

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Конституционно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы
нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в
Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 362 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Бакановой Алены Сергеевны

Научный руководитель

доцент, к.п.н., доцент
должность, уч. степень, уч. звание

_____ Е.В. Бердникова
(подпись, дата) (инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ
должность, уч. степень, уч. звание

_____ Г.Н. Комкова
(подпись, дата) (инициалы, фамилия)

Саратов 2020

Антикоррупционная экспертиза – экспертиза, предназначенная для выявления правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов) с целью их последующего устранения. Состояние коррупции в различных сферах жизнедеятельности стало одной из самых серьезных угроз, препятствующих гармоничному развитию государства и общества. Её общественная опасность признается большинством руководителей органов государственной власти, политическими и общественными деятелями. В связи с этим, на территории Российской Федерации начинают создаваться механизмы по сдерживанию коррупционного поведения в различных сферах социального управления. Одним из таких институтов является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Актуальность темы исследования.

Очищение российского законодательства от коррупциогенных факторов на сегодняшний день стало практической задачей для всех, кто отвечает за его разработку. Возможность успешного ее выполнения обеспечена политической и правовой поддержкой со стороны Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Антикоррупционная экспертиза играет двоякую роль. Во-первых, она является способом выявления коррупциогенных норм. Во-вторых, антикоррупционная экспертиза предназначена играть превентивную роль в отношении коррупциогенных проявлений. Появление антикоррупционной экспертизы, объясняется особым акцентом на профилактике именно коррупциогенных правонарушений, который был сделан в ходе разработки идеологии текущей административной реформы.

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 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 устранения коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах.

В России отмечается положительная динамика социально-экономической, промышленной, информационной и культурной сфер развития. Тем не менее, прогрессу государства препятствует коррупция, дезорганизуя органы государственной власти и создающая угрозу национальной безопасности. Поэтому вопросы поиска, выработки и внедрения эффективных средств противодействия коррупции являются актуальными для законодательных и правоохранительных органов, руководителей властных структур и ученых. Внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов в последнее время приобретает широкое распространение и подразумевает не только превенцию коррупции, но и обеспечение высокого качества издаваемых нормативных правовых актов. Целью проведения такой экспертизы является выявление в актах коррупциогенных факторов и их последующее устранение. Это позволяет просчитывать правовые риски и предусматривать возможные последствия применения противоправных норм (необоснованно широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества, коллизии правовых норм). Нагрузка в деле борьбы с проникновением в законодательство коррупциогенных факторов ложится на федеральные органы государственной власти, в том числе Минюст России, органы прокуратуры, органы исполнительной власти субъектов и местного самоуправления.

По данным Минюста России в январе-сентябре 2019 г. Минюстом России проведена антикоррупционная экспертиза 2 361 проектов нормативных правовых актов. В 36 из них выявлено 45 коррупциогенных факторов, в том числе в 9 законопроектах выявлено 11 коррупциогенных факторов, в 27 проектах постановлений Правительства Российской Федерации –

34 коррупциогенных фактора.

Также Минюстом России рассмотрено 5055 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций. В 19 из них выявлено наличие 19 коррупциогенных факторов.

Территориальными органами Минюста России рассмотрено 154 512 документов, подлежащих антикоррупционной экспертизе. В 1 450 документах выявлено 2 506 коррупциогенных факторов.¹

Это обуславливает важность и приоритетность для профилактики коррупционных проявлений антикоррупционной экспертизы, которая и будет рассмотрена в работе.

Целью работы выступает проведение исследования в сфере правового регулирования организации и осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также анализ практических проблем, связанных с ее реализацией в Российской Федерации.

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

- Изучить правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- Определить правовую природу антикоррупционной экспертизы, дать характеристику ее места и роли в процессе правотворчества;
- Рассмотреть методику проведения антикоррупционной экспертизы и ее недостатки;
- Исследовать особенности проведения антикоррупционной экспертизы органами государственной власти и независимыми экспертными учреждениями;

¹Статистические данные о проведении антикоррупционной экспертизы Минюстом России 2019 г. // Министерство Юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]: URL: <https://minjust.ru/ru/novosti/opublikovany-statisticheskie-dannye-o-provedenii-antikorrupcionnoy-ekspertizy-minyustom-1> (дата обращения 10.11.2019).

- Проанализировать опыт зарубежных стран в вопросе проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов;

- Выявить проблемы реализации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации.

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, посвященного 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 проблемы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов внесли С.А. Аркелов, Ф.П. Васильев, О.И. Волкова, А.А. Ефремов, Ю.С. Избачков, О.В. Казаченкова, А.Ю. Кирьянов, А.В. Кудашкин, В.Л. Кудрявцев, И.В. Левакин, Н.А. Лопашенко, А.Н. Миронов, А.В. Нестеров, А.А. Овдов, Ю.Д. Пальчиков,

О.Н. Родионова, Е.И. Семенова, Г.В. Синцов, Э.В. Талапина, А.В. Филатова, М.А. Хатаева, Е.В. Черепанова, С.Н. Шевердяев.

Методическую основу работы составляют 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 магистерской работы. Структура магистерской работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, двух глав, семи параграфов, заключения и библиографического списка.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие существенные элементы новизны положения:

1) Работа по выявлению коррупциогенных факторов будет намного эффективнее, если широко привлекать к ней независимых экспертов и общественные организации. В настоящее время заключение по результатам антикоррупционной экспертизы имеет лишь рекомендательный характер для органа государственной власти, издавшего нормативный правовой акт, а потому устранение коррупциогенного фактора зависит от усмотрения этого органа. В

связи с этим, необходимо предусмотреть возможность обращения прокурора с заявлением в суд об оспаривании нормативного правового акта, если он содержит коррупциогенные факторы, по заключению независимой антикоррупционной экспертизы.

2) 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 (проектов нормативных правовых актов), является одним из принципов проведения антикоррупционной экспертизы, однако конкретные формы такого сотрудничества и его обязательность – не закреплены на законодательном уровне.

3) Представляется целесообразным законодательно урегулировать вопрос об ответственности независимых экспертов в случае невыполнения ими своих обязанностей или злоупотребления представленными им правами. В противном случае складывается ситуация, при которой ответственность не несет ни правотворческий орган, издавший нормативный правовой акт, содержащий коррупциогенный фактор, ни независимый эксперт за проведенную экспертизу.

4) Помимо прочего, необходимо повысить требования, предъявляемые к независимым экспертам, в частности к их образованию. Представляется, что оно должно быть юридическим, поскольку ответ на экспертное заключение правотворческим органом готовится только в том случае, если им предлагается вариант правовой нормы, устраняющий коррупциогенный фактор.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные в нём выводы и рекомендации дополняют отдельные элементы научного понимания и нормативной регламентации института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, тем

самымповышая эффективность его применения в системе государственной политики по устранению коррупционных факторов.

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

Глава 1 выпускной квалификационной работы магистра 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 РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

2) Указ Президента РФ от 18.12.2008 № 1799 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи».

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.

В процессе рассмотрения независимой антикоррупционной

экспертизы было дано ее определение. Независимая антикоррупционная экспертиза – антикоррупционная экспертиза, проводимая институтами гражданского общества, а именно, 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.