

ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

О. В. Калтыга

ПРОБЛЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Аннотация. В данной статье дается анализ действующего антикоррупционного законодательства. Выделяются основные проблемы антикоррупционной экспертизы такие как: не урегулирован порядок рассмотрения экспертных заключений, полученных субъектами правотворчества от независимых экспертов, содержащих в себе предложения по устранению выявленных ими коррупционных факторов; не во всех субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления нормативными правовыми актами предусмотрено проведение независимой антикоррупционной экспертизы; сам Закон содержит много недостатков внутренних и внешних коллизий, неясностей, пробелов; проблемы качества экспертного заключения, а так же юридическая сила такого заключения. Автором предлагаются возможные пути устранения вышеназванных проблем. Выявляется ряд органов, уполномоченных проводить данный вид экспертизы. Анализируется российская практика проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также деятельность независимых экспертов и экспертных учреждений на федеральном уровне а также в отдельных субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: юриспруденция, экспертиза, законопроект, коррупция, методика, законодательство, заключение, конвенция, проект, государство.

На сегодняшний день состояние коррупции в различных сферах жизнедеятельности стало одной из самых серьезных угроз, препятствующих гармоничному развитию Российского государства и общества. Ее общественная опасность признается большинством руководителей органов государственной власти, политическими и общественными деятелями. В связи с этим на территории России начинают создаваться положительно зарекомендовавшие себя за рубежом, на федеральном, региональном и муниципальном уровне механизмы по сдерживанию коррупционного поведения в различных сферах общества. Особое место среди механизмов сдерживания коррупции отводится специфической мере профилактического воздействия на нее - антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Нормативная правовая база целенаправленной и систематической работы

по снижению коррупционных рисков законодательства Российской Федерации появилась в связи с ратификацией Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.¹ Особое внимание к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства приобрело статус официального требования: п. 3 ст. 5 Конвенции устанавливает, что в рамках политики и практики предупреждения и противодействия коррупции каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и админис-

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года. Федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ о ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции/ Правовая система Консультант плюс // <http://www.consultant.ru>

тративных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней. Настоящая норма Конвенции является правовым основанием того, чтобы в обязательном порядке осуществлялась экспертиза законодательства Российской Федерации, направленная на снижение его коррупционных рисков. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как антикоррупционное средство первоначально было законодательно закреплено на федеральном уровне в ст. 6 Федерального закона “О противодействии коррупции”². Несколько позже правовому регулированию антикоррупционной экспертизы был посвящен специальный федеральный законодательный правовой акт - Федеральный закон “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” и ряд других нормативных правовых актов, подготовленных для его реализации и эффективного применения.³ Вопрос устранения из законодательства Российской Федерации норм, которые могут способствовать и способствуют совершению коррупционных правонарушений, стал активно подниматься несколько лет назад. Так, еще в 2004 г. Президент Российской Федерации, выступая на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, указывал, что необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства. Утверждение о том, что большое количество коррупционных правонарушений в значительной мере обусловлено наличием дефектов законодательства, сегодня уже не вызывает возражений.⁴ Вместе с тем, до недавнего времени внимание к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства Российской Федерации не имело правовой и методической основы и носило характер отвлеченных теоретических дискуссий. Анализируя Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов, можно сделать вывод о том, что экспертиза на коррупциогенность представляет собой анализ проектов нор-

мативных правовых актов и иных документов, проводимый Минюстом России и аккредитованными им независимыми экспертами, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.⁵ Действующее российское антикоррупционное законодательство предусматривает производство следующих видов антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов - государственную, общественную и независимую. Государственную антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов проводят государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, уполномоченные на такую деятельность, а общественную - представители общественных организаций. Независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов проводят независимые эксперты - институты гражданского общества и граждане. При этом для проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов федерального уровня Правительством Российской Федерации предъявлено разумное требование - аккредитация независимых экспертов Министерством юстиции Российской Федерации. Действующий порядок аккредитации независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, разработан Минюстом России в марте 2009 г. и обнародован надлежащим образом.⁶ В соответствии с действующими федеральными нормативными правовыми актами независимыми экспертами федеральных нормативных правовых актов и их проектов могут быть физические и юридические лица, удовлетворяющие требованиям к аккредитации. Таким образом, антикоррупционная экспертиза пока производится юристами, не имеющими, как правило, экспертной подготовки. Более

² Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ “О противодействии коррупции” // Российская газета. 2008. 30 дек.

³ Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” // Российская газета. 2009. 22 июля.

⁴ <http://minjust-orel.ru/index.php?option=com>

⁵ Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 N 195 “Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции” // СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. 1240.

⁶ Приказ Министерства юстиции РФ от 31.03.2009 N 92 “Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность” // Российская газета. 2009. 29 апреля.

того, согласно Приказу Министерства юстиции РФ от 31.03.2009 N 92 “Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность” для получения аккредитации юридическое лицо представляет в Минюст России: заявление об аккредитации; заверенную копию свидетельства о государственной регистрации юридического лица; подписанный руководителем организации список сотрудников организации, отвечающих требованиям к аккредитации физического лица; заверенные копии документов государственного образца о высшем профессиональном образовании указанных сотрудников организации; заверенные копии трудовых книжек указанных сотрудников организации; заверенные копии документов, удостоверяющих личности указанных сотрудников организации. Физическое лицо представляет такие же документы. В целом достаточно иметь высшее образование, работать в данной сфере и ты - уже эксперт.⁷

В Российской Федерации созданы правовые основы проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также деятельности независимых экспертов и экспертных учреждений на федеральном уровне и в отдельных субъектах Российской Федерации. Однако отдельные вопросы независимой экспертной деятельности остались вне правового регулирования, начиная с аккредитации независимых экспертов и до учета результатов таковой.⁸ Необходимо отметить, что в действующих нормативных правовых актах о правовом регулировании антикоррупционной экспертизы не урегулирован порядок рассмотрения экспертных заключений, полученных субъектами правотворчества от независимых экспертов, содержащих в себе предложения по устранению выявленных ими коррупциогенных факторов, а также порядок подготовки и направления письменных уведомлений о результатах рассмотре-

ния таких заключений субъектами правотворчества. Также не во всех субъектах Российской Федерации и тем более органах местного самоуправления нормативными правовыми актами предусмотрено проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Закон об антикоррупционной экспертизе должен соответствовать тем нормам, которые он установил, в частности правовым принципам, что не наблюдается в законодательном регулировании данного вопроса. Как считают эксперты, занимающиеся анализом антикоррупционного законодательства Российской Федерации - Закон содержит много недостатков (внутренних и внешних коллизий, неясностей, пробелов).⁹ Изменилось название фактора, влияющего на коррупцию. В Законе он называется коррупциогенным, а не коррупционным. Казалось бы, какая разница, как назвать причины, приводящие к коррупции, главное, чтобы не существовало слишком много значений у легитимного термина (используемого в Законе). Однако это не так. В Законе отсутствует упоминание о коррупциогенных нормах. Если норму рассматривать как продукт власти, то норма, не соответствующая обязательным требованиям по антикоррупционной безопасности, должна считаться не пригодной, т.е. коррупциогенной. Но для такого юридического признания недостаточно мнения эксперта-прокурора или иного эксперта, в том числе так называемого независимого эксперта. Экспертное заключение, если оно соответствует обязательным (легитимным) требованиям, можно рассматривать как заключение эксперта (как один из источников доказательств) при принятии властью юридически значимого решения. Однако такое решение можно оспорить, если вторая сторона, которая проектировала данную норму, не согласна с таким решением и сомневается в том, что выводы в заключении эксперта соответствуют всем необходимым (процессуальным и/или процедурным) требованиям. Фактически Закон об антикоррупционной экспертизе не установил ни прав, ни обязанностей, ни ответственности экспертов, которые должны выполнять такие экспертизы, что в дальнейшем приведет к неопределенности и множеству споров по поводу трактовки той или иной нормы законодательного акта. Закон

⁷ Россинская Е.Р.: Правовые и методологические проблемы антикоррупционной экспертизы / Правовая система Консультант плюс // <http://www.consultant.ru/>

⁸ Кабанов П.А.: Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: Проблемы и перспективы правового регулирования / Правовая система Консультант плюс // <http://www.consultant.ru/>

⁹ Нестеров А.В. Поможет ли антикоррупционная экспертиза противодействию коррупции в России? // Государство и право. 2011. №6. с.87

об антикоррупционной экспертизе состоит из пяти статей, размещенных на восьми страницах текста. Он весьма лаконичен и содержит много отсылочных норм, требующих множества официальных комментариев. Скорее всего, его ждет судьба неоднократно измененная и дополненная.¹⁰

В ст. 1 определены сфера действия Закона и цель, а также приведена дефиниция термина “коррупционные факторы”, которая сильно отличается от дефиниции, данной в Постановлении Правительства РФ от 5 марта 2009 г. №195. К ним относятся факторы, создающие условия для проявления коррупции. В этой связи у экспертов появляется первая трудность, заключающаяся в том, что же они должны исследовать. При этом считается, что коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов и их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудно-выполнимые и/или обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Таким образом, в самих факторах заложены критерии для их сравнения. В противовес Закону в 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 5 марта 2009 г. №196, используется термин “коррупционные факторы”, т.е. положения проектов документов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их. К коррупционным нормам относятся положения проектов документов, содержащие коррупционные факторы. Таким образом, фактически наличие коррупционного (коррупционного) фактора приводит к дефекту положения нормативного правового акта или коррупционности данного положения. В этой связи следует различать факторы и положения

(нормы). Для того чтобы выявлять коррупционные нормы (несоответствие обязательным требованиям), в нормативных правовых актах и их проектах необходимо на законодательном уровне установить такие требования. Статья 2 Закона посвящена только принципам организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, но не экспертизе как процедуре, что выглядит довольно странно. Кроме того, п. 5 данной статьи имеет еще и дефинитивный характер. В частности, в нем, с одной стороны, определены сотрудничающие субъекты (органы, организации и их должностные лица), а с другой - институты гражданского общества, которые обозначены в ст. 5 как организации и граждане. Из ст. 2 видно, что к первым субъектам относятся только федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также их должностные лица. Необходимо отметить, что к федеральным субъектам (органам) государственной власти относятся Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ (федеральные органы исполнительной власти), суды РФ. Кроме того, существуют государственные органы, не являющиеся органами государственной власти. На федеральном уровне к таковым относятся органы Прокуратуры РФ, Счетная палата РФ и ЦИК. В ходе анализа антикоррупционного законодательства нами выявилась некоторая рассогласованность ч. 2 и ч. 3 ст. 5 Закона. Так, из ч. 2 следует, что в заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупционные факторы и предложены способы их устранения. А в ч. 3 предусматривается направление мотивированного ответа гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов. В конечном, счете не ясно, какое решение может быть принято по итогам рассмотрения заключения, в котором должны, но не содержатся предложения о способе устранения выявленных факторов. С одной стороны, рассмотрение данного заключения обязательно, а с другой стороны, по результатам рассмотрения ответ на него можно не направлять. А будет ли оно учиты-

¹⁰ Нестеров А.В. Поможет ли антикоррупционная экспертиза противодействию коррупции в России?// Государство и право. 2011. №6. с.88

ваться при дальнейшей работе над нормативным актом? Полагаем, что более логичным и конкретным было бы в ч. 3 ст. 5 Закона закрепление положения о том, что “заключение по результатам антикоррупционной экспертизы подлежит обязательному рассмотрению, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов”, поскольку содержание такого заключения не соответствует требованиям ч. 2 ст. 5 Закона России. Предметом антикоррупционной экспертизы могут быть как законодательные, так и подзаконные нормативные акты, причем как действующие, так и проекты. Мы согласны с точкой зрения С.В. Матковского о том, что более эффективным представляется проведение экспертизы проектов нормативных актов, поскольку при выявлении наличия коррупционных факторов она позволяет своевременно устранить их либо разработать опережающие превентивные меры¹¹. Однако имеется и иная точка зрения. Например, А.В. Нестеров, подвергая критике словосочетание “антикоррупционная экспертиза” за то, что оно не может легально отображать процессуальное действие по проверке правовых актов и предлагая заменить его на понятие “правовой аудит”, пишет, что проверку пригодности действующего нормативного правового акта с помощью правового аудита провести невозможно, так как критерием такого аудита является правовая практика. При наличии в правовой (юридической) практике несоответствия правовых или юридических ситуаций требованиям принятого нормативного правового акта данный акт должен подвергаться изменениям в соответствующем порядке по инициативе заинтересованных лиц.¹² Оценка заключения антикоррупционной экспертизы тоже

имеет определенные проблемы. Возникает вопрос о юридической силе указанных заключений. Порядок рассмотрения заключения эксперта законом четко не определен. Соответственно, не ясно, какой орган должен рассматривать заключение, кто должен уведомить гражданина или организацию о принятом решении. Сложно также согласиться с утверждением Н.И. Брылева, что антикоррупционная экспертиза, обладая свойством “надзаконности (правом изменять существующие нормативные акты...), должна быть закреплена не Постановлением Правительства, а Конституцией страны”.¹³ В России уже существует пример реализации такой идеи, в частности Технические регламенты, принимаемые в виде федеральных законов, поэтому необходим закон о правовых актах, в котором должны быть установлены требования к антикоррупционному надзору Прокуратуры РФ, Министерства юстиции РФ и иных уполномоченных органов власти в рамках правового или юридического надзора за нормативными правовыми актами и к правовому аудиту заинтересованными лицами нормативных правовых актов. При этом не запрещается привлечение исследователей, обладающих специальными знаниями, для изучения отдельных положений поднадзорных актов и выдачи заключения для ответа на сформулированные специальные вопросы. Практика свидетельствует, что проблемы относительно качества антикоррупционного законодательства стоят очень остро. Также не всегда возможно избежать нормативных отсылок, сузить свободу административного рассмотрения. Однако считаем, что в случае противоречия закону нормативный правовой акт ни при каких обстоятельствах принят быть не может.

¹¹ Матковский С.В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы // Российский следователь. 2008. N 24.

¹² Нестеров А.В. Правовые основания антикоррупционной экспертизы // Безопасность бизнеса. 2009. N 2.

¹³ См.: Брылев Н.И. Независимая методологическая экспертиза и экспертиза на коррупционность “Методики проведения экспертизы в проектах нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции”. <http://nbrilev.ru>

Библиография

1. Брылев Н.И. Независимая методологическая экспертиза и экспертиза на коррупциогенность “Методики проведения экспертизы в проектах нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции” // <http://www.nbrilev.ru>
2. Галяшина, Е.И. Антикрупционная юридико-лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов / Е.И. Галяшина. – М, 2009. – 123 с.
3. Долотов, Р.О. Объекты и субъекты антикрупционной экспертизы региональных правовых актов / Р.О. Долотов. - М., 2002. – 342 с.
4. Кабанов П.А: Независимая антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: Проблемы и перспективы правового регулирования / Правовая система Консультант плюс // <http://www.consultant.ru/>
5. Матковский С.В. Правовая природа антикрупционной экспертизы // Российский следователь. 2008. №24.
6. Нестеров А.В. Поможет ли антикрупционная экспертиза противодействию коррупции в России? // Государство и право. 2011. №6. с.87-88
7. Нестеров А.В. Правовые основания антикрупционной экспертизы // Безопасность бизнеса. 2009. №2.
8. Петраков, С.В. Проблемы противодействия коррупции в органах законодательной власти / С.В. Петраков. – М, 2007. - 430 с.
9. Россинская, Е.Р. Правовые и методологические проблемы антикрупционной экспертизы / Е.Р. Россинская. - М, 2010. – 376 с.
10. Соколов, А.Ф. Правовые и организационные основы антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов / А.Ф. Соколов. - М, 2008. - 512 с.
11. Телегина, Т.Д. К вопросу о целесообразности введения антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Т.Д. Телегина. - Новосибирск, 2009. – 340 с.
12. Хатаева, М.А. Проведение оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность / М.А. Хатаева // Журнал российского права. 2008. №12. – 45-49 с.

Нормативные акты

13. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года. Федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции / Правовая система Консультант плюс // <http://www.consultant.ru>
14. Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 N 195 “Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции” // СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. 1240.
15. Приказ Министерства юстиции РФ от 31.03.2009 N 92 “Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность” // Российская газета. 2009. 29 апреля.
16. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ “О противодействии коррупции” // Российская газета. 2008. 30 дек.
17. Федеральный закон от 17.07.2009 N 172-ФЗ “Об антикрупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” // Российская газета. 2009. 22 июля.

References (transliteration)

1. Brylev N.I. Nezavisimaya metodologicheskaya ekspertiza i ekspertiza na korrupsiyennost' "Metodiki provedeniya ekspertizy v proektakh normativnykh pravovykh aktov i inykh dokumentov v tselyakh vyyavleniya v nikh polozheniy, sposobstvuyushchikh sozdaniyu usloviy dlya proyavleniya korrupsii" // <http://www.nbrilev.ru>
2. Galyashina, E.I. Antikorrupcionnaya yuridiko-lingvisticheskaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov / E.I. Galyashina. – M., 2009. – 123 s.
3. Dolotov, R.O. Ob'ekty i sub'ekty antikorrupcionnoy ekspertizy regional'nykh pravovykh aktov / R.O. Dolotov. – M., 2002. – 342 s.
4. Kabanov P.A: Nezavisimaya antikorrupcionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: Problemy i perspektivy pravovogo regulirovaniya / Pravovaya sistema Konsul'tant plyus // <http://www.consultant.ru/>
5. Matkovskiy S.V. Pravovaya priroda antikorrupcionnoy ekspertizy // Rossiyskiy sledovatel'. 2008. №24.
6. Nesterov A.V. Pomozhet li antikorrupcionnaya ekspertiza protivodeystviyu korrupsii v Rossii? // Gosudarstvo i pravo. 2011. №6. s.87-88
7. Nesterov A.V. Pravovye osnovaniya antikorrupcionnoy ekspertizy // Bezopasnost' biznesa. 2009. №2.
8. Petrakov, S.V. Problemy protivodeystviya korrupsii v organakh zakonodatel'noy vlasti / S.V. Petrakov. – M., 2007. - 430 s.
9. Rossinskaya, E.R. Pravovye i metodologicheskie problemy antikorrupcionnoy ekspertizy / E.R. Rossinskaya. – M., 2010. – 376 s.
10. Sokolov, A.F. Pravovye i organizatsionnye osnovy antikorrupcionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov / A.F. Sokolov. - M., 2008. - 512 s.
11. Telegina, T.D. K voprosu o tselesoobraznosti vvedeniya antikorrupcionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov / T.D. Telegina. - Novosibirsk, 2009. – 340 s.
12. Khataeva, M.A. Provedenie otsenki normativnykh pravovykh aktov na korrupsiyennost' / M.A. Khataeva // Zhurnal rossiyskogo prava. 2008. №12. – 45-49 s.