

УДК 342, ББК 67.400, ГРНТИ 10.15, КОД ВАК 12.00.02

О. Л. Казанцева, Д. В. Трущелев

Барнаул, Россия

ОБ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ, ПРОВОДИМОЙ ОРГАНАМИ ЮСТИЦИИ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ): АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАКТИКИ

В статье рассматриваются актуальные вопросы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на примере Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю. С 2009 года Управление Минюста России по Алтайскому краю является активным субъектом проведения антикоррупционной экспертизы в отношении нормативных правовых актов (их проектов) органов государственной власти Алтайского края. Проводимая Управлением Минюста России по Алтайскому краю антикоррупционная экспертиза направлена на выявление и устранение имеющих место в нормативных правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» федеральный орган исполнительной власти в области юстиции относится к субъектам, в чьи обязанности входит проведение антикоррупционной экспертизы наряду с органами прокуратуры и правотворческими органами государственной власти и местного самоуправления. Результаты антикоррупционной экспертизы, проводимой Управлением Минюста России по Алтайскому краю, носят рекомендательный характер для правотворческих органов государственной власти Алтайского края. Анализ деятельности Управления по проведению антикоррупционной экспертизы за период с 2015 года по 2017 год включительно позволил выявить наиболее распространенные коррупциогенные факторы, встречающиеся в нормативных правовых актах органов государственной власти Алтайского края, актуализировать имеющиеся проблемы в работе Управления при выявлении коррупциогенных факторов, связанные с несовершенством, прежде всего, федерального законодательства, а также предложить пути их решения.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, юридическая техника, нормативный правовой акт, правотворчество

Сведения об авторе: Олеся Леонидовна Казанцева, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного

университета, независимый эксперт по проведению антикоррупционных экспертиз. 656049, Барнаул, пр-т Социалистический, 68, каб. 412. E-mail: verwaltung@mail.ru

Сведения об авторе: Денис Владимирович Трущелев, магистрант кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета, главный специалист-эксперт отдела по вопросам нормативных правовых актов субъектов РФ и ведения федерального регистра, ведения реестра муниципальных образований, регистрации и ведения реестра уставов муниципальных образований Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю. 656056, Барнаул, пр-т Ленина, 8. E-mail: tdv_2008@bk.ru

O. L. Kazantseva, D. V. Trushchelev

Barnaul, Russia

**ON ANTI-CORRUPTION EXPERTISE, CONDUCTED BY JUSTICE INSTITUTIONS
(ON THE EXAMPLE OF ALTAI KRAI): TOPICAL PRACTITIONER ISSUES**

The article discusses topical issues of conducting anti-corruption expertise of normative legal acts and their drafts on the example of the Office of the Ministry of Justice of the Russian Federation for Altai Krai. Since 2009, the Office of the Ministry of Justice of Russia for Altai Krai has been an active subject of anti-corruption expertise in relation to regulatory legal acts (their drafts) of public authorities of the Altai Territory. The anti-corruption expertise carried out by the Department of the Ministry of Justice of Russia for Altai Krai is aimed at identifying and eliminating corruption-instigating factors that occur in regulatory legal acts (their drafts). In accordance with Federal Law No. 172-FZ of July 17, 2009, «On Anti-Corruption Examination of Regulatory Legal Acts and Draft Normative Legal Acts», the federal executive authority in the field of justice refers to entities whose duties include carrying out anti-corruption expertise along with prosecutorial authorities and law-making bodies of state power and local self-government. The results of the anti-corruption expertise carried out by the Department of the Ministry of Justice of Russia for Altai Krai are non-regulatory for the legislative bodies of Altai Krai. The analysis of the activity of the Office for Anti-Corruption Expertise within the period from 2015 to 2017 inclusive allowed us to identify the most common corruption-related factors encountered in normative legal acts of Altai Krai governmental bodies, to update the problems in the work of the Office when identifying corruption-related factors caused by imperfection of federal legislation, first of all, and also to offer ways of their tackling.

Key words: anti-corruption expertise, legal technique, normative legal act, law-making.

About the author: Olesya Leonidovna Kazantseva, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of Altai State University, an independent

expert on conducting anti-corruption examinations. 656049, Barnaul, Prospect Sotsialisticheskiy, 68, office 412. E-mail: verwaltung@mail.ru

About the author: Denis Vladimirovich Trushchelev, Master of Science, the Department of Constitutional and International Law of Altai State University, Chief Expert of the Department of Regulatory Acts of the Subjects of the Russian Federation and Maintenance of the Federal Register, Maintenance of the Register of Municipalities, Registration and Maintenance of the Register of Charters of Municipalities of the Administration of the Ministry of Justice of the Russian Federation for Altai Krai. 656056, Barnaul, Lenina Avenue, 8. E-mail: tdv_2008@bk.ru

DOI 10.14258leglin(2018)7-805

Правовой основой для осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – ФЗ № 172). Данный Федеральный закон установил правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы, а также определил цель, принципы, объекты и субъекты, уполномоченные на проведение антикоррупционной экспертизы.

Среди субъектов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы, назван федеральный орган исполнительной власти в области юстиции.

Согласно ч. 3 ст. 3 ФЗ № 172 федеральный орган в области юстиции 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 поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – 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 имеющие 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 и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Управление Минюста России по Алтайскому краю (далее – Управление), как территориальный орган Министерства юстиции РФ, приступило к проведению антикоррупционной экспертизы с 2009 года.

В рамках своих полномочий Управление проводит антикоррупционную экспертизу регионального законодательства на этапе включения нормативных правовых актов органов государственной власти Алтайского края в федеральный регистр субъектов Российской Федерации.

Проведение антикоррупционной экспертизы осуществляется согласно Правилам и Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Методика).

Действующей редакцией Методики определено 12 коррупциогенных факторов, которые подлежат выявлению в нормативных правовых актах и их проектах. Данные факторы распределяются на две группы.

К первой группе относятся 9 факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (п. 3 Методики): а) широта дискреционных полномочий; б) определение

компетенции по формуле «вправе»; в) выборочное изменение объема прав; г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий; ж) отсутствие или неполнота административных процедур; з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур; и) нормативные коллизии.

Вторая группа – это 3 фактора, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям (п. 4 Методики): а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами); в) юридико-лингвистическая неопределенность.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы территориальными органами Минюста России в субъектах Российской Федерации определяется приказом Минюста России от 01.04.2010 № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований».

Согласно названному Порядку результаты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов отражаются в соответствующих экспертных заключениях, составляемых по итогам правовых экспертиз нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти Алтайского края. Сведения, указанные в экспертных заключениях, вносятся в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В отношении нормативного правового акта, прошедшего экспертизу, выставляется соответствующий статус о наличии либо отсутствии коррупциогенных факторов.

В случае выявления в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов экспертное заключение направляется в орган государственной власти

Алтайского края, принявший акт, его копия – в орган прокуратуры. Мотивированный ответ от органа власти на полученное экспертное заключение также вносится в федеральный регистр.

Стоит отметить, что согласно ч. 5 ст. 4 ФЗ № 172 заключения, составляемые по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти Алтайского края, носят рекомендательный характер, но подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органом или должностным лицом.

В 2017 году Управлением рассмотрено 2764 нормативных правовых акта, по которым проведена антикоррупционная экспертиза, из них в 14 актах были выявлены коррупциогенные факторы, что составляет 0,5% от общего их количества.

За предыдущие 2016, 2015 годы Управлением проанализировано 2487 и 3053 нормативных правовых акта органов государственной власти Алтайского края соответственно. При этом положения, способствующие проявлению коррупции, выявлены в 7 (2016 год) и 5 (2015 год) нормативных правовых актах.

Таким образом, за трехлетний период Управлением проведен правовой анализ 8304 нормативных правовых актов на соблюдение коррупциогенных норм, при этом выявлено 26 актов, содержащих коррупциогенные факторы, что составило 0,3% от общего их числа. В перечень нормативных правовых актов, в которых выявлялись коррупциогенные положения, вошли приказы органов исполнительной власти Алтайского края (25 случаев) и закон Алтайского края (1 случай).

По сферам общественных отношений нормативные правовые акты, в которых выявлены коррупциогенные факторы, распределились следующим образом:

- здравоохранение – 1;
- образование – 4;
- социальная помощь – 3;

- гражданское законодательство – 2;
- жилищное законодательство – 2;
- государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации – 1;
- рассмотрение обращений граждан органами государственной власти субъекта Российской Федерации – 3;
- защита прав граждан – 2;
- культура и архивное дело – 3;
- сельское хозяйство – 1;
- туризм – 2;
- обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности – 2.

Как показывает практика проведения Управлением антикоррупционной экспертизы, нормативный правовой акт может одновременно содержать несколько видов коррупциогенных норм, которые разработчик закладывает в разных частях одного нормативного правового акта.

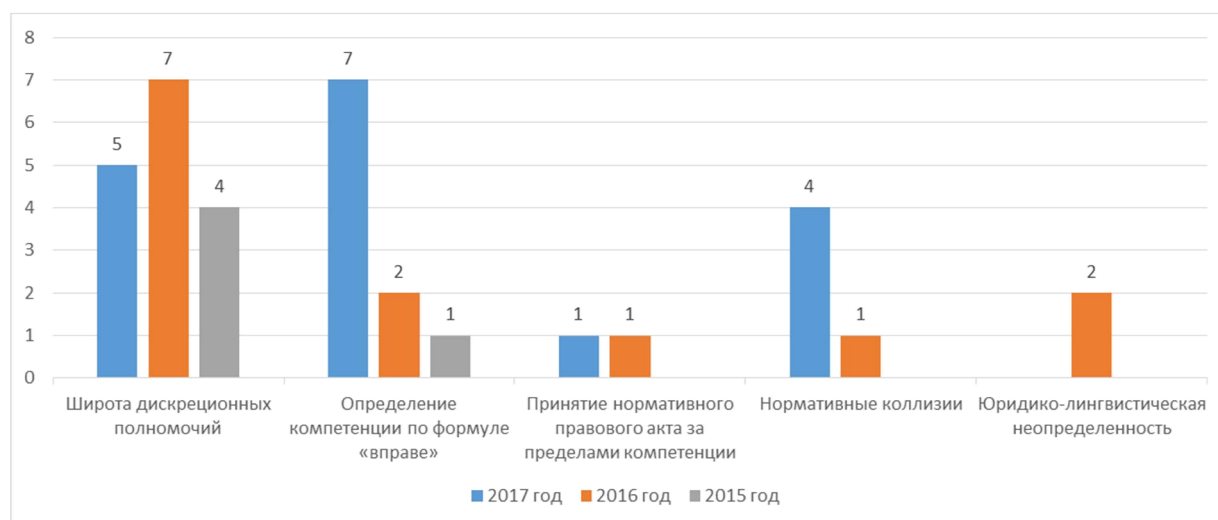
Так, в 2017 году Управлением в 14 нормативных правовых актах выявлено 17 коррупциогенных факторов, в 2016 году – 13, в 2015 году – 5. Исходя из имеющихся статистических данных, коррупциогенные факторы по степени выявляемости ранжируются следующим образом:

- 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) (подп. «а» п. 3 Методики) – 16 (46%);
- определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подп. «б» п. 3 Методики) – 10 (28%);
- 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 (подп. «и» п. 3 Методики) – 5 (14%);

- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов (подп. «д» п. 3 Методики) – 2 (6%);
- юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подп. «в» п. 4 Методики) – 2 (6%).

Анализ деятельности Управления представлен на графике (рис. 1)



С учетом изложенного можно отметить, что за период с 2015 по 2017 год наиболее распространенными коррупциогенными факторами, содержащимися в нормативных правовых актах органов государственной власти Алтайского края, стали широта дискреционных полномочий и определение компетенции по формуле «вправе». Такие коррупциогенные факторы, как выборочное изменение объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий; отсутствие или неполнота административных процедур; отказ от конкурсных

(аукционных) процедур; наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами), в рассматриваемом периоде Управлением не выявлялись.

Необходимо добавить, что благодаря налаженному взаимодействию Управления с органами государственной власти Алтайского края коррупциогенные факторы в принятых нормативных правовых актах своевременно устраняются в каждом случае, несмотря на рекомендательный характер проводимой антикоррупционной экспертизы [Казанцева 2014: 38].

В рамках участия Управления в нормотворческой деятельности органов государственной власти Алтайского края за 2015–2017 годы рассмотрено 2000 проектов нормативных правовых актов, по результатам антикоррупционной экспертизы которых коррупциогенные факторы были выявлены в 2016 году в 2 проектах органов исполнительной власти края. Соответствующие заключения направлены разработчикам проектов. Проекты нормативных правовых актов приняты уполномоченными органами с учетом высказанных замечаний. В 2015, 2017 годах коррупциогенные положения в проектах нормативных правовых актов не выявлялись.

Участие Управления в нормотворческой деятельности органов государственной власти Алтайского края является эффективным инструментом предупреждения принятия нормативных актов, содержащих коррупциогенные факторы.

Вместе с тем Управление сталкивается с рядом проблем, заключающихся в недостаточном урегулировании отдельных вопросов проведения антикоррупционной экспертизы. А именно:

1. Коррупциогенные факторы, закрепленные в Методике, носят оценочный характер, что порождает отсутствие единого мнения у экспертов Управления и правотворческого органа государственной власти Алтайского края относительно их наличия в нормативном правовом акте.

2. Методика не содержит непосредственно самого механизма выявления коррупциогенных факторов, ограничиваясь их перечислением, что усложняет работу Управления по определению коррупциогенных факторов [Кочура 2012: 68; Мещерякова, Моисеева 2017: 55].

3. Действующее федеральное законодательство об антикоррупционной экспертизе не содержит порядок взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти по разрешению возникающих разногласий, что влияет на эффективность антикоррупционных механизмов. В Алтайском крае такой порядок взаимодействия урегулирован только в рамках соглашений, заключенных Управлением с отдельными органами государственной власти края.

Норма считается коррупционной, если она содержит коррупциогенный фактор, под которым, как правило, понимаются дефекты нормы, предоставляющие возможность должностным лицам органов власти злоупотреблять своим положением в личных (корыстных) интересах. В этой связи необходимо совершенствовать знания специалистов правотворческих органов государственной власти, ответственных за подготовку проектов нормативных правовых актов, в сфере юридической техники, повышать качество правовых норм, что будет способствовать предотвращению закрепления в правотворческой и правоприменительной деятельности коррупционных практик.

В целях повышения эффективности деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в области юстиции целесообразно предложить разработать комплексный подход к организации и проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Прежде всего, требуется на федеральном уровне разработать с привлечением ученых-юристов действенную методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, которая бы пошагово объясняла алгоритм выявления коррупциогенных

факторов и не порождает разнообразного толкования и применения правовых норм в исследуемой сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. Казанцева О. Л. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: правовая основа и субъекты. Актуальные вопросы противодействия коррупционным правонарушениям: теория и практика. Караганда, 2014. С. 36–40.

2. Кочура В. Н. Антикоррупционная экспертиза: методика проведения. Журнал российского права. 2012. № 9 (189). С. 65–70.

3. Мещерякова С. Н., Моисеева А. А. Современные проблемы правил и методики проведения антикоррупционной экспертизы. Ростовский научный журнал. 2017. № 5. С. 53–59.

REFERENCES

1. Kazanceva O. L. *Anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects: legal basis and subjects* [Antikorrupcionnaja jeksptertiza normativnyh pravovyh aktov i ih proektov: pravovaja osnova i sub#ekty]. Topical issues of combating corruption offenses: theory and practice. Karaganda, 2014. Pp. 36–40.

2. Kochura V. N. *Anti-corruption expertise: methodology* [Antikorrupsionnaya ekspertiza: metodika provedeniya]. Journal of Russian law. 2012. № 9 (189). Pp. 65–70.

3. Meshcheryakova S. N., Moiseyeva A. A. *Modern problems of the rules and methods of anti-corruption expertise* [Sovremennyye problemy pravil i metodiki provedeniya antikorrupsionnoy ekspertizy]. Rostov scientific journal. 2017. № 5. Pp. 53–59.