политики государства, призвана противодействовать коррупции путем предотвращения проникновения коррупционных элементов в нормативно-правовые акты на стадии их разработки, а также выявления и устранения в действующих нормативно-правовых актах.

Мы попытались в рамках статьи рассмотреть роль антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в деле противодействия коррупции, путем выявления коррупционных факторов в нормативных правовых актах и их удаления. Это только постановка проблемы, которая требует более глубокого и тщательного анализа.

Библиографический список:

1. Баймаханов М. Т.-М. Правотворчество и связанные с ним научно-организационные технологии // Право в современном белорусском обществе. Минск. 2011. Вып.6.
2. Лопатин В.Н. Проблемы предупреждения коррупции при формировании и реализации антикоррупционной политики // Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права / Под ред. В.В. Лулева. М., 2002.

⁹ Мартышкин В.Н. О противодействии коррупции: теоретические и практические аспекты // Международное и внутригосударственное право в условиях глобализации: проблемы теории и практики: Материалы международной научной конференции 25-28 апреля 2011 г. М., РАП, 2012. 457.

¹⁰ См.: Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики / Кол. авт.; под ред. О.И. Цыбулевской. Саратов, 2009. С. 216.

3. Лунеев В.В. Правовое регулирование общественных отношений — важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности // Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права. М., 2002.
4. Мартышкин В.Н. О противодействии коррупции: теоретические и практические аспекты // Международное и внутригосударственное право в условиях глобализации: проблемы теории и практики: Материалы международной научной конференции 25-28 апреля 2011 г. М., РАП, 2012.
5. Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики / Кол. авт.; под ред. О.И. Цыбулевской. Саратов, 2009.
6. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. М., 2008.
7. Умаров Х.А. Проблемы противодействия коррупции в Республике Таджикистан // Законодательство. Душанбе. 2011. №2.
8. Халифаев М.Н. Проблемы совершенствования государственной антикоррупционной политики в Республике Таджикистан // Известия Академии наук Республики Таджикистан. Серия: философия и право. 2009. № 3.

References (transliteration):

1. Baimakhanov M. T.-M. Pravotvorchestvo i svyazannye s nim nauchno-organizatsionnye tekhnologii // Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve. Minsk. 2011 god. Vyp.6.
2. Lopatin V.N. Problemy preduprezhdeniya korrupsitsii pri formirovani i ryealizatsii antikorrupsionnoi politiki // Preduprezhdenie organizovannoi i korrupsionnoi prestupnosti sredstvami razlichnykh otraslyei prava / Pod red. V.V. Luneva. M., 2002.
3. Lunyeev V.V. Pravovoe regulirovanie obshchestvennykh otnoshenii — vazhnyi faktor preduprezhdeniya organizovannoi i korrupsionnoi prestupnosti // Preduprezhdenie organizovannoi i korrupsionnoi prestupnosti sredstvami razlichnykh otraslyei prava. M., 2002.
4. Martyshkin V.N. O protivodyeistvii korrupsitsii: tyeoreticheskie i prakticheskie aspekty // Mezhdunarodnoe i vnutrigosudarstvennoe pravo v usloviyakh globalizatsii: problemy tyeorii i praktiki: Materialy mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii 25-28 aprelya 2011 g.M., RAP, 2012.
5. Pravotvorchestvo organov vlasti v Rossiiskoi Federatsii: problemy tyeorii i praktiki / Kol. avt.; pod red. O.I. Tsybulevskoi. Saratov, 2009.
6. Tikhomirov YU.A. Sovremennoe publichnoe pravo. M., 2008.
7. Umarov KH.A. Problemy protivodyeistviya korrupsitsii v Respublike Tadzhiqistan // Zakonodatelstvo. Dushanbe. 2011. № 2.
8. Khalifaev M.N. Problemy sovershenstvovaniya gosudarstvennoi antikorrupsionnoi politiki v Respublike Tadzhiqistan // Izvestiya Akademii nauk Respubliki Tadzhiqistan. Seriya: filosofiya i pravo. 2009 god. № 3.