

© Ю.И. ВОРОНИНА

j.koroliha@mail.ru

УДК 34:328.185(470+571)

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

АННОТАЦИЯ. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов — сравнительно новая процедура, занимающая особое место среди механизмов сдерживания коррупции. Автор статьи исследует понятие, особенности и значение данного вида экспертизы нормативных правовых актов.

SUMMARY. Anti-corruption expertise of the normative legal documents and their projects is a comparatively new procedure which occupies a special place among the mechanism of corruption deterrence. The author of the article investigates the concept, peculiarities and meaning of the given type of expertise of the normative-legal documents.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Коррупция, антикоррупционная экспертиза, коррупциогенные факторы.

KEY WORDS. Corruption, anti-corruption expertise, factors of corruption.

Одним из серьезных препятствий в строительстве правового государства в России является все возрастающая проблема коррупции. В международном рейтинге коррупции, составляемом неправительственной организацией Transparency International (ТИ), Россия за четыре года (2004-2008) опустилась с 90 на 147 место из 180 (учитывая, что 180 место занимает самая коррумпированная страна) [1; 15]. Наибольшую опасность для российского общества представляет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления. Ее широкое распространение и системный характер привели к тому, что корпоративные и индивидуальные интересы часто превалируют над интересами целых регионов и всего государства.

В современной России противодействие коррупции приобретает последовательное политическое и правовое обеспечение. За последние годы ратифицирован ряд международных антикоррупционных конвенций, Россия вступила в Группу государств против коррупции (ГРЕКО), реализуется Национальный план противодействия коррупции, приняты Федеральные законы «О противодействии коррупции», «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», а также ряд иных нормативных правовых актов, которые имеют специальное антикоррупционное предназначение. Указанные мероприятия образовали стратегическую линию

государственной политики в сфере противодействия коррупции в необходимом ресурсном обеспечении.

Одним из средств борьбы с коррупцией является экспертиза на коррупциогенность нормотворчества (антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов). Данное средство имплементировано в российское законодательство из международных антикоррупционных конвенций, и это обстоятельство во многом обуславливает отсутствие сложившейся практики его применения в российских условиях.

Переходя к анализу понятия антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), следует отметить, что до сих пор в юридической науке не установилась единообразная терминология в сфере антикоррупционной деятельности.

Наряду с индивидуальными чертами антикоррупционной экспертизе присущи и черты, характеризующие экспертизу в целом. Слово «экспертиза» производно от латинского «*expertus*» (французского «*expertise*»), что означает «знающий по опыту», «опытный», «испытанный», «изведанный» и понимается как «исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства и т.д.» [2; 1551].

Одной из разновидностей экспертиз является экспертиза нормативных правовых актов. В юридической литературе понятие экспертизы нормативного правового акта (равно как и проекта нормативного правового акта) недостаточно разработано, что обуславливает инвариантность подходов к ее пониманию. Ряд авторов (И.С. Андреев, А.Н. Миронов) рассматривает данное понятие в широком смысле как один из элементов системы социального порядка, функционально ориентированный на обеспечение правового регулирования общественных отношений, возникающих между субъектом и объектом воздействия [3; 51]. Другие ученые (Ю.И. Колесов и др.) дают более конкретизированное определение данного понятия. По их мнению, экспертиза нормативного правового акта представляет собой «правовую оценку формы акта, его содержания, порядка принятия, обнародования (опубликования), а также соответствия акта требованиям юридической техники» [4; 155].

Наиболее полным представляется определение экспертизы нормативного правового акта, сформулированное О.А. Коротковой — «это публично-правовая деятельность лица (группы лиц), обладающих специальными знаниями, направленная на проведение исследования законопроекта или законодательного акта на предмет его соответствия объективным требованиям в определенной сфере общественных отношений, а также подготовку, оформление выводов и рекомендаций (заключений) по данному законопроекту или законодательному акту [5; 20-21]. Придерживаясь данной точки зрения, отметим, что федеральное законодательство предусматривает различные виды экспертиз, которые могут проводиться в отношении нормативных правовых актов и их проектов. К их числу относят правовую, лингвистическую, независимую, финансовую, экологическую, антикоррупционную, общественную и другие.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза дополнила обширный перечень экспертиз в нормотворческом и правоприменительном процессах, являясь, по нашему мнению, разновидностью правовой экспертизы законодательства. К такому выводу мы пришли путем сопоставления антикоррупционной экс-

пертизы с иными видами экспертиз нормативных правовых актов, выявления их сходств и отличий. Антискоррупционная экспертиза имеет наибольшее количество схожих черт с правовой экспертизой, чем какая-либо иная экспертиза правового акта или его проекта. Подтверждением этому также является ч. 4 ст. 3 Федерального закона Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антискоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в соответствии с которой федеральные органы исполнительной власти, а также их должностные лица проводят антискоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Действительно, результаты правовой экспертизы могут совпадать с результатами антискоррупционной экспертизы (например, в части выявления правовой коллизии). Вместе с тем, являясь видом правовой экспертизы, антискоррупционная экспертиза имеет и определенные специфические черты. Поэтому далее представляется необходимым обратиться к определению понятия и рассмотрению особенностей данного вида экспертизы.

Следует отметить, что в юридической литературе выделяют различные подходы к использованию терминологии экспертиз в сфере антискоррупционной деятельности. А.В. Нестеров указывает на то, что необходимо разделить понятие «экспертиза», используемое в антискоррупционной деятельности, на антискоррупционную экспертизу и экспертизу правовых актов и документов, имеющих потенциально или действительно нормативное значение, на коррупциогенность [6; 64].

Большинство ученых не усматривает расхождений в понимании терминов «антискоррупционная экспертиза» и «экспертиза на коррупциогенность», указывая на то, что этими терминами обозначается одно и то же. Данной точки зрения придерживаемся и мы.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антискоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установил правовые и организационные основы антискоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Однако ни в федеральном, ни в региональном законодательстве не дается легального определения антискоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

В соответствии с Методикой первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов Э.В. Талапиной и В.Н. Южаковой, под антискоррупционной экспертизой (анализом) нормативных правовых актов понимается выявление (предотвращение появления) в нормативных правовых актах и их проектах правовых предпосылок коррупции, то есть положений (норм, дефектов и правовых формул), которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении указанных нормативных правовых актов [7; 20].

П.А. Кабанов определяет антискоррупционную экспертизу значительно шире, как «деятельность компетентных и уполномоченных на то соответствующими органами физических и юридических лиц (экспертов и экспертных учреждений), состоящая из проведения исследования нормативных правовых актов и/или проектов нормативных правовых актов, иных правовых документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также дача ими заключения

или иного документа по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний, умений и навыков в области правового регулирования противодействия коррупции и практики реализации антикоррупционного законодательства и подзаконных антикоррупционных нормативных правовых актов» [8; 15].

Иного мнения придерживается Т.Я. Хабриева, полагая, что антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности [9; 8]. Аналогичной точки зрения придерживается и Е.В. Журкина, рассматривающая любой вид правовой экспертизы как средство повышения эффективности законодательства, преодоления нормотворческих ошибок [10; 27].

Важность приведенных выше исследований не вызывает сомнений. Однако представляется необходимым, определяя понятие антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, использовать системный подход.

Анализ существующих в науке точек зрения ученых позволяет выделить два подхода к определению понятия и сущности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: узкий и широкий. Согласно первому, антикоррупционная экспертиза — это деятельность, направленная на установление в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов (норм, способствующих проявлениям коррупции). В этом смысле представления ученых совпадают. Представители широкого подхода (Т.Я. Хабриева, Е.В. Журкина) характеризуют антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов как специальное исследование, проводимое не только в целях установления в них коррупциогенных факторов, но и повышения их качества и эффективности применения путем выявления правовых коллизий, пробелов и других изъянов законодательства. Полагая, что любая экспертиза нормативных правовых актов направлена на обнаружение в них своего рода правовых аномалий, считаем необходимым присоединиться к точке зрения тех авторов, которые рассматривают антикоррупционную экспертизу в широком смысле.

Итак, из изложенного выше вытекают следующие специфические черты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов:

1. Антикоррупционная экспертиза — это разновидность правовой экспертизы законодательства.

2. Антикоррупционная экспертиза представляет собой исследование, то есть является разновидностью познавательной деятельности, в ходе которой вырабатывается новое знание.

3. Наличие собственных объектов экспертизы. По смыслу антикоррупционного законодательства основным объектом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов.

4. Наличие специфического предмета. Предметом антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов являются коррупциогенные факторы, то есть те положения исследуемого объекта (правового документа), которые способствуют созданию условий для проявления коррупции при его применении.

5. Наличие специальных субъектов, осуществляющих данный вид экспертного исследования. К таковым относятся органы прокуратуры, подразде-

ления Министерства юстиции Российской Федерации, государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на такую деятельность — при официальной обязательной государственной антикоррупционной экспертизе; институты гражданского общества и граждане — при независимой антикоррупционной экспертизе.

6. Наличие специфической цели проведения данного вида экспертизы. Основной целью антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов является выявление несовершенства правовых актов и их проектов, которые повышают вероятность коррупционных действий со стороны участников правоотношений.

7. Данный вид экспертизы связан с использованием специальных знаний. Это знания, которые получены в результате профессиональной подготовки и опыта занятием какой-либо деятельностью. В частности, для проведения независимой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов федерального уровня Правительством Российской Федерации предъявлено разумное требование — аккредитация независимых экспертов Министерством юстиции Российской Федерации.

8. Выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенные факторы отражаются: в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд; в заключении, составляемом при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Сказанное позволяет сформулировать следующее определение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов — это разновидность правовой экспертизы законодательства, представляющая собой специальное исследование нормативных правовых актов (их проектов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также повышения их качества и эффективности, осуществляемое экспертом или экспертным учреждением в силу прямого указания закона либо без такового, основанное на применении специальных знаний антикоррупционного законодательства и практики его реализации, сопровождаемое дачей заключения или иного документа.

Перейдем к характеристике значения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Думается, что основное значение антикоррупционной экспертизы законодательства в современных условиях заключается в том, что она выступает как важнейшее средство противодействия коррупции, способствует исключению злоупотребления правом со стороны должностных лиц. Своевременное выявление и устранение коррупционных предпосылок еще на стадии принятия нормативного правового акта не только будет способствовать недопущению коррупционных проявлений со стороны правоприменителей-должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, но и позволит совершенствовать их деятельность и, в конечном счете, не допустить нарушения прав и свобод граждан, а также законных интересов хозяйствующих субъектов.

Исследование института антикоррупционной экспертизы принятых нормативных правовых актов и их проектов имеет значение для развития теории правотворчества, выступает средством совершенствования законодательства, способствует выявлению пробелов и коллизий в праве.

Кроме того, антикоррупционная экспертиза носит превентивный (предупредительный) характер. Будучи постоянной и обязательной, антикоррупционная экспертиза призвана способствовать повышению качества подготавливаемых нормативных решений, выявлению и устранению дефектов законодательства на этапе проектирования правовых норм, предупреждению возможных проявлений коррупции. Превенция имеет место, прежде всего, при проверке проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов является важнейшим инструментом осуществления антикоррупционной политики Российской Федерации. Институт антикоррупционной экспертизы все больше утверждается в практике российской государственности, приобретая весьма важное, а иногда основополагающее значение.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Севрюгин В.Е. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 15-20.
2. Советский энциклопедический словарь. М., 1983.
3. Андреев И.С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 51-55.
4. Колесов Ю.И. Правовое пространство России. Участие органов юстиции в обеспечении его единства. М., 2004. 170 с.
5. Короткова О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 188 с.
6. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов: / Министерство образования и науки РФ, МГЮА им. О.Е. Кутафина, 2010. 93 с.
7. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. М.: Центр стратег. разраб.; Статут, 2007. 96 с.
8. Кабанов П.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации: от осознания необходимости до институционализации // Следователь. 2010. № 8. С. 15-27.
9. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5-13.
10. Журкина Е.В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 178 с.