

16. Государственное право Российской Федерации / Под ред. О.Е. Кутафина М., 1996.
17. Николаева Л.А. Надзор прокуратуры: проблемы теории и практики // Прокурорская и следственная практика. 1997. № 2. С. 84.
18. Елизаров А.Б. Роль и место прокурорского надзора в триаде властей // История государства и права. 2003. № 6. С. 24-26.

Ольга Николаевна РОДИОНОВА —
доцент кафедры уголовного права
Уральской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук
urpravo@usla.ru

УДК 343.9

ОЦЕНКА НОРМАТИВНЫХ ТРЕБОВАНИЙ КАК ЗАВЫШЕННЫХ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

АННОТАЦИЯ. В статье обсуждаются оценки нормативных требований как завышенных, предлагаемые в разных методиках проведения антикоррупционной экспертизы. Автор считает возможным использовать для оценки соответствие указанных требований целям правового регулирования и исполнимость их для адресатов нормы.

SUMMARY. In the article it is discussed evaluation of normative requirements as surplus offered in different methods of the anticorruption expertise. The author offer to use for evaluation: conformity of this requirements to aims of legal regulation, their realization by addressees of norms.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Оценка нормативных требований, коррупция, антикоррупционная экспертиза.

KEY WORDS. Estimation of normative requirements, corruption, anticorruption expertise.

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции [1] и Федеральным законом «О противодействии коррупции» [2] нормативные акты и их проекты должны проходить антикоррупционную экспертизу. Методики проведения подобной экспертизы находятся в настоящее время в стадии разработки [3].

В предлагаемых методиках одним из коррупциогенных факторов названы «завышенные требования нормы права» [4; 33], либо «завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права» [5; 10]. Для выявления данного фактора необходимо оценить, являются ли требования, предъявляемые нормой права ее адресатам, завышенными. В имеющихся методиках предлагаются разные подходы к такой оценке.

Авторы методики анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти завышенными предлагают считать требования, обременительные настолько, что они превышают уровень разумного [5; 10-11]. Думается, не случайно далее говорится, что этот фактор сложен для выявления, поскольку предложенный критерий является оценочным: не ясно, какой уровень считать разумным. В работе К.И. Головщинского обсуждаются два подхода. Убедительно показана невозможность применения первого из них, опирающегося на теорию так называемой эндогенной коррупции [4; 8-12]. В рамках второго подхода, разделяемого названным автором, предлагается выявлять уровень завышения нормативных требований путем сравнения проверяемого акта с актами, регулирующими сходные отношения [4; 13-14]. Автор видит сложность осуществления такого подхода в необходимости обнаружения не менее двух актов, регулирующих однотипные отношения [4; 33-34].

Однако нам представляется, что проблема не в этом. Практически всегда есть несколько вариантов для сравнения (например, действующая редакция и проект, старая редакция и новая и т. д.). Исключения редки и относятся к новым предметам регулирования. Второй подход вызывает сомнения в другой плоскости — если предлагаются во всех вариантах одинаковые требования, достаточно ли это для вывода о том, что они не завышены? Скорее всего, их одинаковость означает, что все они выполнены в одной логике и не более того.

К.И. Головщинским предлагается критерием завышенности требований считать «степень правовых ограничений» [4; 34-35], но возникает вопрос, как эта степень измеряется? Неоднозначность и сложность предлагаемых вариантов свидетельствует о трудности поставленной задачи и необходимости дальнейших поисков.

Думается, что можно к оценке требований подойти следующим образом. Требования вводятся законодателем, адресованы субъектам регулируемых отношений и реализуются с участием должностных лиц. Поэтому оценивать их завышенность необходимо как минимум в трех плоскостях.

Во-первых, требования вводятся для достижения каких-либо целей в сфере правового регулирования. Следовательно, любое оцениваемое нами требование должно обсуждаться с точки зрения его соответствия особенностям регулируемых отношений, его значимости для достижения целей регулирования. Завышенными предлагается считать требования, которые не predeterminedены особенностями регулируемых отношений, не увязаны с целями осуществляемого регулирования. Так достаточно часто в локальных актах вводятся требования, не связанные с регулируемыми отношениями, имеющими целью выполнение каких-либо иных задач. Например, типична попытка увязывания выполнения каких-либо действий в сфере ЖКХ (предоставление гражданам услуг, выдача им справок и др.) с отсутствием задолженности по оплате за жилищно-коммунальные и иные услуги. Иногда названными требованиями «отягощаются» и сделки с квартирами, хотя они относятся к иной области правового регулирования.

Проверка анализируемых требований через призму базовых целей содержащих их актов требует выделения последних. Цель может быть указана в самом акте, в пояснительных или сопровождающих документах, формулироваться экспертом, исходя из текста акта, или запрашиваться у разработчиков.

Во-вторых, требования по тем или иным причинам могут быть неудобными для исполнения должностным лицом, которому поручается их обеспечение. Требование может быть неудобным как в субъективном восприятии должностного лица, так и объективно трудно выполнимым.

Неудобное для должностного лица требование либо не будет выполняться, либо будет выполняться формально (положительный эффект от его наличия в правовом акте не наступит), либо будет выполняться избирательно (что дает простор коррупции), либо будет использоваться преимущественно в целях коррупции. Другие способы освобождения чиновника от обеспечения «неудобных» для него требований — перекладывание им своих обязанностей на граждан, исполнение требования удобным для должностного лица, но более затратным для адресатов нормы способом; увеличение времени для реализации требования и т. д.

В данном аспекте анализа завышенными предлагается считать лишь те требования, выполнение которых объективно проблематично для должностных лиц, для реализации которых не хватает имеющегося бюджета рабочего времени,

персонала, знаний, квалификации и иных ресурсов. Например, количество персонала паспортного стола, выдающего справки населению, как правило, не соответствует числу людей, получающих названные справки. В результате, объективно в течение рабочего дня они не могут обслужить всех посетителей. С одной стороны, люди тратят время в очереди, приходят несколько раз или занимают очередь еще до начала рабочего дня. С другой — у многих возникает желание получить справку без очереди, пусть и за дополнительную плату, что порождает коррупционные схемы.

Поэтому каждое нормативно закрепленное требование должно сопровождаться четкой технологией его обеспечения должностными лицами. В рамках антикоррупционной экспертизы должно проверяться наличие в акте или сопровождающих его документах регламента реализации данного требования должностными лицами с указанием необходимого количества персонала и уровня его квалификации, рабочего времени и иных ресурсов. Кроме того, необходима инструктивная основа по реализации данного положения (схема действий исполнителя). Отсутствие этого позволяет считать требование трудноисполнимым. Кстати, в самих планах по противодействию коррупции по традиции указываются только сроки и исполнители, при этом не отмечается, требуются ли им дополнительные ресурсы для реализации новых или дополнительных функций [3]. Отсутствие указания на источник выделения необходимых ресурсов дает повод считать требование неисполнимым для данной территории.

В-третьих, нормативные требования могут быть неудобны для субъектов (адресатов) регулируемых отношений. Оценка их чрезмерности здесь скорее субъективна, чем объективна, поэтому самым надежным является опрос, что не всегда возможно. Любое требование, как правило, рассматривается адресатами как нежелательное, поэтому, чем меньше таких требований, тем лучше. Можно провести оценку акта по количеству требований с рекомендацией их минимизации.

Возможна оценка требований с точки зрения их удобства для адресата. Некоторые виды требований не предполагают их специального выполнения (они есть у адресатов нормы, образно говоря, «по жизни», например, уровень образования, пол, возраст). Естественно, это наименее коррупциогенные требования. Остальные требования можно разделить на те, выполнение которых необходимо только для общения с должностными лицами и те, что могут быть полезны для чего-либо еще. Например, требование обладать определенной квалификацией для получения лицензии на занятие той или иной деятельностью необходимо не столько для выдачи лицензии, сколько для реализации самой деятельности.

Наиболее коррупциогенны требования, которые надо выполнять специально и только для общения с должностными лицами. Например, абонентом ГТС может быть либо собственник квартиры, либо лицо, зарегистрированное в ней. Если собственником является малолетний (который не может быть абонентом в силу возраста), то для установки телефона необходимо кого-либо зарегистрировать в квартире, что может ущемлять права собственника.

При выполнении экспертизы надо оценить, должно ли требование выполняться адресатом специально, может ли быть использовано в иной деятельности или необходимо только для принятия решения должностным лицом. Последний тип может рассматриваться как завышенное требование.

Невозможность или нежелание выполнить требование могут быть связаны, в частности, с объемом действий по выполнению требования, длительностью процесса, иными моментами, как объективными, так и субъективными, поэтому предложить критерий оценки уровня трудности его выполнения не представляется возможным. Однако, интересен не сам уровень трудности, а его значения, при которых соблюдение требования будет заменяться на коррупционные схемы. Для такой замены необходимо, чтобы она была возможна. Кроме всего прочего, это означает, что требование остается реально не выполненным. Поэтому важно не столько содержание требования, сколько его обязательность для исполнения. Например, если требование знания иностранного языка необходимо только для решения вопроса (например, победы в конкурсе), можно попытаться его «обойти», а если иностранный язык нужно постоянно использовать в дальнейшем, невыполнение этого требования становится практически невозможным.

Чтобы стать обязательным, выполнение требования должно фиксироваться так, чтобы быть проверяемым впоследствии, а не только однократно оцениваться должностным лицом. Для этого нужна схема последующего контроля. Требования, не обеспеченные таким контролем, могут рассматриваться как завышенные.

Можно отметить связь обязательности требования и обсуждавшегося выше характера требований. Видится, что требования, которые выполняются специально для принятия решения должностным лицом, труднее поддаются последующему контролю, чем те, что не требуют специального выполнения или используются для каких-либо иных целей. Например, несложно проверить в любое время уровень образования, возраст, владение языком, профессиональные навыки и т. д.

Неудобным может быть не само требование, а способ подтверждения его выполнения: необходимость представлять бумаги, истребовать их из разных инстанций, пребывать в очередях, тратить на все это время, ходить в неудобные часы и т. д. Чем менее удобно адресату, тем больше желание использовать коррупционную схему.

Вероятность коррупции тем выше, чем больше инстанций надо пройти, больше времени в ней пробыть, включая очереди и присутствие при процессе работы должностного лица, больше оформляющих действий выполнить.

Чем больше участие адресата в оформлении, тем ниже положительный эффект от него — достоверность отражения реальности падает. Зачастую граждане не узнают о том, что написано в справке, которую их попросили принести, только получая эту справку. Если текст не устраивает, они начинают принимать меры по изменению содержания документа. Если бы справку запросило само должностное лицо, оно получило бы ее в первоначальном виде.

Можно предложить считать завышенным любое участие адресата в деятельности по подтверждению выполнения требования, которое не требует его обязательного присутствия.

Например, для оформления прав на жилой дом, получаемый по наследству, требуется собрать значительное число справок, передавая их из одного отдела в другой, прежде чем будут выданы документы, представляемые нотариусу. Затем пакет документов от нотариуса необходимо перенести в регистрационные органы, чтобы там получить свидетельство. Информацию в налоговые органы передают без участия гражданина, но затем требуется его личная явка с подлинниками документов. При этом явиться можно только после получения информации

из регистрационных органов. В чем смысл присутствия во всей этой деятельности наследника, не ясно, поскольку от него требуется, по сути, только одно — выразить свое согласие на принятие наследства.

Еще менее понятен смысл приглашения гражданина за год до достижения им пенсионного возраста в управление Пенсионного фонда РФ для сверки данных о стаже, предоставленных работодателем, с трудовой книжкой, которая хранится, естественно, у работодателя.

В идеале адресат должен прийти с заявлением в назначенное время и получить ответ. Либо то и другое может быть сделано вообще без личной явки. Должностное лицо выполняет все, кроме того, что нельзя сделать без гражданина, т. е. действия, которые может осуществить только сам субъект регулируемых отношений (например, дать согласие на избрание, отказаться от принятия наследства, представить документы, которые есть только у него). Если нельзя сразу реализовать идеальную схему, то надо к ней стремиться.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Национальный план противодействия коррупции: утв. Указом Президента РФ от 31.07.2008 г. № Пр-1568) // Росс. газ. 2008. 5 августа.
2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» п. 2 ст. 6 // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.
3. Приказ Минюста РФ от 30.09.2008 г. № 219 «Об утверждении плана Министерства юстиции Российской Федерации по противодействию коррупции на 2008-2009 гг.» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / Под ред. Г.А. Сатарова и М.А. Краснова. М., 2004. 61 с.
5. Методика анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти. М., 2006. 33 с.

*Татьяна Дмитриевна САДОВСКАЯ —
ст. преподаватель кафедры
административного и финансового права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук,*

*Ольга Александровна ЯНОВА —
старший инспектор Счетной палаты
Тюменской области
sevrugin@jurati.ru*

УДК 342.6(470+571)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. В статье анализируется законодательство субъектов Российской Федерации, регламентирующее деятельность региональных контрольно-счетных органов и практика его применения. Обосновывается вывод о необходимости принятия федерального закона, определяющего основные принципы создания и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.