

Издатель

ФГБОУ «Петрозаводский государственный университет»
Российская Федерация, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33

Студенческий научный электронный журнал

StudArctic Forum

<http://saf.petrso.ru>

XX / 2018

Главный редактор

В. С. Сюнёв

Редакционный совет

С. Б. Васильев
Г. Н. Колесников
А. Н. Петров

Редакционная коллегия

М. И. Зайцева
А. Ю. Борисов
Т. А. Гаврилов
А. Ф. Кривоноженко
Е. И. Соколова
Л. А. Девятникова
Ю. В. Никонова
Е. О. Графова
А. А. Кузьменков
Р. В. Воронов
М. И. Раковская

Редакция

А. Г. Марахтанов
А. А. Чалкин
Э. М. Осипов
Е. П. Копалева

ISSN 2500-140X

Адрес редакции

185910, Республика Карелия, г. Петрозаводск, ул. Ленина, 33.

E-mail:saf@petrsu.ru

<http://saf.petrso.ru>

Юриспруденция

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в Российской Федерации: вопросы теории и практики

**КАРПОВСКИЙ Вадим
Станиславович**

магистратура, Петрозаводский государственный университет (ул. Ломоносова 65, г. Петрозаводск),
vadimkarpovskiy@yandex.ru

Ключевые слова:

антикоррупционная экспертиза
антикоррупционная политика
коррупциогенные факторы
субъекты
антикоррупционной экспертизы

Аннотация: Данная статья посвящена одному из институтов профилактики коррупции - антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов.

Основной текст

Юридический механизм противодействия коррупционным проявлениям, по сути, является отправной точкой противодействия данному негативному явлению в жизни общества и государства. На данный момент, работа по противодействию коррупции является одним из существенных направлений государственной политики. Согласимся, что только комплексно сформированное и грамотно сформулированное в контексте юридико-технического инструментария законодательство, сможет быть фундаментальной основой для субъектов правоприменения и реализации такой политики.

Имеющее на данный момент юридическую силу законодательство Российской Федерации в области борьбы и профилактики коррупционных проявлений является сравнительно новым. Хочется напомнить, что норма п. «а» ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» (Далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), являющегося специализированным в области данной государственной политики, определяет термин и правовую дефиницию коррупции как: «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное

использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

Статья 6 Федерального закона №273 определяет антикоррупционную экспертизу как одной из мер профилактики коррупции. Более того, в соответствии с Указом Президента РФ от 13 апреля 2010г. №460 утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, в содержательной части которой институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является одним из инструментов реализации стратегии.

Рассматривая данную тему сугубо в теоретическом аспекте стоит согласиться с позицией профессора В.В. Астанина, который резюмирует об отсутствии полноты доктринального содержания данного института [4, с.5].

Нормативную правовую базу для проведения антикоррупционной экспертизы составляют:

1) Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», заложивший рамочные основы правового регулирования в области профилактики и противодействия коррупционным проявлениям, определивший, как уже было отмечено, правовую категорию и дефиницию (технико-юридический инструментарий) коррупции и мер по борьбе с ней;

2) Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ (Далее – Федеральный закон №172) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», собственно, являющийся специализированным источником права рассматриваемого вида правовой экспертизы, определивший круг субъектов ее проведения;

3) На подзаконном уровне было принято Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которое формально-юридически закрепило обязательные для широкого круга публичных и непубличных субъектов проведения экспертизы *Правила* проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, а также конкретизировало *Методику* проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Примечательным фактом является то, что легального определения (правовой категории) «антикоррупционная экспертиза» законодатель в содержании предметного Федерального закона не изложил. Собственно, в урегулировании данного пробела прибегнем к доктринальной позиции. К примеру, известный криминалист Е.Р. Россинская предлагает в качестве института антикоррупционной экспертизы подразумевать «деятельность специально уполномоченных

государственных органов и должностных лиц (Минюста России, прокуратуры РФ и иных органов государственной и муниципальной власти) либо физических и юридических лиц, аккредитованных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов, направленная на выявление в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов и выработку рекомендаций по их устранению» [6, с.19]. Собственно, указанное определение выглядит вполне содержательно, что может быть учтено субъектами законодательной инициативы, которые в своей профессиональной деятельности обязаны ориентироваться на позицию теоретиков. К тому же, бесспорным фактом является то, что правовая категория и ее дефиниция – элементы правил и сложившихся традиций юридической техники.

Целеполагающая задача Федерального закона № 172-ФЗ, исходя из нормы ч. 1 ст. 1, состоит в *выявлении и устранении* коррупциогенных факторов. Снова отметим, что понятие коррупциогенного фактора изложено путем деления его на две основные группы, которые симметрично изложены и в Постановлении Правительства РФ №96, в котором содержится нормативно установленная методика их выявления. Исходя из нормы предметного федерального закона и упомянутого выше подзаконного акта, проведение антикоррупционной экспертизы сводится к выделению 11 коррупциогенных факторов, которые делятся на две основные группы:

Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя *необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.*

Коррупциогенные факторы, содержащие *неопределенные, трудновыполнимые или обременительные требования* к гражданам и организациям.

Фактически, указанные формулировки, если вернуться к легальной категории «коррупции», и оценивая с позиции корреляции с термином «коррупциогенные факторы» могут натолкнуть на тот вывод, что коррупция связана не только лишь с приобретением выгоды. Последнее заложено в качестве определяющего в легальном определении, возможно, нуждающемся в модифицировании.

Собственно, говоря о конкретных коррупциогенных факторах из первой, наиболее широкой группы таковых, отметим то, что наблюдается ежегодная тенденция к наиболее частому выявлению в ходе проведения экспертизы таких, как: 1) широта дискреционных полномочий, которое может выражаться в неопределенности или отсутствии сроков, либо наличии дублирующих полномочий органов государственной власти или местного самоуправления ; 2) принятие нормативного правового акта за пределами своей компетенции ; 3) выборочное изменение объема прав. Во второй группе коррупциогенных факторов наиболее часто выявляемым является наличие завышенных требований к лицу, которые предъявляются последнему для реализации принадлежащих субъективных прав [4, с.9].

Исследователи справедливо отмечают, что нормативная база, определяющая

так называемую методику проведения антикоррупционной экспертизы, и выявления коррупциогенных факторов, сводится к перечислению коррупциогенных факторов, нежели к инструктивному нормативно-правовому положению, или алгоритму действий по выявлению таковых [4, с.6]. По сути, с указанным замечанием согласится стоит, конечно, ежегодная работа субъектов проведения антикоррупционной экспертизы дает свои положительные результаты, но на общий уровень сокращения коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах это влияет незначительно. По нашему мнению, именно совершенствование методики проведения экспертизы, по большей части, путем обобщения существующей практики на уровне всех субъектов Российской Федерации, позволило бы выработать комплексные рекомендации по выявлению конкретных коррупциогенных факторов на основе наиболее часто встречающихся. Да, согласимся, что это довольно объемная работа, но необходимость в ее проведении имеется, ввиду сохранения тенденции ежегодной выявляемости коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и их муниципальных образований. Более того, на данный момент еще не получила реализацию практика публикации на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления нормативных правовых актов, содержащих выявленные коррупциогенные факторы.

Статья 3 Федерального закона № 172 определяет перечень субъектов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов. Несомненно, ведущая роль в этом вопросе отводится Министерству юстиции Российской Федерации и его территориальным органам, а также органам прокуратуры Российской Федерации. Примечательно, что федеральный законодатель предоставил право проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов представителям гражданского общества, так называемым независимым экспертам.

Отметим, что п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 172 наделяет правом проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов иные органы власти и их должностные лица, в том числе, и органы государственной власти субъектов и местного самоуправления. В данном контексте предлагаем персонифицировать круг субъектов, осуществляющих полномочие, по проведению антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов. По сути, органы прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации могли бы являться исключительными субъектами реализации указанного выше полномочия. Представителей гражданского общества в лице независимых экспертов также необходимо привлекать к работе. В свою очередь, проведение антикоррупционной экспертизы структурными подразделениями федеральных, региональных органов исполнительной власти, а также органами местного самоуправления, снижает уровень объективной экспертной оценки ввиду подчиненности субъекта проведения антикоррупционной экспертизы, и руководителя

органа или должностного лица, полномочного на подписание нормативного акта.

Профессор Н.В. Мамитова с теоретической и практической точки зрения на институт антикоррупционной экспертизы указывает, что ни специализированным законодательством, ни законодательством, в первую очередь, об административной ответственности, не установлена ответственность органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц за принятие нормативных правовых актов, содержащих выявленные в их содержательной части коррупциогенные факторы [5]. Действительно, тенденция выявления коррупциогенных факторов ежегодно сохраняется, при этом, наблюдается неурегулированность в вопросе наличия юридических инструментов по их предупреждению.

Также, совершенно справедливо отмечается отсутствие императивной нормы об обязательности органа или должностного лица по изменению в акте правовых норм, содержащих коррупциогенные факторы. Собственно, в силу ч. 3 ст. 4 Федерального закона № 172, существует обязательство *рассмотрения*, в случае с указанной нормой, требования прокурора об изменении нормативного правового акта, без указания юридических последствий не рассмотрения последнего.

Резюмируя рассмотрение вопроса об институте антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов хочется отметить, что, несмотря на его относительную новизну, практическая полезность его существования как инструмента профилактики и предупреждения коррупционных проявлений не подвергается сомнению. По сути, существование указанного института вносит дополнительный вклад в обеспечение единства правового пространства Российской Федерации и ее субъектов. Существование института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов позволяет совершенствовать качество нормотворчества, по факту, являясь дополнительным элементом юридико-технического инструментария правотворчества. Разумеется, с учетом сказанного, существует необходимость совершенствования рассмотренного института с целью достижения его большей превентивной эффективности.

Список литературы

1. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с послед. измен. на 28 декабря 2017 г. № 423-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (Ч.1). — Ст 6228 ; Собрание законодательства РФ. — 2018. — № 1 (Ч.1). — Ст.7.

2. Об антикоррупционной экспертизе : Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (с послед. измен. на 21 октября 2013 г. № 279-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 29. — Ст.3609 ; Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 43. — Ст.5449.

3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов : Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2009 г. № 96 (с послед. измен. на 10 июля 2017 г. № 813) // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 10. — Ст.1084 ; Собрание законодательства РФ. — 2017. — № 29. — Ст. 4374.

4.Астанин, В. В. Антикоррупционная экспертиза в вопросах доктрины и практики [Текст] / В. В. Астанин. // Российская юстиция. — 2016. — № 8. — С. 5 — 9.

5.Мамитова Н.В. Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России (электронная статья) / Н.В. Мамитова // ВВ: Вопросы права и политики.DOI: 10.7256/2305-9699.2014.11.13381. URL:, №5http://e-notabene.ru/lr/article_13381.html.- 2014.

6.Россинская Е.Р. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: Монография / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина. — Москва : Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2014. — 160 с.

Jurisprudence

Anti-corruption expertise of legal acts in the Russian Federation : theory and practice

KARPOVSKIY Vadim Stanislavovich

master student, Petrozavods state university
(Lomonosova 65, Petrozavodsk),
vadimkarpovskiy@yandex.ru

Ключевые слова:

anti-corruption expertise
anti-corruption political
corruption factors
subjects of anti-corruption
expertise

Аннотация: This article is devoted to one of the institutions of prevention of corruption - anti-corruption expertise of legal acts.