

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ
ПРАВОВЫХ АКТОВ И НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 431 группы
направления 40.03.01 "Юриспруденция" юридического факультета
Бакановой Алены Сергеевны

Научный руководитель

доцент, к.п.н., _____

должность, уч. степень, уч. звание

(подпись)

Е.В. Бердникова

(инициалы, фамилия)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

(подпись)

Г.Н.Комкова

(инициалы, фамилия)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Саратов 2017

Антикоррупционная экспертиза – экспертиза, предназначенная для выявления правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов) с целью их последующего устранения. Антикоррупционная экспертиза играет двойную роль. Во-первых, она является способом выявления коррупциогенных норм. Во-вторых, антикоррупционная экспертиза предназначена играть превентивную роль в отношении коррупционных проявлений. Появление антикоррупционной экспертизы, объясняется особым акцентом на профилактике именно коррупционных правонарушений, который был сделан в ходе разработки идеологии текущей административной реформы.

Актуальность темы исследования.

Стратегия национальной безопасности России до 2020 года в числе основных источников угроз в сфере государственной и общественной безопасности называет сохраняющийся рост коррупции.

Модернизация государственного управления в Российской Федерации осуществляется по нескольким направлениям, связанным между собой и в то же время обособленным. Одним из таких направлений выступает противодействие коррупции путем проведения антикоррупционной экспертизы, которая представляет собой меру противодействия коррупции, целью которой является выявление и устранение коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах.

Целями работы являются: изучение теоретических основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, анализ особенностей, рассмотрение сущности и принципов проведения данной экспертизы органами государственной власти, а также независимыми экспертными учреждениями, обозначение практических проблем, связанных с ее реализацией в Российской Федерации. Анализ зарубежной практики проведения антикоррупционной экспертизы.

Для достижения указанных целей была предпринята попытка решить следующие **задачи**:

- Изучить правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- Определить природу антикоррупционной экспертизы, дать характеристику ее положения в системе российского законодательства;
- Рассмотреть методику проведения антикоррупционной экспертизы и ее недостатки;
- Обратить внимание на особенности проведения антикоррупционной экспертизы органами государственной власти и независимыми экспертными учреждениями.
- Проанализировать опыт зарубежных стран в вопросе проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов

Предмет исследования составляют конституционно-правовые нормы, реализуемые в процессе организации и осуществления антикоррупционной экспертизы; положения стратегических политико-правовых документов и достижения юридической доктрины по заявленной проблематике.

Степень научной разработанности. Следует отметить, что вопросам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в последние годы посвящалось значительное количество работ ученых и специалистов, занимающихся теоретическими и практическими разработками в этой сфере.

Однако до настоящего времени не существовало комплексного труда, посвящённого анализу актуальной проблемы организации проведения антикоррупционной экспертизы отдельными субъектами экспертной деятельности, который бы содержал как выявленные проблемы

административно-правовой практики, так и научно обоснованные предложения по их решению.

Весомый вклад в научное решение проблем организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов внесли С.А. Аракелов, Ф.П. Васильев, О.И. Волкова, А.А. Ефремов, Ю.С. Избачков, О.В. Казаченкова, А.Ю. Кирьянов, С.Н. Шевердяев.

Методологическую основу работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, диалектический, исторический, метод системного анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический методы.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых в области конституционного права, административного права и общей теории права.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов Российской Федерации, международно-правовых документов, указов Президента Российской Федерации, актов федеральных органов государственной власти, законодательства зарубежных стран.

Эмпирическую основу работы составили данные официальной статистики, материалы периодической печати, социологических исследований, статистические данные, размещенные в сети Интернет по теме бакалаврской работы.

Структура бакалаврской работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и библиографического списка.

Глава 1 выпускной квалификационной работы бакалавра посвящена определению понятия антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов, основам правового

регулирования антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов в Российской Федерации, а также анализу зарубежного опыта проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов.

В современных реалиях очень важно качественно и эффективно бороться с коррупцией на всех уровнях, такая борьба сложная системная деятельность, прежде всего направленная на снижение и нейтрализацию уровня коррупционных элементов в государстве, а также создание особых административных преград для её развития и распространения. Одним из основных средств борьбы с коррупцией в системе методов и приемов являются предупредительно-профилактические меры, среди которых важное место отводится совершенствованию законодательной деятельности организационным и правовым способами.

Механизмом повышения эффективности законодательства выступает антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, способствующая, прежде всего устранению дефектов законодательства, которые, в свою очередь могут порождать коррупционные правонарушения.

Для определения понятия и содержания антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов обратимся к общему понятию антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и рассмотрим ее содержание через призму характерных признаков и особенностей.

В нормативной правовой базе современного российского законодательства понятие «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не раскрывается, что, в свою очередь, свидетельствует о наличии пробела правового

регулирования данного института, который является одним из важнейших элементов механизма противодействия коррупции.

Проблемы определения понятия антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, ее сущности и характерных признаков в правовой доктрине являются малоисследованными и относительно новыми.

На сегодняшний день существует проблема неоднозначного толкования в правоприменительном процессе, а также отсутствие четкого законодательного закрепления, неоднозначность доктринального подхода к определению понятия «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

На взгляд К.И. Плетнева экспертиза – это основанное на использовании накопленных человеческих знаний и опыта изучение каких-либо вопросов, проводимое по определенным правилам специально отобранными высококвалифицированными специалистами с целью обеспечения принятия решений по данным вопросам наиболее полным объемом необходимой и достаточной для этого информации.

Исходя из проведенного исследования и с учетом обозначенных категорий, необходимых для выявления определения понятия «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», ссылаясь на позиции ученых в области юриспруденции, представляется возможным выдвинуть следующее определение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.:

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов – экспертиза, проводимая специально уполномоченными субъектами, круг которых определен действующим законодательством, и направленная на выявление и дальнейшее устранение норм, содержащих коррупциогенные факторы, с обязательным отражением

результатов экспертной деятельности в мотивированном заключении, а также является элементом административно-правового механизма противодействия коррупции и обязательной профилактической мерой антикоррупционной политики государства.

Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов в Российской Федерации осуществляется на различных уровнях.

На федеральном уровне нормативной правовой базой антикоррупционной экспертизы прежде всего является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в котором антикоррупционная экспертиза закреплена как мера по профилактике коррупции. Считая возможным появление коррупционных проявлений в законодательстве, был разработан и принят специальный законодательный акт – Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Данным нормативным правовым актом значительно расширена объективная сторона деятельности антикоррупционной экспертизы: помимо проектов нормативных правовых актов экспертизе должны быть подвергнуты и действующие нормативные правовые акты; также расширен перечень субъектов антикоррупционной экспертизы: выделен новый самостоятельный субъект – прокуратура Российской Федерации. Нельзя не обратить внимание и на подзаконные акты, которые выступают важным элементом законодательного уровня законодательства, таковыми являются соответствующие подзаконные акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в данной связи необходимо отметить:

- 1) Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»);

- 2) Указ Президента РФ от 18 декабря 2008 г. № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи»;
- 3) Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»;

Проводя анализ зарубежного опыта борьбы с коррупционными правонарушениями, мы приходим к выводу, что в развитых странах коррупция максимально преодолена путем применения определенных мер.

Во многих странах мира в настоящее время проводится экспертиза проектов нормативных правовых актов на предмет выявления в них норм, способствующих благоприятным условиям для распространения коррупции, а также норм, которые могут нести опасность способствования ее развитию.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов проводится большинством стран, входящих в Организацию Объединенных Наций. В некоторых государствах существует практика проведения антикоррупционной экспертизы в рамках юридической экспертизы нормативного правового акта, которая осуществляется парламентом на этапе обсуждения законопроекта. Такая практика представляет интерес и для Российской Федерации, так как ускорила бы процесс принятия нормативных актов.

Глава 2 посвящена исследованию механизма организации и осуществления антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов в Российской Федерации, рассмотрению особенностей организации и осуществления антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых

актов органами государственной власти и независимыми экспертными организациями.

Федеральный закон от 17. 07. 2009 г. № 172- ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» является специальным нормативным правовым актом регламентирующим проведение антикоррупционной экспертизы. Принятие данного акта обусловлено прежде всего тем, что ведомства не имели четкого законодательного определения механизм проведения антикоррупционной экспертизы, в связи с чем практика проведения значительно различалась и вызывалась спорные вопросы. С принятием специального закона количество спорных вопросов при проведении антикоррупционной экспертизы значительно снизилось, так были установлены четкие законодательные рамки.

Помимо Федерального закона, с целью обеспечения реализации его норм, Правительство Российской Федерации разработало и приняло постановление от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в котором утверждены Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Указанные акты полностью регламентировали проведение антикоррупционной экспертизы, механизм ее проведения, особенности и основные этапы.

Исходя из положений, указанных актов, согласно новым Правилам, экспертизе подлежат не только действующие нормативные правовые акты, но и проекты нормативных правовых актов.

Согласно Правилам и Методике субъектами антикоррупционной экспертизы являются:

- Министерство юстиции;
- Прокуратура;
- Федеральные органы исполнительной власти;
- Организации и их должностные лица;

- Независимые эксперты, в качестве которых могут выступать институты гражданского общества и граждане, способные за счет собственных средств, проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов.

Что касается предмета антикоррупционной экспертизы, то им являются:

- Нормативные правовые акты и их проекты органов государственной власти
- Нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах.

Однако, правила, утвержденные постановлением Правительства не касаются экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на их коррупциогенность не затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, не устанавливающих правовой статус и не имеющих межведомственного характера, что выступает существенным недостатком ведомственного акта, так как в поле зрения не включаются правовые акты и документы, которых в министерствах России достаточно большое количество.

Объектом антикоррупционной экспертизы являются:

- Отношения по проверке нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов на наличие в них коррупциогенных факторов,
- Общественные отношения, урегулированные коррупциогенными нормами.

Важно отметить, что коррупциогенные нормы, в большинстве случаев порождают противоправные деяния.

По нашему мнению очень важно разграничивать методику проведения антикоррупционной экспертизы в зависимости от вида антикоррупционной экспертизы, так как каждый вид содержит свои особенности по порядку проведения. Например, при проведении первичной экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность, анализа коррупционных практик в применении нормативных правовых актов, специализированной (предметной)

экспертизой, едиными выступают только типичные коррупциогенные факторы, подлежащие выявлению в нормативных правовых актах и их проектах.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) проводится отделом согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится в течение 7 рабочих дней со дня принятия решения о ее проведении.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта отделом составляется заключение, в котором указываются:

- Основание для проведения антикоррупционной экспертизы;
- Реквизиты нормативного правового акта (вид нормативного правового акта, дата его принятия или подписания, регистрационный номер и наименование нормативного правового акта);
- Выявленные коррупциогенные факторы (с указанием структурных единиц нормативного правового акта, в которых они выявлены);
- Предложения по устранению выявленных коррупциогенных факторов.

В заключении могут быть отражены возможные негативные последствия сохранения в нормативном правовом акте выявленных коррупциогенных факторов.

Особенности организации и осуществления антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов и нормативных актов в РФ отражены в Федеральном «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Прежде всего стоит отметить, что одной из основных целей проведения антикоррупционной экспертизы является выявление в нормативном правовом акте, а также в проекте нормативного правового акта коррупциогенных факторов, т.е. положений, устанавливающих для правоприменителя

необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов являются:

- Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- Сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Рассматривая независимую антикоррупционную экспертизу, приведем определение. Независимая антикоррупционная экспертиза – антикоррупционная экспертиза, проводимая институтами гражданского общества, то есть проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных

правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации.

Порядок аккредитации экспертов определен Административным регламентом Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утвержденным приказом Минюста РФ.

Заключение работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего выпускного исследования.