

Независимая антикоррупционная экспертиза в системе российского права

О. Л. Казанцева

Алтайский государственный университет

пр. Ленина, 61, 656049, Барнаул, Россия. E-mail: verwaltung@mail.ru

Научное исследование посвящено комплексному анализу института независимой антикоррупционной экспертизы в системе российского права. Актуальность темы обусловлена необходимостью совершенствования форм участия граждан в правотворческой деятельности органов публичной власти в целях профилактики коррупционных правонарушений. Антикоррупционная экспертиза – один из закрепленных в законодательстве превентивных механизмов борьбы с коррупцией в Российской Федерации, проводимый в отношении нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления и их проектов. Независимая экспертиза проводится гражданами и юридическими лицами, аккредитованными в этих целях в Министерстве юстиции Российской Федерации, по своей инициативе и за свой счет. В статье анализируются нормативные правовые акты (федеральные законы и подзаконные акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств), которыми регламентируется деятельность независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность. В рамках исследования выявлены проблемы, с которыми сталкиваются независимые эксперты при проведении антикоррупционной экспертизы, выявлении коррупциогенных факторов, подготовке заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, при взаимодействии с органами публичной власти в случае расхождения мнений по вопросу наличия коррупциогенных факторов и предложены пути их решения. Прежде всего упор делается на разработку понятийного аппарата, непосредственно самой Методики проведения антикоррупционной экспертизы, позволяющей качественно и оперативно выявлять коррупциогенные факторы в нормативных актах и их проектах, а также на урегулирование на законодательном уровне ситуаций, часто встречающихся на практике и вызывающих неопределенность.

Ключевые слова: профилактика коррупции, антикоррупционная экспертиза, нормативные правовые акты, аккредитованные независимые эксперты, независимая антикоррупционная экспертиза.

Independent Anti-Corruption Expertise in the System of Russian Law

O. L. Kazantseva

Altai State University

61 Lenin St., 656049, Barnaul, Russia. E-mail: verwaltung@mail.ru

The research covers a comprehensive analysis of the institute of independent anti-corruption expertise in the system of Russian law. The relevance of the topic is determined by the need to improve the forms of participation of citizens in the law-making activities of public authorities in order to prevent corruption. Anti-corruption expertise is one of the preventive mechanisms enshrined in the legislation of the Russian Federation to curb corruption and carried out into regulatory legal acts of state and local government bodies and their projects. An independent examination is carried out by citizens and legal entities accredited for this purpose by the Ministry of Justice of the Russian Federation, on their own initiative and at their own expense. The article analyzes regulatory legal acts (federal laws and by-laws of the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, federal ministries), which regulate the activities of independent experts authorized to conduct an examination of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts on corruption. The study has singled out the problems that independent experts face when conducting an anti-corruption examination, identifying corruption-causing factors, preparing an opinion on the results of an independent anti-corruption examination, when interacting with public authorities in case of divergence of opinions on the presence of corruption-causing factors, and has proposed ways to solve them. First of all, the emphasis is put on the development of the conceptual apparatus, the

methodology of anti-corruption expertise, which allows proficient and prompt identification of corruption-causing factors in regulations and their projects, as well as legislative control of situations are often encountered in practice and causing ambiguity.

Key words: corruption prevention, anti-corruption expertise, regulatory legal acts, accredited independent experts, independent anti-corruption expertise.

Борьбе с коррупцией, совершенствованию работы органов власти и усилий гражданского общества в данном направлении посвящено достаточно работ [Долотов, Крылова 2019; Макаров 2012; Ноздрачев 2007; Рафалюк 2012; Хабибуллин 2007]. Имеются исследования, связанные с процессом осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов [Акчина, Евдокимов, Земцова 2017; Ананских, Труфанов 2013; Казанцева 2015; Кудашкин 2012; Ноздрачев 2007].

Особый акцент в них делается на превентивные меры борьбы с коррупцией, поскольку легче предотвратить совершение коррупционного правонарушения, чем работать над ликвидацией его разрушительных последствий.

Развитие антикоррупционного российского законодательства началось с Указа Президента РФ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», в соответствии с которым было запрещено госслужащим заниматься предпринимательской деятельностью, вводилась обязанность по представлению при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, обязательствах финансового характера. Впоследствии эти положения были положены в основу Федерального закона «О борьбе с коррупцией».

Важнейшим антикоррупционным международным актом является Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года, которая определила виды коррупционных правонарушений, меры по предупреждению коррупции, обмену информацией и международному сотрудничеству, а также иные важные вопросы в области противодействия коррупции.

Действующий в настоящее время базовый Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в ст. 6 предусмотрел в качестве меры по профилактике коррупции антикоррупционную экспертизу, которой посвящен отдельный закон – Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – ФЗ № 172).

Несовершенство законодательства – одна из основных причин коррупции. За последнее время активизировалось законодотворчество в таких сферах, как административная, налоговая, земельная, бюджетная, уголовная, уголовно-процессуальная и пр. В 2021 году было принято 505 федеральных законов. Наблюдается ежегодный рост количества подзаконных нормативных актов, в частности постановлений, принимаемых Правительством РФ. Особенно это было очевидным в 2020 году в связи с распространением коронавирусной инфекции.

Правотворчество регионов и муниципальных образований следует тенденциям федерального уровня. Ежедневно разрабатываются и принимаются новые нормативные правовые акты, требующие изучения на предмет наличия в них коррупциогенных факторов. Мониторинг и анализ необходимы также действующим нормативным актам.

Одним из механизмов, рассчитанных на выявление и устранение коррупциогенных факторов, выступает антикоррупционная экспертиза, задача которой заключается в установлении нормотворческой ошибки, способствующей в дальнейшем злоупотреблениям со стороны субъекта, принимающего данный акт.

Антикоррупционная экспертиза – относительно новый вид экспертизы, направленный на выявление коррупциогенных факторов исключительно в нормативных правовых актах и их проектах, проводится при проведении правовой экспертизы и мониторинге применения названных правовых актов.

Субъектами антикоррупционной экспертизы выступают правотворческие органы, прокуратура РФ и федеральный орган исполнительной власти в области юстиции, а также физические и юридические лица, аккредитованные для этих целей Минюстом РФ, именуемые независимыми экспертами. Им сложнее всего разобраться в специфике антикоррупционного законодательства и подготовке заключения по результатам антикоррупционной экспертизы.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 ФЗ № 172 коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Перечень коррупциогенных факторов закреплен в так называемой Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Согласно данной Методике 11 коррупциогенных факторов разделены на две группы. К первой группе относятся коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Ко второй группе относятся коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Анализ вышеуказанной Методики не позволяет ее отнести именно к акту, содержащему алгоритм, процедуру проведения действий, направленных на выявление коррупциогенных факторов. Она лишь закрепляет сам перечень коррупциогенных факторов, а толкование и применение этих норм осуществляет независимый эксперт самостоятельно.

Неурегулированность и неоднозначное толкование коррупциогенных факторов приводит к непониманию, в каком случае считать норму коррупциогенной, а в каком – нет. При отсутствии четких критериев независимый эксперт может надеяться исключительно на собственные профессиональные знания и опыт.

В этой связи представляется необходимым разработать четкий понятийный аппарат, с использованием которого будет разработана и внедрена новая Методика, позволяющая применить ее положения в деятельности независимых экспертов.

При определении объекта антикоррупционной экспертизы также возникают вопросы относительно нормативности правового акта. Не всегда определено можно сделать вывод о нормативном характере исследуемого правового акта. Независимому эксперту необходимо учитывать, что нормативный правовой акт: издается в установленном порядке уполномоченным органом публичной власти, иным органом или должностным лицом, содержит правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Это не единственное, что должен знать и уметь независимый эксперт. Он должен хорошо знать Методику проведения антикоррупционной экспертизы, сами коррупциогенные факторы, понимать, как их выявлять, как формулировать правовые нормы, чтобы они устраняли коррупциогенный фактор, ориентироваться в антикоррупционном законодательстве, разбираться в юридической терминологии.

Законодательство не содержит требований такого рода к независимому эксперту, но они ему необходимы в процессе осуществления своей экспертной деятельности.

Аккредитуемые эксперты взаимодействуют с разными органами государственной власти, местного самоуправления, органами прокуратуры. Однако механизм такого взаимодействия законодательно не урегулирован, что не способствует достижению целей введения такого общественного института как независимая антикоррупционная экспертиза.

Независимый эксперт должен понимать, в чем заключается его работа и какое место он занимает в системе субъектов, проводящих антикоррупционные экспертизы.

В целях определения направлений совместной работы органов публичной власти и институтов гражданского общества по борьбе с коррупцией, а также реализации одного из важнейших принципов организации

антикоррупционной экспертизы – сотрудничества названных субъектов, необходимо на законодательном уровне урегулировать формы такой совместной деятельности.

Площадкой для подобного рода взаимодействия могли бы стать как территориальные органы Минюста РФ, так и органы прокуратуры. Привлечение независимых экспертов к совместному проведению антикоррупционных экспертиз, рекомендации им нормативных правовых актов и проектов для проверки их на коррупциогенность, приглашение на круглые столы по обсуждению проблем, возникающих при проведении антикоррупционных экспертиз, выработка общих предложений по их решению – все это повысило бы значимость и, как следствие, активность независимых экспертов.

Полезным для независимых экспертов представляется обобщающий материал, подготовленный по итогам работы субъектов, проводящих официальную антикоррупционную экспертизу, и направленный им для учета в работе.

В целом правовой статус независимых экспертов нуждается в подробной регламентации. Зачастую после аккредитации независимые эксперты не знают, какие у них права, обязанности, куда и по какому вопросу они могут обратиться за консультационной помощью, в каких формах взаимодействовать с правотворческими органами, органами прокуратуры, юстиции, как разрешать возникающие конфликтные ситуации (например при отсутствии ответа от правотворческого органа на заключение по итогам антикоррупционной экспертизы, несогласии органов власти с позицией независимого эксперта о наличии коррупциогенного фактора и пр.).

Отсутствие определенности в решении вышеуказанных вопросов не позволяет институту независимой антикоррупционной экспертизы полноценно развиваться и занять свое достойное место в системе российского права.

Таким образом, предлагается продолжать принимать меры по совершенствованию антикоррупционного законодательства в данной сфере, а именно:

Во-первых, расширять информирование населения о возможности участия в проведении независимых антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов органов публичной власти и их проектов.

Во-вторых, повышать авторитет уже аккредитованных независимых экспертов в глазах общества и органов власти.

В-третьих, стимулировать и поощрять работу независимых экспертов, на которых возложена важная миссия – предупреждение коррупции в органах власти.

В-четвертых, оказывать консультационную и информационную поддержку органами прокуратуры и территориальными органами Минюста РФ независимым экспертам при проведении ими антикоррупционных экспертиз.

В-пятых, урегулировать законодательно формы и способы информационного взаимодействия независимых экспертов с правотворческими органами.

В-шестых, урегулировать законодательно формы и способы взаимодействия независимых экспертов с органами прокуратуры и территориальными органами Минюста РФ.

В-седьмых, определить условия работы независимых экспертов, регламентируя их права и обязанности с учетом специфики самого статуса эксперта и общественного характера его работы.

В-восьмых, усовершенствовать систему коррупциогенных факторов, предусмотрев открытый перечень, а также определить способы их устранения.

Литература

Акчина А. Н., Евдокимов К. Н., Земцова Е. С. Актуальные вопросы проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов / Юридическая наука: история и современность. – 2017. – № 4. – С. 155-158.

Ананских И. А., Труфанов А. Ю. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и антикоррупционном мониторинге в сфере физической культуры и спорта / Мир политики и социологии. – 2013. – № 11. – С. 123-130.

Долотов Р. О., Крылова Д. В. Перспективы повышения эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы / Журнал российского права. – 2019. – № 10. – С. 163-173.

Макаров А. В. Коррупция: опыт успешной борьбы Китая и реальность современной России / Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 3. – С. 13-21.

Казанцева О. Л. Независимая антикоррупционная экспертиза: оправдались ли ожидания? / Евразийская адвокатура. – 2015. – № 1. – С. 51-53.

Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. Научно-практическое пособие. М., 2012.

Матковский С. В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы / Российский следователь. – 2008. – № 24. – С. 27-30.

Ноздрачев А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах / Адвокат. – 2007. – № 10. – С. 34-49.

Рафалюк Е. Е., Власова Н. В. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции / Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 43-68.

Хабibuлин А. Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения / Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С. 45-50.

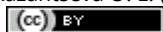
References

- Akchina, A. N., Evdokimov, K. N., Zemtsova, E. S. (2017). Actual issues of anti-corruption expertise of municipal regulatory legal acts by the prosecutor's office. *Legal science: history and modernity*, 4, 155-158 (in Russian).
- Ananskikh, I. A., Trufanov, A. Yu. (2013). On anti-corruption expertise of regulatory legal acts and anti-corruption monitoring in the field of physical culture and sports. *The world of politics and sociology*, 11, 123-130 (in Russian).
- Dolotov, R. O., Krylova, D. V. (2019). Prospects for improving the effectiveness of the Institute of independent anti-corruption expertise. *Journal of Russian Law*, 10, 163-173 (in Russian).
- Kazantseva, O. L. (2015). Independent anti-corruption expertise: did the expectations come true? *Eurasian Advocacy*, 1, 51-53 (in Russian).
- Khabibulin, A. G. (2007). Corruption as a threat to national security: methodology, problems and ways to solve them. *Journal of Russian Law*, 2, 45-50 (in Russian).
- Kudashkin, A. V. (2012). *Anti-corruption expertise: theory and practice. Scientific and practical manual*. Moscow (in Russian).
- Makarov, A. V. (2012). Corruption: the experience of China's successful struggle and the reality of modern Russia. *State power and local self-government*, 3, 13-21 (in Russian).
- Matkovsky, S. V. (2008). The legal nature of anti-corruption expertise. *Russian investigator*, 24, 27-30 (in Russian).
- Nozdrachev, A. F. (2007). Corruption as a legal problem in questions and answers. *Lawyer*, 10, 34-49 (in Russian).
- Rafalyuk, E. E., Vlasova, N.V. (2012). Legal science in search of legal mechanisms for combating corruption. *Journal of Russian Law*, 7, 43-68 (in Russian).
-

Citation:

Казанцева О. Л. Независимая антикоррупционная экспертиза в системе российского права // Юрислингвистика. – 2023. – 27. – С. 63-67.

Kazantseva O. L. (2023). Independent Anti-Corruption Expertise in the System of Russian Law. *Legal Linguistics*, 27, 63–67.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0. License
