УДК 34.096

Мантоян А.А.[1]

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ОБЪЕКТ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы введения в практику деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в РФ обязательного требования о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, которая является одним из ключевых элементов административной реформы

Ключевые слова: противодействие коррупции, несовершенство законодательства, экспертиза правовых актов

Mantoyan A.A.

ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AS THE OBJECT OF THEORETICAL AND LEGAL RESEARCH

Abstract. The article considers the questions of introduction in practice of activity of bodies of state power and local self-government in the Russian Federation mandatory requirements on conducting anti-corruption expertise of normative legal acts, which is one of the key elements of administrative reform

Keywords: fighting corruption, inadequate legislation, examination regulations

Обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны связано с повышением качества государственного управления. Однако на пути решения этой задачи встречаются такие серьезные препятствия как коррупция. В ней отражаются самые отрицательные моменты в организации и деятельности государственных и муниципальных органов, предприятий и учреждений, многих граждан. Преодоление коррупции требует применения системных мер, и среди них одно из основных мест занимает механизм преодоления коррупциогенности законов и иных правовых актов. Это объясняется важной ролью правовых актов в управлении, в регулировании экономической и социальной деятельности. Поэтому встречающиеся в них положения коррупционного характера нередко открывают дорогу для коррупционных действий (бездействия) и правонарушений, для принятия незаконных актов и документов. [1]

Анализ действующего законодательства РФ свидетельствует о неуклонном росте количества нормативных правовых актов, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. По данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в настоящее время действует свыше 143247 федеральных нормативных актов, при этом свыше 120665 актов принято после вступления в силу Конституции РФ 1993 г. В субъектах РФ принято и действует боле 992603 нормативных правовых актов. При этом в нормативные правовые акты регулярно вносятся изменения и дополнения. [2] Очевидным остаётся необходимость улучшения качества нормативных правовых актов. Так, Т.Я. Хабриева отмечает, что: «первым условием эффективности законодательства выступает его совершенствование. Оно должно отвечать критериям качества, как в содержательном, так и технико-юридическом смысле. Российское законодательство не в полной мере соответствует современным требованиям, что обусловлено следующими обстоятельствами: во-первых, практикой поспешного изменения законодательства; во-вторых, преобладанием хаотичного нарастания законодательства; в-третьих, наличием законотворческих ошибок, которые допускаются на стадии разработки

[1] *Мантоян Андраник Арутюнович*, магистрант Северо-Кавказского института – филиала РАНХиГС при Президенте РФ

Mantoyan Andranik, undergraduate, The North Caucasus institute – branch of RANEPA

законопроектов (в выборе механизма правового регулирования; в обработке правового материала; в нарушении требований, предъявляемых к языку закона; в допущении ошибок системного характера, а также фактических ошибок в расчётах, в цифрах, даже в нумерации статей и пунктов статей)». При таких обстоятельствах, правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов приобретает важное значение.

Термин «экспертиза» происходит от латинского expertus (французского expertise) – опытный. В общем виде под экспертизой понимают применение для исследования тех или иных вопросов специальных познаний из области науки, техники, искусства и т.д. В последнее время экспертиза находит все более широкое применение в жизни общества, распространяясь на новые сферы деятельности: государственно-правовую, социально-экономическую, научно-техническую и иные. Проведение экспертизы является весьма сложной, ответственной и трудоемкой деятельностью, предполагающей соблюдение определенных правил, процедур и условий. Экспертизы широко применяются на практике и играют значительную роль в жизни общества. Однако до настоящего времени теория экспертиз (экспертология) в науке разработана недостаточно. Еще менее разработано понятие экспертизы нормативного правового акта. Как правило, под экспертизой понимается либо совокупность определенных целенаправленных действий исследовательского характера, либо результат таких действий. Представляется, что экспертизу нормативно-правового акта следует рассматривать как один из элементов системы социального порядка, функционально ориентированной на обеспечение правового регулирования общественных отношений, возникающих между субъектом и объектом воздействия.

Анализ экспертизы нормативного правового акта как правовой системы должен быть направлен на выявление: 1) составных элементов системы, их свойств и функций внутри системы; 2) связей и отношений элементов системы, то есть внутренней структуры системы; 3) интегральных свойств системы и ее функций; 4) зависимости внутренней структуры системы от ее внешних связей и функций; 5) закономерностей, в соответствии с которыми функционирует система. Изучение внутренних свойств экспертизы нормативного правового акта как системы следует проводить с учетом системно-компонентных, системно-структурных, системно-функциональных и системно-интегративных аспектов. Системно-компонентный аспект дает ответ на вопрос, из каких элементов состоит система, то есть отражает особенности ее компонентного состава. Системно-структурный анализ экспертизы нормативного правового акта в широком смысле этого понятия касается способа взаимосвязи и взаимодействия образующих ее частей. Системно-функциональный и системно-интегративный аспекты позволяют ответить на вопрос о функциях системы как интегративном результате функционирования ее компонентов, функции которых, в свою очередь, во многом определяются их взаимодействием в рамках системы.

Наиболее важными направлениями анализа экспертизы нормативного правового акта являются исследования на уровне следующих систем: [3] правовой системы; правового регулирования; законотворческого процесса; законотворческих органов; собственно экспертизы нормативного правового акта как совокупности конкретных целенаправленных действий; экспертизы нормативного правового акта определенного рода, вида. Связи каждой последующей системы с предыдущей и остальными носят характер структурных, обусловленных особенностями происхождения и развития системы; связей координации (взаимодействия) и связей субординации, отражающих происхождение одних элементов от других. Каждая из перечисленных систем, являясь подсистемой системы более высокого порядка, в свою очередь, обладает сложным составом. Основными элементами содержания системы являются: 1) субъект исследования; 2) объект исследования; 3) предмет исследования; 4) методика исследования; 5) результат исследования. Таковыми являются методологические основы рассмотрения экспертизы нормативного правового акта как системы социального порядка, выполняющей регулятивную функцию в системе социальных отношений.

Юридическая экспертиза нормативных правовых актов осуществляется в целях выработки

федеральными органами государственной власти в пределах их полномочий, совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации мер по обеспечению соответствия конституций, уставов, законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Юридическая экспертиза заключается в правовой оценке формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. [4] Рекомендуется также оценить соответствие акта требованиям юридической техники, в том числе проверить наличие необходимых реквизитов.

Проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов, которая выступает в качестве действия специально уполномоченного государством органа или лица по оценке нормативного правового акта либо его проекта (его формы, целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия и опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции РФ и законодательству, а также на предмет наличия либо отсутствия условий для проявления коррупции – коррупциогенных факторов, является одним из неотъемлемых элементов нормотворческого процесса и направлено на обеспечение и повышение качества российского законодательства.

Как известно, главная задача государственного управления состоит в правильной организации деятельности людей с целью обеспечения безопасного и перспективного развития общества. Основное средство для такой организации едино в любом государстве – это оптимальное в заданных условиях управленческое решение. Однако если оно не будет отвечать даже формальным критериям юридической чистоты, не будет исключать потенциальной возможности для развития в практике его реализации неопределенности и злоупотреблений, то усилия по выстраиванию современной эффективной модели государственного администрирования окажутся тщетными.

Научная основа формирования правильных с формальной точки зрения решений органов власти развивается под сенью такой области знаний, как юридическая техника. Ее задачи связаны не только с грамотным оформлением нормативных правовых актов, но и с верной трактовкой исходной управленческой задачи, пониманием особенностей реализации государственно-властного решения на практике, четким выстраиванием логики и структуры решения, установлением связей с другими правовыми актами и т.п.

С 2002 – 2003 гг., особую популярность в научных и аналитических кругах стала приобретать тема, связанная с оценкой коррупциогенности законодательства, т.е. с выявлением в нем таких юридико-технических дефектов, которые приводят к активному развитию коррупции в практике реализации данных нормативных актов. Методологически экспертиза коррупциогенности является разновидностью криминологической экспертизы законодательства, задачей которой является оценка криминогенности решений, т.е. их способности порождать противоправное поведение субъектов. [5]

То обстоятельство, что особенно активно в научном сообществе обсуждается не криминологическая, а антикоррупционная экспертиза, объясняется особым акцентом на профилактике именно коррупционных правонарушений, который был сделан в ходе разработки идеологии текущей административной реформы. В свою очередь, это было очевидной реакцией на имевшую в 90-е годы массовый характер практику противоправного лоббизма, когда государственно-властные решения не просто не прорабатывались должным образом с целью освобождения их от существенных юридических дефектов, но прямо создавались ущербными с юридической точки зрения с целью обеспечения удобства ведения противозаконной деятельности в различных формах (растраты государственных ресурсов, формирование исключений для отдельных субъектов хозяйственной деятельности, обеспечение неопределенности критериев государственного контроля и т.п.).

Точкой отсчета в официальном признании необходимости проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов можно считать распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах», в котором «внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов» было поставлено в план мероприятий на 2006 и 2007 гг.

Совершенно новый импульс данной работе придала серия президентских антикоррупционных инициатив конца 2008 г. В первую очередь речь идет о Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном решением Президента РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [6] антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов определил среди основных системных мер по профилактике коррупции (п. 2 ст. 6). А в первой половине 2009 г. увидел свет целый ряд нормативных актов, определяющих правовую базу использования в России этого нового инструмента улучшения качества правотворческой работы. В первую очередь к их числу следует отнести Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», [7] Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 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», Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» и ряд других актов. 26 февраля 2010 г. Правительство РФ приняло Постановление от 26.02.2010 г. № 96, в котором получили свое новое закрепление нормы о порядке и методике проведения антикоррупционной экспертизы. Объем правового регулирования по сравнению с предыдущими Постановлениями значительно сократился – нынешние правила проведения экспертизы составляют 62 %, а методика – 51 % от ранее действующих. [8]

Несмотря на то, что законодательство об антикоррупционной экспертизе еще не «устоялось», само появление таких норм в российском законодательстве является очень важным событием. Отметим, что объектом антикоррупционной экспертизы являются не нормы права, а нормативно-правовые акты и их проекты. Право по своему содержанию объективно, справедливо, а потому его в принципе нельзя рассматривать на предмет наличия в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Существование же в законе коррупционных факторов может быть вызвано тремя причинами – откровенным лоббизмом, неграмотностью или неопытностью законодателя. В первом случае – в законе закреплены некие нормы, которые отражают интересы лишь какой-то узкой группы лиц и в силу этого не могут претендовать на статус «правовых». Во втором и третьем случаях законодатель стремится объективно и всесторонне отразить в законе нормы права, но по причине своей правовой неграмотности или неопытности не может это сделать надлежащим образом. Постановление Правительства № 196, а затем № 96 указали целый ряд коррупционных факторов, которые должны отсутствовать в законах и, тем самым, препятствовать появлению в них коррупционных положений. Закрепленные коррупционные факторы являются ничем иным как правилами юридической техники. В идеальном варианте правила юридической техники (т.е. правила правотворческой и законодательной техник) должны получить свое полноценное (а не фрагментарное, как в случае с Постановлением Правительства № 96) закрепление в Федеральном законе «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который бы содержал также положения о видах, форме, принципах, основных методах создания нормативно-правовых актов. Необходимость принятия указанного ФЗ уже давно назрела, о чем неоднократно писалось в периодической и монографической литературе. Однако, до настоящего времени, проект ФЗ «О нормативных правовых актах Российской Федерации» прошел рассмотрение

в Государственной Думе РФ лишь в первом чтении. В сложившейся ситуации региональный законодатель решил восполнить образовавшийся вакуум в правовом регулировании указанной области и массово стал принимать законы и кодексы субъектов РФ «О правовых актах …», «О правовых актах органов государственной власти …», «О нормативных правовых актах ...», «О правотворчестве и нормативных правовых актах…», «О законах и иных областных нормативных правовых актах…» и т.д.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», [9] несмотря на свою компактность (всего 5 статей), отвечая на вопросы организации экспертной работы и применения ее результатов, сформировал в России базис правового регулирования антикоррупционной экспертизы. Существо организационного механизма применения антикоррупционной экспертизы раскрывается в ст. 3 Закона, указывающей компетенцию основных субъектов, участвующих в процессе оценки коррупциогенности российского законодательства.

Во-первых, «прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы» (п. 2 ст. 3).

Во-вторых, Минюст проводит антикоррупционную экспертизу:

«1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

2) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов – при проведении их правовой экспертизы;

3) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации;

4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения» (п. 3 ст. 3).

В-третьих, органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения. А в случае обнаружения в этих нормативных правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов, «принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры» (п. 3 и 4 ст. 3).

Иными словами, система органов прокуратуры осуществляет антикоррупционную экспертизу действующих актов, Минюст – экспертизу проектов нормативных актов федерального законодательства и действующих актов субъектов РФ и уставов муниципальных образований, все остальные субъекты правотворчества проводят антикоррупционную экспертизу своих собственных решений.

По итогам проведения экспертизы прокурор может составить мотивированное требование об изменении нормативного правового акта, которое подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом не позднее чем в десятидневный срок «и учитывается в установленном порядке». Также в установленном порядке требование прокурора может быть обжаловано (п. 3 и 4 ст. 4). Обязанность исполнения требований прокурора вытекает из ст. 6 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 17 июля 2009 г.). [10] Неисполнение требований прокурора может повлечь за собой, в частности, наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух до трех тысяч рублей (ст. 17.7 Кодекса об административных правонарушениях). [11]

Что касается позиции Минюста по коррупциогенности действующих актов субъектов РФ, то она отражается в обязательном к рассмотрению заключении, носящем, правда, рекомендательный характер (п. 5 ст. 4 Закона об антикоррупционной экспертизе). Помимо прочего, Закон закрепляет возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов. Такую экспертизу с выработкой собственного заключения вправе проводить институты гражданского общества и граждане. Интересно, что оно «подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов» (п. 1 и 3 ст. 5).

Правда, это либеральное устремление по сотрудничеству при проведении независимой антикоррупционной экспертизы с институтами гражданского общества и гражданами несколько охлаждено тем, что их участие возможно лишь в порядке, «предусмотренном нормативными правовыми актами РФ». Этот порядок заключается в необходимости прохождения специальной процедуры аккредитации Министерством юстиции РФ, которая урегулирована Приказом Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность». [12] Между тем сам порядок аккредитации не предусматривает каких-то казуистических условий и избыточных оснований отказа.

Следует отметить, что поиск наиболее эффективных моделей инструментов и механизмов противодействия коррупции невозможен без постоянного мониторинга (обобщения практики) антикоррупционной экспертизы, совершенствования ее методических основ, продолжения научных изысканий в этой сфере. В этой связи юридическая наука, проводя обобщение и анализ актов, устанавливающих порядок проведения экспертизы документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, должна выявлять факторы, снижающие эффективность работы по проведению антикоррупционной экспертизы. Представляется, что исключительное значение здесь приобретает ясность регламентации процедуры проведения экспертизы (основания и стадии процедуры проведения экспертизы; правила и методы оценки актов на коррупциогенность; оформление результатов экспертизы и т.д.). Отдельной научной проработки требуют вопросы оценки эффективности работы субъектов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу. Целесообразно на данном этапе использовать комплексные показатели эффективности их деятельности, такие, как общее снижение коррупционных рисков, организация систематического взаимодействия между органами государственной власти и независимыми экспертными организациями (экспертами), а также повышение качества подготавливаемых нормативных правовых актов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я., Найденко В.Н. Правовые акты: антикоррупционный анализ // Научно-практическое пособие М. 2009. – С. 59.
2. Третьякова Е.-Д. С. Влияние правовой экспертизы на качество нормативных правовых актов субъектов РФ // http://djsib.atlas-nsk.ru/index.php?pagealias=ArticlesMore&item_id=130&PHPSESSID=uqhclosq
3. Андреев И.С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта // Журнал российского права, 2001. № 6. – С. 34.
4. Южаков В.Н. Антикоррупционная экспертиза: Шанс на очищение // Ведомости. – 2009. – № 118 (2388). – С. 14.
5. Матковский С.В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы // Российский следователь. 2008. № 24. – С. 18.
6. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
7. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
8. Кокориков Д.В. Возможности юридической техники в плане совершенствования действующего законодательства и борьбы с коррупцией // Научный журнал КубГАУ, № 61(07), 2010 г. – С. 3.
9. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
10. ФЗ от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
11. Кодекс об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
12. Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 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. № 73. 2009. 24 апреля.