

Актуальные вопросы публичного права

УДК 342.552

DOI: 10.26456/vtpravo/2023.4.051

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ И ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Н.А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Проведение антикоррупционной экспертизы является мерой предупреждения коррупции. Однако правоприменительная практика соответствующего законодательства выявляет ряд проблем. Объектом исследования является правовое регулирование проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как одной из мер предупреждения коррупционных правонарушений. Поднимаются вопросы организационно-правового обеспечения проведения антикоррупционной экспертизы. Анализируется методика проведения антикоррупционной экспертизы. Предметом исследования являются проблемы правоприменения, возникающие в сфере проведения антикоррупционной экспертизы в современных условиях.

***Ключевые слова:** противодействие коррупции, антикоррупционная экспертиза, нормативный акт.*

Противодействие коррупции в Российской Федерации рассматривается как одна из задач государства, стремящегося создать условия, при которых права и свободы граждан признаются высшей ценностью, а их защита – обязанность государства. В соответствии с Указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» искоренение коррупции в рядах государственных служащих является одной из целей обеспечения государственной и общественной безопасности [1].

Правовое обеспечение противодействия коррупции осуществляется по следующим направлениям. Во-первых, это развитие специального антикоррупционного законодательства на федеральном и региональном уровнях. Во-вторых, необходима корректировка действующих законодательных и подзаконных актов с учетом антикоррупционных требований. В-третьих, с целью недопущения коррупционных правонарушений следует упорядочить статус органов государственной и муниципальной власти и их служащих. И, наконец, необходимо развитие системы мониторинга правоприменения и разработка показателей действий законов и иных нормативных правовых актов.

© Антонова Н.А., 2023

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273) направлениями противодействия выступают предупреждение коррупционных правонарушений, борьба с коррупцией и минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений [3]. При этом предупреждение коррупционных правонарушений согласно названному закону имеет приоритетное значение, и это в законе закреплено на принципиальном уровне.

Согласно ст. 6 Федерального закона № 273 на первом месте в числе мер, направленных на предупреждение коррупционных правонарушений, стоит антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

Национальная стратегия противодействия коррупции в числе основных направлений называет совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности.

Говоря об антикоррупционной экспертизе, следует рассматривать данную деятельность в двух значениях. Во-первых, как элемент правотворческого процесса, и, во-вторых, как способ осуществления контроля за деятельностью субъектов правотворчества.

Как элемент правотворческого процесса антикоррупционная экспертиза призвана выверить, сбалансировать правовой акт или проект правового акта с точки зрения интересов различных социальных групп и научных знаний, и не допустить существования в акте положений, создающих в будущем, в процессе их правоприменения ситуаций, в которых возможно совершение коррупционного правонарушения.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации представляет собой разновидность экспертизы нормативных правовых актов наряду с другими видами: правовой, научной, лингвистической, финансово-экономической, экологической и др. Как правило, давая характеристику антикоррупционной экспертизы, отмечают, что она является неотъемлемой частью правовой экспертизы, проводимой уполномоченными государственными органами, и может быть как обязательной, так и инициированной физическими и юридическими лицами [7, с. 65].

С принятием Федерального закона от 17.07.2009 г. № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172) появилась правовая основа проведения антикоррупционной экспертизы как принятых нормативных правовых актов, так и проектов нормативных правовых актов [2]. При этом после принятия названного закона было намерение проверить все ранее принятые нормативные правовые акты на

предмет нахождения там коррупциогенных факторов. Намерение было утопичным изначально и, конечно, не реализовалось. В этой связи специалисты в области антикоррупционной экспертизы говорят о так называемой «накопленной коррупциогенности», т. е. о наличии коррупциогенных факторов, которые к моменту принятия Федерального закона № 172 уже существовали в нормативных правовых актах. Конечно, и ранее проводилась (и сейчас проводится) правовая экспертиза в отношении принимаемых актов, и ранее выявляли дефекты актов, но не говорили о них как о коррупциогенных факторах.

Но речь пойдет о механизме реализации современного акта, определяющего механизм проведения антикоррупционной экспертизы. Целью его принятия является, как было сказано выше, предупреждение коррупционных правонарушений путем создания правовых условий, в которых будет невозможно или очень затруднительно совершить такие правонарушения. Однако реализация предписаний Федерального закона № 172 выявила ряд проблем его правоприменения.

В частности, одна из проблем связана с тем, что Федеральный закон № 172-ФЗ не содержит прямого определения понятия «антикоррупционная экспертиза», а лишь определяет цель ее реализации. Сформулированы здесь две цели – выявление коррупциогенных факторов и их устранение. В связи с этим стоит обратить внимание на то, что правовое регулирование антикоррупционной экспертизы осуществляется и на уровне субъектов Российской Федерации, а иногда и на уровне муниципальных образований. И в этих актах, регулирующих деятельность субъектов по проведению антикоррупционной экспертизы, также не определяется понятие данной деятельности. Более того, зачастую эти акты во многом дублируют лишь положения Федерального закона № 172.

В различных словарях под экспертизой в основном понимается исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения [10, с. 787].

Неслучайно автором этой работы приводится определение экспертизы, даваемое в толковом словаре. Здесь стоит обратить внимание на необходимость обладания специальными знаниями. В связи с этим, если отталкиваться от данного признака экспертизы, то независимая антикоррупционная экспертиза не обладает этим необходимым признаком, ибо согласно Федеральному закону № 172 в качестве независимого эксперта может быть аккредитован Министерством юстиции Российской Федерации гражданин РФ, обладающий высшим образованием и имеющий стаж работы не менее 5 лет. Очевидно, что человек, даже имеющий высшее образование, не всегда способен по причине отсутствия профессиональных юридических знаний оценить нормативный правовой акт с точки зрения наличия (отсутствия) в нем коррупциогенных факторов.

Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов должно основываться на принципах соблюдения законности, профессионализма лиц, осуществляющих экспертизу, независимости экспертов в пределах предоставленных им полномочий, объективности в изложении своей позиции и выводов, ответственности за полноту анализа законопроекта и обоснованности заключения как результата экспертизы. Обратим внимание на один из принципов проведения антикоррупционной экспертизы. Это принцип компетентности, который закреплен в ст. 2 Федерального закона № 172. Получается, что в отношении независимых экспертов данный принцип не действует. Поскольку формально к ним квалификационные (профессиональные) требования не применяются.

Еще одной из проблем, связанных с реализацией деятельности по антикоррупционной экспертизе, является проблема определения объекта такой экспертизы. Исходя из Федерального закона № 172 предметом экспертизы является нормативный правовой акт (или проект такого акта). Однако в Российской Федерации до сих пор отсутствует понятие нормативного правового акта. И на это обстоятельство постоянно обращают внимание юристы [8, 9].

В настоящее время суды при решении вопроса о правовой природе акта обращаются к Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» [5]. При этом указанное Постановление также не формулирует понятие нормативного правового акта, а лишь называет его признаки, к которым относит: издание акта в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Хотя роль нормативного правового акта по отношению к норме гораздо шире, нежели только возможность содержать норму права. Нормативный правовой акт может устанавливать норму права, изменять ее, отменять норму или изменять сферу ее действия. В этой связи, конечно, необходимо принятие на законодательном уровне акта, устанавливающего адекватное определение нормативного правового акта.

Но проблема не только в том, что отсутствует законодательное определение понятия нормативного акта, но и в том, что Федеральный закон № 172 не охватывает в качестве объекта экспертизы такие акты,

как, например, нормативные договоры, также содержащие нормы права и, при наличии в них коррупциогенных факторов, способные создать ситуацию, «удобную» для совершения коррупционного правонарушения. Например, самым распространенным видом нормативного договора является коллективный трудовой договор. Согласно ст. 41 Трудового кодекса в коллективном трудовом договоре закрепляются: формы, системы и размеры оплаты труда; выплата пособий, компенсаций; механизм регулирования оплаты труда с учетом роста цен, уровня инфляции, выполнения показателей, определенных коллективным договором; занятость, переобучение, условия высвобождения работников; рабочее время и время отдыха, включая вопросы предоставления и продолжительности отпусков; улучшение условий и охраны труда работников, в том числе женщин и молодежи и иные, безусловно, важные, положения для работников, затрагивающие их права и обязанности. То есть вполне очевидна важность норм, содержащихся в коллективных трудовых договорах, но почему-то законодатель их не отнес к объектам антикоррупционной экспертизы.

И следует сказать, что отмеченные обе проблемы очень тесно связаны между собой. С одной стороны, нет законодательно закрепленного понятия нормативного правового акта, с другой стороны, отсутствие такого определения влечет проблему обозначения объекта антикоррупционной экспертизы.

Наряду с этим, еще одной проблемой, которая выявлена в ходе реализации Федерального закона № 172, стала проблема, связанная с соблюдением принципа обязательности проведения антикоррупционной экспертизы. Согласно п. 1 ст. 2 названного акта закрепляется принцип обязательного проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. То есть вновь принимаемый нормативный правовой акт подлежит обязательной антикоррупционной экспертизе. Однако возникает вопрос, а что происходит, если такая экспертиза не была проведена. Федеральный закон ничем не гарантировал реализацию этого принципа, поскольку не устанавливаются последствия, которые могут наступить в случае, когда экспертиза не проведена, не устанавливается ответственность уполномоченных лиц в случае ее непроведения. В судах появились дела об оспаривании нормативных правовых актов по тому основанию, что не проводилась антикоррупционная экспертиза. Однако суды не рассматривают это основание как достаточное для признания акта не действующим.

Говоря об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, нельзя не обратить внимание на правовое регулирование методики ее проведения. Методика проведения антикоррупционной экспертизы установлена в настоящее время Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее –

Постановление Правительства РФ) [4]. Однако из анализа содержания данного правового акта можно сделать вывод о том, что на самом деле собственно методика проведения экспертизы в этом акте отсутствует. Согласно толковому словарю С.И. Ожегова методика – это установленный способ осуществления деятельности.

Общепризнанным подходом к определению методики является подход, согласно которому под определяемым понятием понимается совокупность приемов практической деятельности, приводящей к определенному результату. Условием существования методики является ее формальная фиксация.

В случае с определением методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в рассматриваемом Постановлении Правительства РФ установлены лишь виды коррупциогенных факторов. Единственная норма, которая посвящена собственно методике, заключается в том, что «для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта» [4].

Такое положение вызывает определенные трудности в правоприменительной практике. И это отмечается неоднократно в исследованиях, посвященных данной проблеме. Более того, исследователи отмечают необходимость разработки разных методик. Так, в диссертации М.С. Бахтиной отмечается, что целесообразно было бы разработать отдельную методику для проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, учитывающую все их особенности [6, 177]. И с этим замечанием нельзя не согласиться. Существующие дефекты правового регулирования антикоррупционной экспертизы как важного средства, направленного на противодействие коррупции, должны быть исключены.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 10.07.2023 г.) «О противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017 г.) «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») // СПС «КонсультантПлюс».

5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Бахтина М.С. Административно-правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2020. 192 с.

7. Ерофеев Г.И. Региональное правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Академический вестник. 2017. № 2. С. 65–69.

8. Максимов С.В. «Закон о законах» как необходимый инструмент антикоррупционной политики государства // Актуальные проблемы реализации национальной антикоррупционной политики: Вторые Кудрявцевские чтения (10 апреля 2009 г.): сб. науч. тр. / отв. ред. С.В. Максимов. М., 2010. С. 10–19

9. Правовые акты: антикоррупционный анализ [Власов И.С. и др.] / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2010. 167 с.

10. Современный словарь иностранных слов. М., 1993. 740 с.

Об авторе:

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF REGULATIVE LEGAL ACTS AND THEIR PROJECTS AND GUARANTEES OF ENSURING ITS EFFECTIVENESS

N.A. Antonova

Tver State University, Tver

Conducting an anti-corruption examination is a measure to prevent corruption. However, the enforcement practice of the relevant legislation reveals a number of problems. The object of the study is the legal regulation of the anti-corruption examination of normative legal acts and their projects as one of the measures to prevent corruption offenses. Issues of organizational and legal support for conducting anti-corruption examinations are raised. The methodology for conducting anti-corruption examinations is analyzed. The subject of the study is the problems of law enforcement that arise in the field of anti-corruption examination in modern conditions.

Keywords: *anti-corruption, anti-corruption expertise, regulatory act.*

About author:

ANTONOVA Nana Alievna – Doctor of Law, Head of the Department of Constitutional, Administrative and Customs Law of the Faculty of Law of the Tver State University (33 Zhelyabova str., Tver, 170100), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов и гарантии обеспечения ее эффективности // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2023. № 4 (76). С. 51–58.

Статья поступила в редакцию 10.11.2023 г.

Подписана в печать 27.11.2023 г.