УДК 342.92

Мантоян А.А.[1]

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА И РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы становления и перспектив развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в РФ

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

Mantoyan A.A.

ANTI-CORRUPTION EXPERTISE REGULATORY ACTS AS A TOOL MANAGING STATE AFFAIRS AND CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT

Abstract. The article deals with the formation and development prospects of the anti-corruption expertise of the Institute of normative legal acts in the Russian Federation

Keywords: fighting corruption, inadequate legislation, examination of normative legal acts

В условиях перехода к новым социально-экономическим отношениям требуется, с одной стороны, максимальное обеспечение взвешенных решений, а с другой стороны, привлечение и активизация интеллектуального потенциала общества для объективной оценки сложившейся ситуации и поиска наиболее оптимальных мер по преодолению имеющихся проблем, среди которых ключевой выступает коррупция, принимающая масштабный размах. Наглядным свидетельством подобного вывода являются слова Президента РФ В.В. Путина о том, что: «…состоянием борьбы с коррупцией недоволен никто – ни наши граждане, которые считают коррупцию одной из самых серьезных проблем, одним из самых больших вызовов нашему государству, ни чиновники, ни сами коррупционеры. Пока никаких значимых успехов в этом направлении я отметить не могу…» (из речи на совещании с главами регионов РФ, посвященном актуальным проблемам экономики и политики от 15 января 2015 г.) [1].

Несовершенство законодательства является одним из факторов, порождающих коррупционное поведение должностных лиц, способствующих злоупотреблению властными полномочиями. Борьба с коррупционными проявлениями в сфере управленческой деятельности, с неправомерным поведением представителей органов, наделенных властными полномочиями, преследующих определенную выгоду в процессе осуществления государственных функций, невозможна без укрепления и совершенствования правовой базы и механизма управленческого процесса, чему в немалой степени способствует работа по выявлению и устранению коррупционных факторов как на стадии нормотворческой деятельности при разработке правовых актов, так и в процессе правоприменения уже принятого нормативного правового акта. Подтверждением необходимости осуществления системной работы по проведению экспертизы законодательных актов явилось в своё время выступление Председателя Государственной Думы Сергея Нарышкина от 01.01.2012 г. на Национальном форуме «Государственная служба России: развитие и управление человеческим капиталом», согласно которому: «…совершенствование нормативной базы, ликвидация остающихся правовых пробелов и противоречий по-прежнему на повестке дня… Вместе с тем, полагаю, что нужны не только точечные решения, но в ряде случаев и новые акты. А их разработка и принятие тре-

[1] *Мантоян Андраник Арутюнович*, магистрант, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС
Mantoyan Andranik, undergraduate, The North Caucasus institute-branch of RANEPA

буют, как глубокой экспертной проработки, так и общественной дискуссии. Наша конечная цель – добиться, чтобы законодательство было цельным, взаимосопряжённым и стройным…». [2]

Наличие в законах правовых норм, нередко провоцирующих распространение коррупции, вызывает необходимость нового осмысления всей проблематики эффективности правотворчества, повышение качества которого предполагает проведение антикоррупционной общественной экспертизы нормативно-правовых актов, выступающей в качестве одного из основных направлений по предупреждению коррупционных правонарушений. В современных условиях всестороннего реформирования российского государства объективно возрастает значение законодательного обеспечения и общественного признания проводимых преобразований, преследующих цель повышения эффективности социально-правового регулирования общественных отношений. Создание правового социального государства невозможно без адекватного формирования необходимой правовой базы новой системы управления. Демократическую основу реализуемым преобразованиям придаёт участие в законотворческом процессе институтов гражданского общества, потенциал которых в значительной степени раскрывается через фокусирование в социальном институте общественной экспертизы принимаемых законопроектов. Недостаточно полное использование потенциала экспертного анализа в нормотворческой деятельности отрицательно сказывается на качестве нормативных правовых актов, снижает регулятивный и охранительный потенциал норм права, приводит к возникновению трудностей в правоприменении. Значимым аспектом осуществления общественной экспертизы, актуализирующим её проведение, является необходимость оценки вероятности риска в процедуре принятия законов на различных уровнях государственного управления по обеспечению развития государства и общества. [3] Общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов является механизмом участия представителей общества в процессе разработки нормативных правовых актов с целью согласования общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Актуальность рассматриваемой проблематики обусловлена тем, что эффективность осуществляемых в РФ преобразований, направленных на формирование гражданского общества и правового государства, укрепление законности и правопорядка, в значительной степени зависит от того, насколько совершенны действующие нормативные правовые акты, принимаются правильные и обоснованные решения. Усложнение социально-экономических отношений в обществе, совершенствование методов и средств их исследования, процессы интеграции и дифференциации научного знания различных сфер человеческой деятельности обусловили со стороны государственных органов власти и управления, общественных организаций и граждан необходимость обращения к институту правовой экспертизы.

Эффективность, сбалансированность государственно-правовой политики, качество проводимых реформ и преобразований в обществе напрямую зависят от законодательной базы, регулирующей как уже сформировавшиеся политико-правовые, экономические и социальные общественные отношения, так и создаваемые новые институты в обществе и государстве. Важнейшую роль в обеспечении эффективности действующего в стране законодательства играет экспертиза как уже принятых законов, так и законопроектов, что позволяет обеспечить должное качество нормативно-правовых документов, принимаемых представительными органами власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. [4]

Наличие в законах правовых норм, нередко провоцирующих распространение коррупции, вызывает необходимость нового осмысления всей проблематики эффективности правотворчества, повышение качества которого предполагает проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, выступающей в качестве одного из основных направлений по предупреждению коррупционных правонарушений. Правовые основы проведения антикорупционной экспертизы

НПА и их проектов заложены в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., участницей которой Россия стала с 8 июня 2006 года. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов определил как меру по профилактике коррупции. Важное место в правовой регламентации антикоррупционной деятельности принадлежит и таким правовым актам как 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» и Приказ Министерства юстиции РФ от 18.05.2009 года № 136 «Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». В соответствии со вступившим в силу в 2009 году от 17 июля № 172- ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», устанавливающим порядок проведения антикорупционной экспертизы, Правительством РФ было принято постановление от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикорупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым утверждены Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. [5]

Особое место в этом ряду занимает ФЗ РФ от 17 июля 2009 года № 172-ф ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», согласно которому институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами РФ, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Экспертиза на коррупциогенность проводится аккредитованными в установленном порядке Министерством юстиции РФ юридическими и физическими лицами (независимыми экспертами), принявшими решение о ее проведении, в соответствии с методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов.

В современном российском федеральном и региональном антикоррупционном законодательстве не дается легального определения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов. Под антикоррупционной экспертизой, как представляется, следует понимать деятельность компетентных и уполномоченных на то соответствующими органами физических и юридических лиц (экспертов и экспертных учреждений), состоящую в проведении исследования антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, иных правовых документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также дачу ими заключения 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.

С учетом недостаточной развитости правового регулирования института антикоррупционной экспертизы в современной России, как на федеральном, так и на региональном уровнях острым становится вопрос об объекте данного вида экспертиз. По смыслу антикоррупционного законодательства объектом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, подготовленные органами государственной власти, учреждениями и организациями различного уровня и ведомственной принадлежности, их должностными лицами и органами местного самоуправления. Несмотря на это, как показывает практика правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, объектами антикоррупционной экспертизы могут выступать не только нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, но и иные правовые документы

(многосторонние договоры, соглашения, проекты технической документации, доверенности, заключения специалистов и др.).

Особое значение экспертиза законодательства приобретает в современный период на уровне субъектов РФ, поскольку количество принимаемых региональных законов и поправок к ним из года в год увеличивается. Проблемы правового регулирования экспертизы регионального законодательства обусловлены как недостаточной теоретической проработанностью, так и незначительным вниманием к этим вопросам со стороны органов власти и управления субъектов РФ. В этих условиях экспертизу нормативных правовых актов можно с полным основанием отнести к необходимым инструментам управления делами государства и развития гражданского общества. [6]

Предметом антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов являются коррупциогенные факторы, представляющие собой положения исследуемого объекта, которые способствуют созданию условий для проявления коррупции при его применении. Коррупциогенные факторы как положения нормативных правовых актов или их проектов устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, возможность необоснованного применения исключений из общих правил, содержат неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Методикой проведения антикоррупционной экспертизы предусмотрено деление коррупциогенных факторов на две такие группы как: 1) факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и 2) факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Вместе с тем, в значительном количестве субъектов РФ до настоящего времени используются собственные методики проведения антикоррупционных экспертиз. Разнообразие методик проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов отражает не только специфику регионов, но и является препятствием адекватной оценки их антикоррупционной деятельности в сфере правотворчества.

Следует отметить, что введение в практику деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в РФ обязательного требования о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является одним из ключевых элементов административной реформы и реформирования системы государственной службы. Анализ проведенной Минюстом РФ работы за 2015 год показал, что одним из самых распространенных коррупциогенных факторов, выявляемых в нормативных правовых актах, является установление необоснованно широких пределов усмотрения должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц в связи с реализацией их компетенции. Наиболее характерными коррупциогенными факторами, выявленными в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, наряду с широтой дискреционных полномочий (24%), являются принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (24%), выборочное изменение объема прав (14%), отсутствие или неполнота административных процедур (12%). В период с 1 января 2015 г. по 1 октября 2015 г. территориальными органами Министерства юстиции РФ проведена антикоррупционная экспертиза 109806 нормативных правовых актов субъектов РФ, в 1132 актах выявлено 1748 коррупциогенных факторов. Заключения территориальных органов Минюста России по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, в которых выявлены коррупциогенные факторы, направлены в органы государственной власти, принявшие их, а также в органы прокуратуры. По результатам рассмотрения указанных заключений в период с 1 января 2015 г. по 1 октября 2015 г. органами государственной власти субъектов РФ устранен 931 коррупциогенный фактор в 594 нормативных правовых актах. В 553 актах устранены коррупциогенные факторы из числа выявленных в предыдущих отчетных

периодах (устранено 997 коррупциогенных факторов). [7]

Следует отметить, что совершенствование механизма взаимодействия правотворческих органов с независимыми экспертами, порядок которого российским законодательством должным образом не урегулирован, играет существенную роль в процессе повышения качества нормотворчества в РФ. В этом свете представляется целесообразным налаживание сотрудничества всех заинтересованных субъектов в области осуществления мониторинга деятельности независимых экспертов по подготовке экспертных заключений на нормативные правовые акты и обеспечению интерактивной связи в процессе переписки независимых экспертов с субъектами нормотворчества. Необходимость установления такого взаимодействия продиктована отсутствием отлаженного механизма отслеживания качества подготовки экспертных заключений на нормативные правовые акты, их количественной динамики и наличием рекомендательного характера результатов антикоррупционных экспертиз, во многом выхолащивающего значение этого антикоррупционного института.

В заключение следует отметить, что несмотря ни на что в регионах России сформированы законодательные основы для осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В субъектах РФ запущена процедура институционализации специальных субъектов антикоррупционной экспертизы законодательных актов. При этом, как региональное правовое регулирование независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, так и выработка мер по стимулированию этого вида экспертной деятельности, требуют своего дальнейшего совершенствования. Кроме того, подготовка (переподготовка) как государственных экспертов, осуществляющих производство антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, так и муниципальных, общественных и независимых экспертов в данной области требует разработки антикоррупционных образовательных программ, реализуемых в регионах РФ на базе образовательных учреждений, осуществляющих дополнительное профессиональное образование.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в системе исполнительной власти в РФ. Монография, Москва, 2016 – С. 7.
2. http://www.pnp.ru/extnews/9587.html
3. Короткова О.А. Экспертиза законодательства как инструмент соблюдения прав и свобод человека и гражданина // Научные труды / Российская академия юридических наук. – Вып. 9: В 3 т. – Т. 1. – М.: Юрист, 2009. – С. 38.
4. Арзамасов Ю.Г. Антикоррупционная экспертиза как составная часть общей мониторинговой экспертизы нормативных правовых актов: правовая основа; анализ коррупциогенных факторов; пути совершенствования методики // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сб. ст. / под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина М., 2010. – С. 17.
5. http://www.consultant.ru
6. Кудрявцев В.Л. Антикоррупционная экспертиза: вопросы теории и методики производства // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. М., 2010. – С. 60.
7. Сведения о коррупциогенных факторах, выявленных в нормативных правовых актах субъектов РФ за 2015 год // http://minjust.ru/ru/node/226372