

РАЗВИТИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В ОБЛАСТИ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

© 2011 О.Ю. Бакаева

доктор юридических наук, профессор

Саратовский государственный социально-экономический университет

E- mail: bakaeva22@yandex.ru

Отмечается важная роль борьбы с коррупцией в области таможенного дела; определяются меры, предпринимаемые в этом направлении таможенными органами. Устанавливается содержание антикоррупционной экспертизы нормативных таможенно-правовых актов и их проектов; предлагаются возможные направления совершенствования данного института.

Ключевые слова: коррупция, таможенные органы, антикоррупционная экспертиза.

Важность борьбы с коррупцией в таможенной сфере трудно переоценить. Негативное отношение к таможене и ее должностным лицам, недоверие и даже враждебное отношение к ним во многом предопределено негативными явлениями, в том числе преступными деяниями, со стороны самих сотрудников таможенных органов. Несмотря на то, что эти явления, к счастью, не носят массового характера, в российском обществе сложилось стереотипное отношение к таможенникам как к мздоимцам.

В различные исторические периоды существования Российского государства публичная власть выражала озабоченность совершением неправомερных деяний служащими таможенных органов, выражающихся в получении взяток, превышении должностных полномочий, халатном отношении к своим обязанностям.

Традиционные направления борьбы с коррупцией в таможенной сфере (повышение правовой культуры, превентивные и карательные меры, внедрение системы управления рисками и пр.) в последние годы дополнились и еще одним видом - антикоррупционной экспертизой проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы (ФТС) России.

Сам термин "коррупция" (от лат. "corruptio") означает подкуп, продажность общественных и политических деятелей и должностных лиц. В конечном итоге коррупция направлена на подрыв основ публичной власти.

В законодательстве под коррупцией (коррупционными правонарушениями) понимается не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ государственными должностными ли-

цами, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ¹. Такие правонарушения являются уголовно наказуемыми. В Уголовном кодексе РФ такой состав преступления, как "коррупция", отсутствует. Виновные лица привлекаются к ответственности за злоупотребление должностными полномочиями, их превышение, получение и дачу взятки, служебный подлог и др.

По мнению современных ученых-правоведов, коррупция - это прежде всего не предусмотренное законом предоставление и использование объектов материального мира и нематериальных преимуществ, благ в результате реализации публичных полномочий либо с использованием своего служебного положения должностными лицами².

В Российской Федерации озабоченность масштабами коррупционных явлений обострилась в середине 90-х гг. XX в., однако конкретные шаги по противодействию данному негативному явлению были сделаны лишь через десятилетие.

В 2006 г. Россия ратифицировала конвенцию ООН, направленную против коррупции³. В соответствии с ее положениями каждое государство, следуя основополагающим принципам своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию в нем общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным

имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

В середине 2008 г. был разработан Национальный план противодействия коррупции⁴, а в конце этого года принят федеральный закон “О противодействии коррупции”⁵. В соответствии с ним состоялось внесение изменений в действующие на территории РФ правовые акты⁶.

Противодействие коррупции включает в себя в первую очередь меры по борьбе с ее проявлениями, выражающиеся в совершении уголовно наказуемых деяний. Однако не менее важным направлением является и комплекс превентивных мер, направленных на противодействие коррупции. Такие меры нацелены на недопустимость совершения правонарушений либо на сведение их к минимуму. Следует отметить, что ряд коррупционных деяний происходит в силу несовершенству правовых норм, допускающих действие должностных лиц по усмотрению. Такие законодательные “лазейки” могут быть признаны коррупциогенным фактором.

Раскрывая сущность системного подхода в антикоррупционной политике государства, В.Н. Лопатин предлагает включить в данную политику следующие элементы:

- формирование ее понятия, целей и принципов;
- деятельность по охране прав и свобод человека и гражданина;
- установление приоритетных сфер и системы мер предупреждения коррупции;
- определение системы субъектов реализации антикоррупционной политики;
- формирование компетенции органов публичной власти в рамках антикоррупционной политики;
- определение и проведение антикоррупционных начал в правотворческой и правоприменительной деятельности;
- формирование общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами⁷.

Таким образом, одним из приоритетных направлений политики государства в данной области выступает независимая экспертиза, проводимая на стадии правотворческого процесса.

В 2009 г. была введена обязательная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов⁸, конкретизированная позднее Правительством РФ⁹.

Как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, антикоррупционная экспертиза - это не только средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, но и дополнительный инструмент обеспечения качества актов, их большей эффективности¹⁰. В данной связи важно оценить проект нормативного акта с точки зрения его соответствия действующему законодательству, “вписывания” в правовую систему страны. Особенно актуален данный вопрос для сферы внешней торговли и ее государственного регулирования, где нередко возникают коллизии между положениями таможенного и иных отраслей законодательства.

В 2008 г. в системе таможенных органов уже создавалась рабочая группа по проведению антикоррупционной экспертизы положений Таможенного кодекса РФ¹¹, однако результаты ее работы так и остались неизвестными для общественности.

В соответствии с государственным курсом на противодействие коррупции Федеральной таможенной службой РФ 22 марта 2010 г. был утвержден Порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФТС России¹². В нем установлено, что такая экспертиза проводится в рамках правовой экспертизы в целях выявления в проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Ее срок не должен превышать 7 рабочих дней со дня поступления проекта в Правовое управление ФТС России. Таким образом, такую экспертизу проводят специалисты (юристы) Правового управления центрального таможенного органа.

Выявленные в проектах нормативных правовых актов коррупциогенные факторы отражаются в экспертном заключении, составляемом Правовым управлением ФТС России при проведении антикоррупционной экспертизы. Заключение составляется и при невыявлении таких факторов.

К числу коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, относятся:

- а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной

власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле “вправе” - диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага)¹³.

Коррупциогенные факторы могут касаться также неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требований к гражданам и организациям. Это:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, т.е. установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

- юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

В итоговом документе отражаются все выясненные положения проекта нормативного правового акта, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта нормативного правового акта (разделы, главы, статьи, части, пункты, подпункты, абзацы) и соответствующих коррупциогенных факторов.

Если обратиться к Таможенному кодексу РФ в его начальной редакции (был принят 28 мая 2003 г.), то к положениям, содержащим коррупциогенные факторы, можно отнести, например: установление разумного срока уничтожения товаров (п. 1 ст. 245); возможность использования таможенным органом при определении таможенной стоимости товаров иной ценовой информации, находящейся в его распоряжении (п. 3 ст. 288); право руководителя ФТС России освобождать отдельных лиц от определенных форм таможенного контроля (п. 6 ст. 386).

В настоящее время в целях исключения возможности появления в ведомственных правовых актах норм, усложняющих управленческий процесс и создающих условия для вымогательства, взяточничества, а также других форм проявления коррупции Федеральной таможенной службой осуществляется анализ проектов ведомственных нормативных правовых актов на соответствие их действующему законодательству и на коррупциогенность.

Так, подразделениями собственной безопасности в 2009 г. рассмотрено свыше 51 тыс. проектов ведомственных нормативных актов, из которых возвращено с замечаниями на доработку 568 (в 2008 г. 31 тыс. рассмотрена и 301 возвращен). А за три квартала 2010 г. проанализировано 43 074 проекта нормативных правовых актов и отдельных решений таможенных органов. Из них 452 возвращены с замечаниями или не были согласованы¹⁴.

Нельзя не признать правомерным мнение, что коррупция в большей мере проявляет себя на ста-

дии правоприменения (на стадии применения нормы права к конкретному жизненному обстоятельству посредством принятия юридического акта властного характера), в меньшей степени коррупция имеет место на уровне нормотворчества¹⁵. Ключевую роль в выявлении и пресечении преступлений коррупционной направленности в таможенной сфере играют сами таможенные органы. Так, в 2010 г., по материалам подразделений собственной безопасности таможенных органов, было возбуждено 94 % от общего числа уголовных дел такого рода, что следует признать одним из самых высоких показателей для подобных структур федеральных органов исполнительной власти. Около 200 должностных лиц привлечены к уголовной ответственности. Кроме того, 48 уголовных дел возбуждено в отношении 49 взяточдателей.

Таким образом, в таможенной сфере проводится система мероприятий, направленных на противодействие коррупции как в процессе правотворчества, так и в рамках правоприменения. Между тем следует обозначить несколько направлений развития такой деятельности.

Во-первых, как было указано выше, в системе таможенных органов антикоррупционная экспертиза проводится должностными лицами Правового управления ФТС России, т.е. лицами, являющимися впоследствии и правоприменителями. Представляется целесообразным привлечение к такой деятельности и иных специалистов.

В данной связи обоснованным видится вывод А.В. Филатовой, утверждающей, что «антикоррупционная экспертиза является самостоятельным и наиболее актуальным видом экспертной деятельности, которая за счет предметной специфики может выступать и как государственная экспертиза, и как общественная, независимая или научная»¹⁶. Созвучна данному выводу и позиция других ученых, которые считают необходимым включение «независимых экспертов в комиссии по размещению заказов, а также в «рабочие группы» государственных органов, занимающихся выработкой антикоррупционных превентивных мер, направленных на предотвращение коррупционных проявлений и действий со стороны государственных служащих»¹⁷.

Не умаляя значимости государственной антикоррупционной экспертизы, проводимой должностными лицами ФТС России, следует отметить, что независимая объективная оценка нор-

мативных правовых актов и их проектов учеными-юристами, представителями бизнес-сообщества, преподавателями, позволит повысить эффективность такой работы.

Во-вторых, совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов РФ обуславливает и усиление прокурорского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства. Полномочия прокуроров по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов по вопросам, касающимся в числе прочих и таможенного законодательства, должны реализовываться не формально и бессистемно, а в полной мере. При выявлении коррупциогенных факторов в таможенно-правовых актах прокурор обязан внести соответствующее требование о его изменении или отмене или обратиться в судебные органы.

Прокурорский контроль может дополняться общественным и парламентским контролем за соблюдением антикоррупционного законодательства РФ.

В-третьих, следует учитывать, что в связи с образованием таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана таможенное регулирование в большей части осуществляется на наднациональном уровне. Особая роль в данном процессе отводится постоянно действующему регулирующему органу - Комиссии Таможенного союза, в рамках деятельности которой принимаются решения, становящиеся источниками таможенного права. Представляется целесообразным создание на наднациональном уровне рабочей группы, в компетенцию которой будут входить полномочия по проведению антикоррупционной экспертизы проектов решений Комиссии Таможенного союза.

В рамках работы данной рабочей группы возможно проведение контроля и за соблюдением антикоррупционного законодательства таможенными органами стран-участниц Таможенного союза.

В-четвертых, в целях повышения уровня информированности физических и юридических лиц - участников таможенных правоотношений о проводимых таможенными органами мерах в целях противодействия коррупции ФТС России целесообразно на официальном сайте периодически (например, 1 раз в квартал) размещать подробную информацию о нормативных правовых актах, в положениях которых выявлены корруп-

циогенные факторы. В настоящее время доступны лишь сведения о правонарушениях коррупционной направленности, пресекаемых подразделениями собственной безопасности таможенных органов. Полагаем, что информация, касающаяся проведения антикоррупционной экспертизы, будет способствовать большей открытости таможенных органов и реализации принципа гласности в их деятельности.

Президентом Российской Федерации на современном этапе правовых преобразований поставлена задача выработки целостной государственной стратегии противодействия коррупции и осуществления последовательной и скоординированной политики в этой сфере¹⁸. В данной связи такие меры не должны носить разрозненный, несистематический характер; они должны представлять собой целостную систему введения антикоррупционного законодательства и его реализации. Думается, что в области таможенного дела со временем данный институт станет более совершенным, а его эффективность будет подтверждена не только государственной властью в России, но и мировым сообществом.

¹ См.: П. 1 ст. 2 Модельного закона о борьбе с коррупцией. Принят в г. Санкт-Петербурге 3 апр. 1999 г. Постановлением 13-4 на 13-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информ. бюл. / Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. 1999. № 21. С. 70-84.

² Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная политика как важнейший элемент формирующейся антикоррупционной функции современного Российского государства // Антикоррупционная политика в современной России / под ред. А.В. Малько. Саратов, 2006. С. 20.

³ О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: федер. закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации (далее - СЗ РФ). 2006. № 12. Ст. 1231.

⁴ Национальный план противодействия коррупции: утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Рос. газ. 2008. 5 авг.

⁵ О противодействии коррупции: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁶ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных

Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции": федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 280-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.

⁷ Лопатин В.Н. О системном подходе к антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 25.

⁸ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 26 февр. 2010 г. № 96 // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

¹⁰ Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журн. рос. права. 2009. № 10. С. 8.

¹¹ О создании рабочей группы по проведению антикоррупционной экспертизы положений Таможенного кодекса Российской Федерации: приказ ФТС России от 28 окт. 2008 г. URL: <http://www.tks.ru/news/law/2008/11/05/0007>.

¹² Об утверждении Порядка проведения в ФТС России антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФТС России: приказ ФТС России от 22 марта 2010 г. № 533 // Рос. газ. 2010. 25 мая.

¹³ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февр. 2010 г. № 96 // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084. П. 3.

¹⁴ Информация размещена на официальном сайте ФТС России. URL: www.customs.ru.

¹⁵ Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" / под ред. С.Ю. Наумова. М., 2009. С. 73-79.

¹⁶ Филатова А.В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 31.

¹⁷ Левакин И.В., Шишова Ж.А. Роль независимой экспертизы в противодействии коррупции // Рос. юстиция. 2010. № 8. С. 35.

¹⁸ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

Поступила в редакцию 06.12.2010 г.