

**Problems of carrying out anti-corruption review
of rules, regulations and drafts thereof
in modern Russia**

Abstract: This article considers the theoretical issues of organizing and carrying out anti-corruption expert review, it analyzes the practice of such review and gives practical recommendations related to arranging and carrying out anti-corruption review of rules and regulations and drafts of such rules and regulations. It also considers the key types of anti-corruption review, points out the problems which expert faces when conducting such review.

The article notes that in order to overcome various negative phenomena in the law-making process in the Russian Federation, the institute of legal review of Russian laws was established to create effective barriers to corruption phenomena in power and other negative trends interfering with the effective law-making process. Methodologically, the article is based both on the general and special methods: historical, dialectical, systematic, comparative legal, hermeneutics, analysis, synthesis and a number of other research methods and approaches.

The scientific novelty of this article is in the fact that the author does not just analyze the problems associated with the anti-corruption expert review in the Russian society but also suggests ways of solving them which may improve the efficiency of such anti-corruption review.

Implementing such suggestions will result in better effectiveness in implementing the National Anti-corruption Strategy, boost the research into this subject and draw the public attention to the questions raised in the article.

Keywords: expert review; corruption; legislation; statutory and regulatory enactment; combat; anti-corruption policy; law; society; state.

В настоящее время проблема противодействия коррупции в России приобрела глобальный и системный характер. Любые формы организованной коррупции позволяют рассматривать это явление как институциональное, а не личностное. Его повышенная социальная опасность подтверждает глобальный характер и транснациональность данного феномена. Одной из основных и

♦ Mamitova Nataliya Viktorovna – Doctor of Law, Professor and Head of the Department of Branches of State Law at Rostov-on-Don Institute for Management, Business and Law (Russian Federation); e-mail: nvmamitova@mail.ru

наиболее характерных черт коррупции является ее системность. Данный признак также присущ коррумпируемости как процессу, усложняющемуся и самовоспроизводящемуся в социальной среде.

Социальная сущность коррупции выражается в деградации аппарата публичной власти. По инициативе Президента РФ готовится проект кодекса служебного поведения госслужащих, содержащих правила служебной этики. На уровне субъектов Федерации и муниципальных образований принимаются акты антикоррупционной направленности.

В связи с этим в правовом пространстве России начинают создаваться положительно зарекомендовавшие себя механизмы по сдерживанию коррупционного поведения в системе государственного управления. К одному из таких механизмов сдерживания коррупции можно отнести антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов.

Под экспертизой следовало бы понимать проведение специалистом исследования конкретного предмета с использованием профессиональных знаний в соответствующей области и завершающееся оформлением заключения, содержащего результаты такого исследования и ответы на поставленные вопросы.

Данное понятие может быть применено к любому виду экспертизы, будь то экспертиза, назначаемая государственными органами или учреждениями, либо экспертиза, проведенная общественными организациями.

В корне исследуемого термина лежит слово «эксперт», - субъект экспертной деятельности. Конкретизируя данное понятие, следует отметить, что, несмотря на то, что, «эксперт» - это, прежде всего, профильный «специалист» в той или иной сфере, но эти термины не являются синонимами, прежде всего, потому, что каждый «эксперт» является высококлассным специалистом, но не каждый «специалист» является экспертом, т.е. лицом, уполномоченным на проведение экспертизы, так как в круг его обязанностей не входит составление экспертного заключения, на основе, которого возможно принятие решения по интересующему вопросу.

Согласно ст. 13 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года «О Конституционном Суде Российской Федерации», экспертом признается лицо, обладающее специальными познаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела, по которым (экспертом) должно быть дано заключение.

Слово «эксперт» имеет два значения: специалист, дающий заключение при рассмотрении какого-либо вопроса; и лицо, обладающее специальными познаниями и привлекаемое органами расследования, суда и иными государственными и общественными органами для проведения экспертизы.

Данные определения свидетельствуют о том, что экспертное заключение является основной целью и итогом экспертизы, как рода профессиональной деятельности.

На сегодняшний день имеет место большое количество различных экспертиз, дифференцируемых, прежде всего, в зависимости от сферы применения и субъекта, их осуществляющего. Главным основанием классификации экспертиз является область знаний, науки, техники или искусства, к которой относится рассматриваемый объект. Среди востребованных, широко применяемых видов экспертиз можно выделить следующие: биологическая, медицинская, искусствоведческая, лингвистическая, техническая, экономическая, научная, правовая и другие.

Особое место среди иных видов экспертизы занимает – антикоррупционная. Идея проверки законодательства на коррупциогенность зародилась в 2002-2003 годах. В 2004 году был выработан единый согласованный документ – «Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта». Методика анализа нормативных правовых актов основана на проверке соблюдения правил юридической техники и оценке «дефектных» норм с точки зрения коррупциогенного потенциала.

Данная проблема достаточно активно обсуждается в современной юридической литературе и на сегодняшний день уже накоплен некоторый опыт анализа проектов федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации на коррупциогенность, но все же работа по дальнейшему совершенствованию методики такого анализа должна продолжаться.

Нормативную правовую базу для проведения антикоррупционной экспертизы составляют Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которые значительно расширили поле деятельности антикоррупционной экспертизы, а именно, наряду с проектами, экспертизе могут подвергаться действующие законы, количество субъектов антикоррупционной экспертизы также значительно увеличилось.

На законодательном уровне утверждено Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которое нормативно закрепило Правила проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Российская газета. 2010. № 46. от 5 марта 2010].

Анализ федеральных нормативных-правовых актов позволяет сделать вывод о том, что основная нагрузка по осуществлению антикоррупционной экспертизы ложится на федеральные и региональные органы исполнительной власти, а также Прокуратуру Российской Федерации. Однако, в законодательстве России закреплено, что антикоррупционную экспертизу могут проводить и независимые эксперты, которых можно отнести к субъектам общественной неофициальной экспертизы.

Одним из важнейших направлений дальнейшего совершенствования законодательной деятельности является повышенное внимание законодателя к общественному мнению народа. Сугубо в организационном плане усиление роли общественного мнения в законотворчестве может рассматриваться как одна из важнейших форм укрепления взаимосвязи организационного и информационного факторов. Что касается содержательного фактора, то гражданская законодательная инициатива, существенно повышает уровень правового сознания и правовой культуры граждан, а также выступает мощной основой развития демократического государства и гражданского общества. Реальной мерой по повышению такой активности граждан может стать закрепление права законодательной инициативы за общественными организациями, которое открыла бы перед ними возможности, даже не имея представительства в парламенте, активно выступать выразителями воли народа в вопросах законотворчества.

В Российской Федерации нет как отлаженного механизма конституционно-правового регулирования деятельности негосударственных субъектов гражданского общества, так и их взаимодействия с органами государственной власти. В связи с этим посредством экспертной деятельности, а именно деятельности независимых экспертов, может быть налажен механизм участия общественности в законодательной деятельности органов государственной власти, как Российской Федерации, так и ее субъектов.

Однако, на современном этапе развития российского законотворчества, осуществляемого как на федеральном, так и на региональном уровне мы наблюдаем довольно частые злоупотребления властью и использование недостаточно эффективных механизмов для реализации принимаемых законов. Обусловлено это, прежде всего, нестабильной правовой системой, использованием методов так называемого «нецивилизованного» лоббизма, нарушением баланса правовых стимулов и ограничений в режиме функционирования субъектов законотворческой деятельности, отсутствием обоснованной и легитимной стратегии государственного и муниципального строительства, а также мощными коррупционными факторами, характеризующими деятельности государственных и муниципальных органов.

Эти и иные злоупотребления должны быть рассмотрены как серьезные институциональные искажения, не соответствующие функциональной природе и первоочередным целям деятельности структур публичной власти.

Для преодоления различного рода негативных явлений в законотворческом процессе Российской Федерации был создан институт правовой экспертизы российского законодательства, призванный сформировать эффективные барьеры для развития коррупционных проявлений во власти и иных негативных тенденций, мешающих эффективности законодательного процесса.

Одним из законов, содержащих положения об общественной экспертизе, является Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате РФ», а также Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», где одной из форм общественного контроля закреплена общественная экспертиза (статья 22).

Практически во всех субъектах РФ уже приняты законы о противодействии коррупции, в которых говорится об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Принят такой Закон и в Ростовской области. Однако при оценке базовых условий для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов большое значение приобретает применяемая методика, которая, к сожалению, не разработана должным образом на федеральном уровне. Федеральный законодатель ограничился лишь перечислением ряда коррупциогенных факторов, которые эксперт должен выявить в ходе проведения экспертизы, но ведь сама методика должна быть гораздо более полной и точной, опирающейся на теоретические предпосылки, научную методологию, конкретные способы проведения экспертизы, социологические техники (совокупность специальных приемов для эффективного использования того или иного метода). Только такая методика позволит увидеть коррупцию через призму точных инструментов ее анализа.

Одной из основных проблем проведения антикоррупционной экспертизы сегодня стала проблема несовершенства ее методики.

На основе Постановления Правительства №96, принятого 26 февраля 2010 года вся методика сводится к выделению 11 коррупциогенных факторов, которые делятся на две основные группы:

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

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

При этом под коррупциогенностью понимается, заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм.

К первой группе факторов относятся:

- широта дискреционных полномочий;
- определение компетенции по формуле «вправе»;
- выборочное изменение объема прав;
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
- отсутствие или неполнота административных процедур;
- отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

Ко второй группе факторов относятся:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления – отсутствие четкой регламентации прав граждан организаций;
- юридикто-лингвистическая неопределенность.

К сожалению, данная методика ограничилась лишь перечнем коррупциогенных факторов, которые должны быть выявлены в ходе проведения экспертизы. На самом деле любая методика должна включать в себя основные цели, задачи, принципы, рекомендации, которые должны лечь в основу ее использования. Что на наш взгляд должны содержать в себе рекомендации по разработке методики анализа НПА и их проектов на коррупциогенность?

Количественно и качественно ориентированные критерии отнесения нормы, статьи, раздела, параграфа к коррупциогенным.

Алгоритмы выявления коррупционных факторов и устранения коррупциогенных норм.

Выработку предложений о необходимости внесения изменений и дополнений в НПА, а также отклонения или доработки проекта нормативного правового акта.

Разработку правил законодательной техники, направленных на предотвращение коррупциогенности законодательства.

Важно отметить, что согласно современной трактовке законотворчества – право понимается не как деятельность управления обществом, а как

согласование различных социальных интересов, при которых свобода одних не должна ущемлять свободу других. В связи с этим коррупциогенная норма возникает тогда, когда процесс нормотворчества перестает выявлять все правообразующие интересы.

Помимо определения индикаторов и критериев оценки нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности не менее важным является вопрос о том, кто и как будет проводить антикоррупционную экспертизу.

Следующей проблемой, связанной с проведением антикоррупционной экспертизы является проблема правового статуса эксперта.

Неофициальная экспертиза осуществляется негосударственными органами и организациями, различными научными и учебными заведениями, группами специалистов-юристов, отдельными гражданами. Их заключения не влекут за собой, каких бы то ни было, юридических последствий, а выводы по анализируемому вопросу носят рекомендательный характер. Полагаем, понятие «неофициальная экспертиза» может отождествляться с понятием «общественная».

Результаты экспертизы должны опираться на научно обоснованные понятия и идеи концептуального характера, позволяющие обеспечивать должное качество законов, способствовать их систематизации, выявлять возможные негативные социальные, экономические, юридические и другие последствия, которые может вызвать процесс их реализации.

Проведение экспертизы законопроектов должно основываться на следующих принципах: соблюдение законности, профессионализм лиц, осуществляющих экспертизу, независимость экспертов в пределах предоставленных им полномочий, объективность и самостоятельность в изложении своей позиции и выводов, ответственность за полноту анализа законопроекта и обоснованность заключения как результата экспертизы.

Необходимым условием проведения правовой экспертизы является ее информационно-технологическая поддержка, главным инструментом которой должны стать экспертные системы, объединяющие знания и опыт экспертов с возможностями современной вычислительной техники и дающие возможность оптимизировать технологию осуществления экспертизы, сократить связанные с ней затраты времени и труда. Идея создания информационного общества и электронной основы государства открывает новые возможности для правотворческой активности.

Однако нельзя ограничивать общественную экспертизу только рамками полномочий Общественной палаты РФ или общественных палат субъектов РФ.

Например, Торгово-промышленная палата обладает правом осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а также по другим вопросам, затрагивающим интересы предприятий и предпринимателей.

Следующей проблемой, требующей законодательного разрешения стала проблема административных барьеров.

Административные барьеры как источник коррупции представляет собой весьма актуальную тему. Выявление административных барьеров и выработка способов их преодоления могут быть основаны на концепции мониторинга законодательства, обоснованной и сформулированной Центром мониторинга права при Совете Федерации ФС РФ. Законодательная и правоприменительная деятельность должна рассматриваться в комплексе и единстве.

На сегодняшний день можно выделить ряд пробелов антикоррупционного законодательства РФ.

Устранение выявленных в ходе антикоррупционной экспертизы коррупционных факторов не является обязательным.

Заключения по результатам антикоррупционной экспертизы обязательны для рассмотрения, но не исполнения. Они носят рекомендательный характер.

Не установлена какая-либо ответственность органов, принимающих нормативные правовые акты и их проекты, за неустранение выявленных в результате антикоррупционной экспертизы коррупционных факторов, за принятие нормативных правовых актов, содержащих выявленные коррупционные факторы.

Законодательно не установлена обязательность проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых действующих НПА, а также механизмов, обеспечивающих обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Законодательно не установлен правовой статус экспертов, а именно набор прав, обязанности и ответственности.

Вышеизложенные положения легли в основу практических предложений автора в области проведения правовой экспертизы российского законодательства, связанных с основными проблемами в данной сфере:

- установить в качестве обязательного этапа подготовки закона проведение научно обоснованной правовой экспертизы и закрепить это нормативно в общей схеме законотворческой процедуры;

- выработать и законодательно закрепить основные требования к нормативным актам с точки зрения соответствия их юридической технике;

- разработать, основанную на научной методологии, единую методику проведения правовой экспертизы законопроектов, в том числе и антикоррупционной;

- законодательно установить правовой статус эксперта, в том числе и общественного, определяющий его права и обязанности при проведении экспертной деятельности, а также устанавливающий его ответственность за ненадлежащее выполнение своих обязанностей

Современный период развития государства и общества, развития демократии в нашей стране богат на разнообразные общественные инициативы, которые не исключают вопросов противодействия коррупции. Важно, чтобы эти общественные инициативы не были бесполезными, а трансформировались в проекты законов, иных нормативных актов, реализующихся как на уровне муниципалитетов и регионов, так и на федеральном уровне.

Bibliography

1. Mamitova N.V. Pravovaya ekspertiza rossiiskogo zakonodatel'stva.: ucheb-prakt. posobie-M.: Norma: INFRA-M, 2013. s.65-78.
2. Korruptsiya: priroda, proyavleniya, protivodeistvie. Monografiya. = M.:ID "Yurisprudentsiya", 2012.
3. Kudashkin A.V. Antikorruptsiyonnaya ekspertiza : teoriya i praktika:-M.: Norma: INFRA-M, 2012
4. Slepko O.A. Ponyatie i osobennosti antikorruptsiyanoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov FTS Rossii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. - 2014. – no. 2. - s. 73 - 84.
5. Kabanov P.A. Nekotorye formy vzaimodeystviya institutov grazhdanskogo obshchestva s organami mestnogo samoupravleniya v oblasti protivodeystviya korruptsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. - 2012. – no. 5. - s. 5 - 8.
6. Kabanov P.A. Kompromissy pri realizatsii gosudarstvennoi politiki Rossiiskoi Federatsii v sfere protivodeystviya korruptsii kak sredstva razresheniya pravovykh protivorechii // NB: Voprosy prava i politiki. - 2014. – no. 7. - s. 66 - 78.
7. Akopdzhanova M.O. Osobennosti primeneniya zakonodatel'stva ob antikorruptsiyanoi ekspertize // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. - 2014. - 8. - С. 873 - 876.
8. Bartsits I.N. Pravovye mekhanizmy sovershenstvovaniya ekspertno-analiticheskogo obespecheniya protivodeystviya korruptsii // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. - 2012. – no. 4. - s. 27 - 34.