

УДК 341:343.35:328.185

А.Э. БИКМУХАМЕТОВ,
*начальник Контрольного управления,
член Городской межведомственной комиссии
по борьбе с должностными правонарушениями,
совершенствованию работы с кадрами и реализации
в г. Казани Стратегии антикоррупционной политики
Республики Татарстан*

Исполнительный комитет муниципального образования, г. Казань

E-mail: bikmuhametovae@kzn.ru

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

В статье рассматриваются основные принципиальные положения организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В действующем Федеральном законе Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" [1] определены пять основных принципов, на которых основывается организация проведения антикоррупционной экспертизы федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов или их проектов.

Под принципами организации антикоррупционной экспертизы следует понимать те основные положения и/или идеи системы российского антикоррупционного законодательства, которые определяют общие направления правового регулирования организации и производства антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также использования ее результатов в процессе правотворчества.

К основным принципиальным положениям организации антикоррупционной эксперти-

зы нормативных правовых актов и их проектов российский законодатель отнес следующие принципы:

- обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и их проектов;
- необходимость оценки нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов;
- сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их

должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Под обязательностью проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, на наш взгляд, следует понимать закрепленное в правовом акте требование к органам государственной власти и органам местного самоуправления об обязательном проведении государственной и/или муниципальной либо независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в установленном для этого порядке до их официального принятия или введения в действие.

Принцип обязательности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в общеправовом контексте предполагает, как правило, две составляющие: обязательность проведения данного вида экспертизы в процессе осуществления правотворческой деятельности и обязательность выполнения тех выводов, которые содержатся в заключениях эксперта, группы (комиссии) экспертов или экспертного учреждения либо в актах прокурорского реагирования (требованиях или обращениях) и/или судебных решениях.

Требование обязательности официальной (государственной) антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов отражено в ряде действующих российских нормативных правовых актов. Например, в приказе Министерства юстиции Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 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" указывается необходимость проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов, поступивших в это ведомство на юридическую экспертизу [2].

Несколько раньше требование об обязательности государственной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов появилось в нормативных правовых актах некоторых субъектов Российской Федерации,

сформировавших свою антикоррупционную политику и принявших антикоррупционное законодательство. Так, в Республике Татарстан это требование было введено к проектам нормативных правовых актов органов исполнительной власти еще в сентябре 2007 г. и отразилось в Постановлении Кабинета Министров Республики Татарстан от 20 сентября 2007 г. № 474, в котором прямо предусматривалась обязательная официальная (государственная) антикоррупционная экспертиза этих правовых документов уполномоченным на то органом – Министерством юстиции Республики Татарстан [3].

Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами как принцип организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заключается том, что эксперт, исследуя представленный документ, должен анализировать и другие нормативные правовые акты, регулирующие однородные правоотношения. При обнаружении в проекте нормативного правового акта или в действующем правовом акте, регулирующем однородные отношения, коррупциогенных факторов эксперт должен уметь оценить его и предложить эффективные меры по исключению этих факторов.

Необходимость соблюдения указанного принципа обоснована тем, что все принимаемые и действующие правовые акты обладают и общими, и специфическими чертами, находятся в строгой зависимости друг от друга. Игнорирование этого факта снижает эффект правотворческой и правоприменительной деятельности, затрудняет формирование нормативно-правового массива, доступного для граждан, должностных лиц и специалистов.

Говоря о принципе обоснованности объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы, следует отметить, что любому научному познанию присуща строгая доказательность, обоснованность полученных результатов, достоверность и объективность выводов, и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как вид научного познания, в этом смысле, не является исключением. Кроме того, одним из важнейших

критериев научности является принцип проверяемости, то есть воспроизводимости знаний через практическое применение.

Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как принцип организации антикоррупционной экспертизы заключается в том, что эксперт исследует каждую норму правового акта или его проекта на коррупциогенность и излагает результаты с учетом состава и последовательности коррупциогенных факторов.

Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов достигается использованием едиными методикой и правилами (правовым механизмом) проведения антикоррупционной экспертизы.

Для обеспечения обоснованности, достоверности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо соблюдать правовые предписания (положения), предусмотренные действующими Методикой и правилами ее проведения.

Во-первых, антикоррупционную экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или его проекта, как и изложение ее результатов, необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности.

Во-вторых, каждая норма нормативного правового акта или его проекта должна быть проверена на наличие или отсутствие каждого типичного коррупционного фактора и/или проявления коррупциогенности.

В-третьих, каждый типичный коррупционный фактор и проявление коррупциогенности должны быть проверены на их присутствие либо отсутствие в каждой норме нормативного правового акта или его проекта.

В-четвертых, любой выявленный в ходе антикоррупционной экспертизы типичный коррупционный фактор (проявление коррупциогенности) не только должен быть грамотно описан, но также должны быть предложены меры по его устранению из нормативного правового акта или его проекта [4].

Наиболее значимым принципом организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является профессиональная компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, без которого это антикоррупционное средство теряет свой смысл.

Принцип профессиональной компетентности означает, что антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов должны проводить специалисты в области применения исследуемого нормативного правового акта или его проекта, квалификация которых состоит в том, чтобы на основе общетеоретических и специальных познаний, в том числе знаний практического применения законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, как позитивной, так и связанной с неправомерным поведением в данной сфере жизнедеятельности, осмыслить реальную степень возможности использования соответствующих особенностей нормативно-правовых формул в коррупционных целях [5].

Профессиональная компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, предполагает наличие высшего и/или послевузовского профессионального образования, как правило, юридического, и стажа работы по специальности не менее пяти лет. Эти требования сформулированы и закреплены в Правилах проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условия для проявления коррупции [6], и Положении об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность [7]. При этом работой по специальности, на наш взгляд, должна признаваться аналитическая работа, сопряженная с юридической (правоприменительной, правотворческой, экспертной и/или образовательной) деятельностью.

Важность рассматриваемого принципа заключается в том, что уровень знаний эксперта является одним из существенных элементов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Несоответствие уровня компетентности эксперта степени сложности антикоррупционной экспертизы может привести его к ошибочному заключению. Принцип компетентности направлен на предупреждение и/или минимизацию таких ошибочных заключений. Он непосредственно связан с принципом объективности, предполагающим применение научно обоснованных методов получения и адекватной интерпретации полученных результатов исследования.

Сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заключается в предоставлении институтам гражданского общества и гражданам, аккредитованным в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность необходимых материалов для производства антикоррупционной экспертизы. При этом в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации указанные органы обязаны выставлять на свой официальный сайт в Интернете проекты нормативных правовых актов в день направления их в юридическую службу [8] для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы подготовленных ими проектов нормативных правовых актов.

На наш взгляд, таким образом законодатель дает возможность институтам гражданского общества и самим гражданам проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов как на федеральном и региональном уровнях, так и у себя на местах

и обращаться в соответствующие органы с предложениями исправить их коррупционную составляющую, если таковая имеется.

Через соблюдение принципа сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов реализуются основные принципы противодействия коррупции, предусмотренные п.п. 3 и 7 ст. 3 Федерального закона "О противодействии коррупции" (открытости и публичности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами), позволяющие в максимальной степени учитывать весь спектр мнений, в том числе и аккредитованных независимых экспертов.

Единство общественной и государственно-правовой природы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является определяющим для решения стоящих перед ней задач. В данном контексте особое значение должно уделяться формированию и внедрению системы мониторинга законодательства, которая нуждается в серьезной и квалифицированной общественной поддержке. Это означает, что она должна непрерывно получать двусторонние оценки эффективности от представителей законодательной, исполнительной и судебной систем, с одной стороны, и от широких слоев компетентной части населения – с другой.

Список литературы

1. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.
2. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 30.
3. Об утверждении Порядка представления нормативных правовых актов Республики Татарстан и их проектов на антикоррупционную экспертизу в Кабинет Министров Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 20 сентября 2007 г.

№ 474 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2007. – № 39. – Ст. 1488.

4. Южаков В.Н. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: методика, опыт и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 10-11.

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

6. Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постанов-

ление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 10. – Ст. 1240.

7. Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 года № 92 // Российская газета. – 2009. – 24 апреля.

8. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

В редакцию материал поступил 09.11.09.

Ключевые слова: принципы организации антикоррупционной экспертизы, Правила проведения экспертизы, нормативный правовой акт.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ЭКСПЕРТА НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ ПРАВОВОГО АКТА ИЛИ ЕГО ПРОЕКТА ПОЛОЖИТЕЛЬНОЕ – это заключение эксперта, группы (комиссии) экспертов либо экспертного учреждения, если в нем содержатся выводы о наличии коррупциогенных факторов, которые не могут быть устранены (и чье действие не может быть уменьшено либо локализовано в современных условиях).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ЭКСПЕРТА НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ ПРАВОВОГО АКТА ИЛИ ЕГО ПРОЕКТА ОТРИЦАТЕЛЬНОЕ – это заключение эксперта, группы (комиссии) экспертов либо экспертного учреждения, если в нем содержатся выводы о наличии коррупциогенных факторов, которые могут быть устранены или чье действие может быть уменьшено либо нейтрализовано путем совершенствования правового регулирования.