

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 34.096

И. А. Двойменный

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ КАК ОДИН ИЗ АСПЕКТОВ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы законодательного регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, анализируются основные проблемы проведения их антикоррупционной экспертизы и экспертизы проектов правовых актов в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, противодействие коррупции, региональная программа противодействия коррупции, субъекты проведения антикоррупционной экспертизы.

UDC 34.096

I. A. Dvoimenny

ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF NORMATIVE LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS AS ONE OF ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF REGIONAL PROGRAMS OF ANTI-CORRUPTION

Abstract: in article questions are analyzed of legislative regulation of anti-corruption examination of regulations are considered, the main problems of conducting their anti-corruption examination and examination of drafts of legal acts in territorial subjects of the Russian Federation.

Keywords: anti-corruption examination of regulations and their projects, anti-corruption, regional program of anti-corruption, subjects of conducting anti-corruption examination.

Введение

В настоящее время коррупция считается одной из самых серьезных угроз безопасности Российской Федерации наряду с такими вызовами обществу, как международный терроризм, организованная преступность, наркоторговля, поэтому в последнее время в России предпринимаются последовательные шаги по формированию механизма противодействия коррупции.

Значительную роль в возможности возникновения коррупционных проявлений играет несовершенство принимаемых государственными органами, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления нормативных правовых актов. В связи с этим трудно переоценить значение и важность антикоррупционной экспертизы нормативных

правовых актов и проектов нормативных правовых актов, поскольку ее целью является выявление факторов, связанных с коррупцией и способствующих ее проявлениям.

Законодательное регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Несмотря на то, что с момента признания антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов самостоятельным видом экспертной деятельности прошло уже десять лет, и она прочно вошла в научный оборот, законодательно закрепленного определения антикоррупционной экспертизы до сих пор нет. Также нет единого мнения относительно определения данного понятия и в научной юридической литературе.

Одни исследователи определяют антикоррупционную экспертизу как «вид криминологической экспертизы, проводимой специалистами (экспертной комиссией) по выявлению заложенных в правовых нормах возможностей способствования коррупционным проявлениям в процессе их реализации, результатом которых становится мотивированное заключение, содержащее, помимо описания коррупциогенных факторов, рекомендации, направленные на устранение или ограничение их действия» [1].

По мнению других, антикоррупционная экспертиза представляет собой «деятельность компетентных и уполномоченных на то соответствующими органами физических и юридических лиц (экспертов и экспертных учреждений), состоящую из проведения исследования нормативных правовых актов и /или проектов нормативных правовых актов, иных правовых документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также выдачи ими заключения или иного документа по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний, умений и навыков в области правового регулирования противодействия коррупции и практики реализации антикоррупционного законодательства и подзаконных антикоррупционных нормативных правовых актов» [2].

Третьи авторы под антикоррупционной экспертизой понимают комплекс мероприятий по выявлению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимоотношения [3].

Каждая из приведенных точек зрения имеет право на существование, однако все многообразие сформулированных в юридической науке определений антикоррупционной экспертизы можно свести к определению, закрепленному в статье 2 Модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принятого в 2012 году на 37 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. Согласно данному закону, «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов — деятельность по выявлению коррупциоген-

ных факторов в нормативных правовых актах, проектах нормативных правовых актов и подготовке заключений, содержащих рекомендации по их устранению, а также требований прокурора об изменении нормативного правового акта» [4].

В качестве субъектов антикоррупционной экспертизы, согласно федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов», принятому Государственной Думой Российской Федерации в 2009 году, могут выступать прокуратура Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти в области юстиции, а также органы, организации, их должностные лица [5]. Законом также предусмотрена возможность проведения независимой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов институтами гражданского общества и гражданами Российской Федерации.

Указанный закон предусматривает самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в установлении порядка осуществления антикоррупционной экспертизы. Такой подход позволяет учесть особенности их структуры, создает предпосылки для подробной регламентации всех аспектов осуществления такой экспертизы, позволяет выстраивать оптимальные модели устранения коррупциогенных норм. Вместе с тем на сегодняшний день в практике органов государственной власти субъектов Российской Федерации — разработчиков нормативных правовых актов нет единого подхода в определении порядка проведения антикоррупционной экспертизы.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации регулирует законодательство субъектов Российской Федерации.

Мероприятия, связанные с проведением антикоррупционной экспертизы, в той или иной форме включены в большинство региональных антикоррупционных программ. Так, например, план мероприятий по реализации программы «Противодействие коррупции в Воронежской области на 2018—2020 годы» [6], содержит раздел «Совершенствование правовых основ противодействия коррупции в Воронежской области и проведение антикоррупционной экспертизы», включающий в себя ряд мероприятий,

связанных с проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов губернатора Воронежской области, правительства Воронежской области, проектов законов Воронежской области, проектов постановлений Воронежской областной Думы и поправок к ним. Планом также предусматривается проведение анализа результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Воронежской области.

Вместе с тем наблюдается серьезная дифференциация по субъектам антикоррупционной экспертизы - основным исполнителям соответствующих программных мероприятий. Можно выделить следующие основные подходы к закреплению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы, в региональных программах противодействия коррупции:

1) основным исполнителем мероприятий антикоррупционной экспертизы является соответствующее структурное подразделение аппарата губернатора либо администрации соответствующего субъекта Российской Федерации (примером могут служить Белгородская, Брянская, Ивановская, области);

2) исполнителями мероприятий являются все органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (как, например, в Калужской, Ростовской, Псковской областях);

3) основными исполнителями мероприятий являются специальные органы государственной власти (Московская, Астраханская области);

4) исполнителями мероприятий являются органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления (Волгоградская область) [7].

В соответствии с Законом Воронежской области «О профилактике коррупции в Воронежской области» [8], исполнительные органы государственной власти Воронежской области проводят антикоррупционную экспертизу принимаемых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных

правовых актов) в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих исполнительных органов государственной власти Воронежской области.

По решению губернатора Воронежской области антикоррупционная экспертиза проводится правовым управлением правительства области в отношении нормативных правовых актов губернатора Воронежской области и правительства Воронежской области при мониторинге их применения [9].

Результаты антикоррупционной экспертизы, проводимой правовым управлением правительства Воронежской области, отражаются в заключении, подготавливаемом по результатам антикоррупционной экспертизы.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению исполнительными органами государственной власти Воронежской области - разработчиками проектов нормативных правовых актов.

В случае получения заключения правового управления правительства Воронежской области по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта о наличии в тексте коррупциогенных факторов уполномоченный исполнительный орган государственной власти Воронежской области в соответствующей сфере деятельности в течение 10 рабочих дней со дня поступления заключения осуществляет подготовку проекта нормативного правового акта, устраняющего коррупциогенный фактор, и представляет в правовое управление правительства Воронежской области.

В случае несогласия с результатами антикоррупционной экспертизы, проведенной правовым управлением правительства Воронежской области, свидетельствующими о наличии в тексте нормативного правового акта коррупциогенных факторов, исполнительный орган государственной власти Воронежской области представляет в правовое управление правительства Воронежской области письменное обоснование своего несогласия.

Окончательное решение по заключению правового управления правительства Воронежской области по результатам проведе-

ния антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта принимает губернатор Воронежской области.

Еще одним аспектом реализации мероприятий антикоррупционной экспертизы, предусмотренных региональными программами противодействия коррупции, является взаимодействие органов государственной власти с физическими и юридическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов. Так, в Воронежской, Орловской и Тульской областях эксперты заключают с органами государственной власти специальные соглашения. В соответствии с такими соглашениями осуществляется информирование независимых экспертов о разработке проекта нормативного правового акта и его размещении для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы, осуществляется общий анализ выявляемых коррупциогенных факторов и т. д.

Следует отметить в целом невысокую эффективность работы института независимых экспертов. Такая ситуация связана, вероятно, с наличием ряда пробелов в федеральном законодательстве, а также с недостатками во взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации с независимыми экспертами. Так, на федеральном уровне остались нерешенными некоторые вопросы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы. В частности существует пробел в определении профессиональных требований к лицам, изъявившим желание получить аккредитацию на проведение экспертизы на коррупциогенность. Кроме того, сроки для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов могут устанавливаться таким образом, что у разработчика соответствующего проекта не остается времени для учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы.

Для эффективной антикоррупционной экспертизы необходимы оперативный доступ к текстам проектов нормативных правовых актов (т. е. публикация на сайтах соответствующих органов), адекватный срок для проведения экспертизы, возможность направления заключений в электронной форме, публикация и учет таких заключений.

В целях устранения указанных типичных недостатков рекомендуется:

— включить в число исполнителей мероприятий программ противодействия коррупции, связанных с осуществлением антикоррупционной экспертизы, все региональные органы исполнительной власти;

— установить дополнительные квалификационные требования к лицам, претендующим на получение аккредитации по проведению экспертизы;

— установить адекватные сроки проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

— создать на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации разделы и подразделы, посвященные проведению антикоррупционной экспертизы;

— размещать на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации заключения, поступившие от юридических и физических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность;

— принять меры, направленные на активизацию взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с юридическими и физическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность.

Заключение

Подводя итог, следует отметить, что законодательной основой проведения антикоррупционной экспертизы в отношении региональных нормативных правовых актов является федеральное законодательство в сфере противодействия коррупции, законодательство субъектов Российской Федерации, ведомственные правовые акты и иные документы органов Прокуратуры Российской Федерации, Минюста России и других министерств и ведомств по оценке законодательства субъектов Российской Федерации на коррупциогенность. Руководствуясь принципами организации проведения ан-

तिकоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, обозначенных в законодательстве, органы государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывают регламенты и правила проведения так называемой «внутренней» экспертизы проекта нормативного правового акта на стадии нормотворчества.

Вместе с тем, несмотря на достаточно проработанный уровень законодательного закрепления проведения антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов, необходимо проводить дальнейшую работу по совершенствованию методического и организационного сопровождения данного вида экспертной деятельности на уровне нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Матковский С. В.* Правовая природа антикоррупционной экспертизы / С. В. Матковский // *Российский следователь*. — 2008. — № 24. — С. 28.
2. *Кабанов П. А.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации: от осознания необходимости до институционализации / П. А. Кабанов // *Следователь*. — 2010. — № 8. — С. 17.
3. *Головицкий К. И.* Диагностика коррупциогенности законодательства / под ред. Г. А. Сатарова, М. А. Краснова. — М., 2004. — С. 12.
4. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : [модельный закон: утвержден постановлением № 37-12 от 17.05.2012 МПА СНГ] [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://continent-online.com/Document/?doc_id=31226625.
5. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : [федер. закон: принят Гос. Думой 3 июля 2009 г.: по состоянию на 11 окт. 2018 г.] // *Собрание законодательства РФ*. — 20.07.2009. — № 29. — Ст. 3609.
6. Противдействие коррупции в Воронежской области на 2018—2020 годы [Электронный ресурс] : программа. — Режим доступа: <https://www.govvrn.ru/plany-protivodejstviu-korrupcii>.
7. Противдействие коррупции в субъектах Российской Федерации : научно-практическое пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014. — С. 23.
8. О профилактике коррупции в Воронежской области : [закон Воронежской области: принят Воронежской областной Думой 30 апр. 2009 г.: по состоянию на 28 окт. 2016 г.] // *Собрание законодательства Воронежской области*. — 08.07.2009. — № 5. — Ст. 172.
9. О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Воронежской области : [постан. Правительства Воронежской обл.: принято 5 февр. 2010 г.: по состоянию на 9 дек. 2011 г.] // *Собрание законодательства Воронежской области*. — 08.04.2010. — № 2. — Ст. 57.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии

E-mail: kafupk@vrn.ranepa.ru

Тел.: 8 (473) 253-84-51