

## Проблемы организации и проведения антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации

Проведение антикоррупционной экспертизы предусматривает Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», вступивший в силу 2 августа 2009 г. (далее ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе») [1].

Антикоррупционная экспертиза проводится с целью выявления и устранения коррупциогенных факторов. Под ними в ч. 2 ст. 1 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» понимаются положения нормативных правовых актов и их проектов, создающие условия для проявления коррупции. Образно можно сказать, что предпринимается попытка разрушить «коррупционные традиции».

Антикоррупционную экспертизу может проводить широкий круг субъектов, что позволяет выделять разные ее виды (внутреннюю, внешнюю, независимую). Внутренняя экспертиза нормативных правовых актов, их проектов проводится органами, должностными лицами, эти акты принимающими (издающими). Внешняя экспертиза проводится органами прокуратуры, юстиции. Независимая экспертиза является, по сути, видом внешней экспертизы. Она проводится гражданами, их негосударственными (немуниципальными) объединениями, поэтому ее, на наш взгляд, логичнее именовать общественной экспертизой. Так она именуется, например, в Законе Свердловской области от 20 февраля 2009 г. № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области» (ст. 7).

В обязательном порядке проводится внутренняя антикоррупционная экспертиза. Проекты нормативных правовых актов проверяются соответствующими правотворческими органами. Органы, организации, их должностные лица проводят экспертизу принятых ими нормативных правовых актов. Они сами определяют последовательность проверки своих актов и ее сроки.

В ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» дан перечень нормативных правовых актов и их проектов, для которых обязательна еще и внешняя экспертиза. Органы юстиции проводят такую экспертизу проектов актов

---

♦ Родионова Ольга Николаевна - кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург, Российская Федерация).

(например, проектов федеральных законов), проектов документов (например, проектов официальных отзывов на проекты федеральных законов), нормативных правовых актов субъектов РФ. Нормативные правовые акты, вступление в силу которых обусловлено их государственной регистрацией в органах юстиции (например, уставы муниципальных образований), проходят антикоррупционную экспертизу в рамках их государственной регистрации.

Органы прокуратуры в соответствии с ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» проводят внешнюю экспертизу нормативных правовых актов по вопросам прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, деятельности государственных корпораций, фондов, иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона.

В то же время в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Следует полагать, что органы прокуратуры в обязательном порядке проводят внешнюю экспертизу только тех актов, которые соответствуют приведенным выше критериям обоих законов.

Кроме того, органы прокуратуры в обязательном порядке, как представляется, проводят внешнюю экспертизу нормативных правовых актов (проектов) при получении ими в соответствии с ч. 5 ст. 3 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» информации о выявлении уполномоченными субъектами в рамках внутренней экспертизы в названных актах (проектах) коррупциогенных факторов, устранение которых не входит в их компетенцию.

Таким образом, отдельные нормативные правовые акты в обязательном порядке должны пройти антикоррупционную экспертизу 3 раза (1 внутреннюю и 2 внешних). Количество независимых экспертиз, которые не являются обязательными, может быть любым.

Следует согласиться с Д. В. Осинцевым, что это вызывает справедливые вопросы: экспертизы должны быть проведены одновременно, совместно, попеременно, раздельно [2]. Учитывая, что экспертизу проходят как проекты нормативных правовых актов, так и действующие акты, возникает еще один

вопрос, должен ли соответствующий орган проводить экспертизу нормативных правовых актов, если он уже проводил экспертизу этих же актов, когда они были проектами? Иначе говоря, возникает вопрос о целесообразном количестве экспертиз, которые проходит нормативный правовой акт.

В соответствии с ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» все эксперты проверяют нормативные правовые акты по одной методике. Если результаты экспертиз совпадают, то возникает вопрос о целесообразности выполнения этой работы 3 раза. Если выводы экспертов не совпадают, то требуется оценка причин этого и решение вопроса о том, чьи выводы должны учитываться и в какой мере.

Разница в интересах может привести к расхождению выводов внешней и внутренней экспертиз. По той же причине выводы двух внешних экспертиз в целом должны совпадать. Представляется целесообразным проведение внутренней экспертизы и одной внешней, как контролирующей качество внутренней. Для этого, компетенция внешних экспертов не должна пересекаться или должны быть сформулированы правила о том, кто проводит экспертизу в случаях совпадения компетенции.

Решение этого вопроса имеет еще одну сторону. Ресурсы внешних экспертов ограничены, следовательно, проведение внешней экспертизы одних нормативных правовых актов дважды, отодвигает проведение экспертизы других нормативных правовых актов. Представляется, что в настоящее время имеет существенное значение количество проверенных актов. В силу наличия связи между актами, наличие значительного числа не прошедших экспертизу актов снижает эффективность проведенных антикоррупционных экспертиз.

Вопрос о повторной экспертизе думается должен решаться исходя из того, сколько времени прошло с момента проведения первой экспертизы. Связано это не собственно со временем, а с необходимостью оценить два параметра. Во-первых, выявила ли правоприменительная практика проблемы применения нормативных правовых актов, связанные с появлением новых коррупционных схем. Во-вторых, внесены ли изменения в методику проведения экспертизы. Наличие любого из названных обстоятельств может сделать целесообразным проведение повторной экспертизы.

Действующая Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждена Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (далее Методика) [3]. Логично принятие новой методики после появления ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе», поскольку требовалось приведение ее в соответствие с федеральным законом, в частности, в плане терминологии, использованной классификации коррупциогенных факторов.

Однако, в действующей Методике число коррупциогенных факторов меньше, чем в ранее действовавшей Методике проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196 [4]. Если учесть, что методики приняты с разрывом чуть меньше года, возникает вопрос о стабильности предложенного в действующей методике перечня.

Учитывая, что перечень сокращен, не возникает вопрос о необходимости проведения повторной экспертизы уже прошедших антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, однако при введении новых коррупциогенных факторов естественно возникнет вопрос, должны ли нормативные правовые акты снова проходить экспертизу. Предпочтительна стабильность, которая позволит провести экспертизу всех нормативных правовых актов по действующей методике.

Применительно к независимой экспертизе количественные ограничения думается невозможны. Количество экспертиз или их отсутствие будет отражать значимость нормативных правовых актов. Но возникает другой вопрос – о методике проведения антикоррупционной экспертизы независимым экспертом.

Согласно ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» антикоррупционная экспертиза проводится на основе методики, установленной Правительством РФ. Однако данное положение прямо не распространено на независимую экспертизу. Если применительно ко всем остальным субъектам, проводящим экспертизу, в ч. 1 ст. 3 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе», прямо указано, что экспертиза проводится по методике, определенной Правительством Российской Федерации, то применительно к независимым экспертам прямо в ч. 1 ст.5 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе», назван только порядок ее проведения.

Таким образом, ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе», ничего не говорит о том, по какой методике должна проводиться независимая экспертиза. Это умолчание позволяет выдвинуть два предположения:

Это пробел в правовом регулировании, то есть вопрос законодателем просто не решен.

Законодатель полагает, что этот вопрос не требует регулирования, следовательно, выбор методики оставляет на усмотрение независимого эксперта.

В Постановлении Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26.02.10 г. № 96 предлагается третья версия. В п.4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов устанавливается, что независимая экспертиза проводится по методике, утвержденной Постановлением Правительства РФ. Значит, с точки зрения данного акта вопрос о выборе методики является элементом порядка, который в соответствии с ч.1 ст. 5 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Наиболее вероятной представляется версия о пробеле в правовом регулировании. Дело в том, что остальные предположения противоречат в целом построению текста ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе».

Так, если законодатель полагал, что выбор методики это право независимого эксперта, логичнее это было прямо закрепить. Тем более, что применительно ко всем остальным субъектам проведения экспертизы сделано именно так. Если порядок проведения остается на усмотрение самого субъекта это прямо оговаривается в ч. 1 ст. 3 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе».

Если законодатель полагал, что методика является элементом порядка, то почему в ч. 1 ст. 3 он все время различает методику и порядок, то есть применительно ко всем субъектам проведения экспертизы это разное, а применительно к независимым экспертам методика становится частью порядка?

Если это пробел, то возникает вопрос о возможности его восполнения в Постановлении Правительства РФ. Думается, что вопрос о методике применительно ко всем субъектам антикоррупционной экспертизы решен в ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе», следовательно, это компетенция законодателя. Поэтому решение этого вопроса в ином акте является нарушением п.п. е п. 3 Методики, то есть некорректным и коррупциогенным заполнением законодательных пробелов.

Представляется, что противодействие избыточному усмотрению законодателя логично начать с корректного решения обсуждаемого вопроса в законодательстве об антикоррупционной экспертизе.

Ссылки:

1. СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
2. Парадоксы административной реформы // Рос. юрид. журн. 2010. № 4.
3. СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084
4. СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1241; СПС «КонсультантПлюс».