

УДК 340

doi: 10.20310/1819-8813-2017-12-4-90-95

ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ

БЕЛЯНСКАЯ ОЛЬГА ВИКТОРОВНА

Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: 520877@mail.ru

Анализируется практика проведения антикоррупционной экспертизы институтами гражданского общества, в частности, общественными объединениями профессионального типа. Участие в реализации независимой антикоррупционной экспертизы общественных объединений показывает их заинтересованность в отсутствии коррупционных факторов в законах, которые непосредственно касаются деятельности данных организаций и наиболее важных сфер общественной жизни. Автор подчеркивает особую роль в осуществлении независимой антикоррупционной экспертизы профессиональных объединений юристов. В качестве примера проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов приводится деятельность Тамбовского регионального отделения Общероссийского общественного объединения «Ассоциация юристов России». Среди факторов, выявленных в ходе проведения независимой антикоррупционной экспертизы, чаще всего встречаются: юридико-лингвистическая неопределенность терминов и выражений, нормативные коллизии, противоречия между нормами регионального и федерального законодательства, а также вариативные возможности в деятельности органов государственной власти, их должностных лиц, то есть широта дискреционных полномочий. Делается вывод, что участие юридического сообщества в совершенствовании законодательной и правоприменительной практики содействует выработке объективных, взвешенных решений, прошедших конструктивное обсуждение в профессиональной юридической среде.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, общественные объединения, профессиональные объединения, проекты нормативных актов, Тамбовская область, Ассоциация юристов России

Несмотря на постоянную актуальность проблематики, связанную с созданием системы по борьбе с коррупцией в Российской Федерации, вопрос об устранении причин, ее порождающих, до настоящего времени не нашел своего разрешения и поиск средств, позволяющих устранить коррупционные факторы, продолжается.

Нормативное содержание правовых документов часто подвержено воздействию различных социальных групп и индивидов, хотя и не являющихся участниками правотворческого процесса, но вместе с тем, ставящих целью закрепление в нормативных правовых актах условий для реализации своих интересов.

В этой связи опасность обществу и государству представляют нормативные правовые акты, выгодные определенной части общества и/или содержащие пробелы и дефекты, которые могут породить двойственность восприятия правовых норм

и снизить эффективность регулятивной функции права.

Большое значение в правотворческом процессе имеет технико-юридическое выражение нормативных правовых актов. Формулировки, используемые авторами нормативных актов, часто бывают неоднозначными для понимания. Могут нарушаться и технико-юридические требования к нормативному акту, а именно: единство терминологии и ее адекватное толкование, что может составить основу для коррупционных действий субъектов, реализующих данные нормы, так как может иметь место неоднозначность в изложении нормативного материала.

Одним из таких рычагов, позволяющих влиять на качество и результат правотворческого процесса, является процедура антикоррупционной экспертизы. Антикоррупционные процедуры – это строго определенный и регламентированный поря-

док действий в правотворческом процессе (иногда его непосредственная стадия), ориентированный на исключение возможности принятия правового акта, содержащего коррупционные факторы, либо действие которого направлено в ущерб законным интересам общества и государства.

Правовую основу процедуры проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов составляют разнообразные нормативные акты, которые отражают государственную политику противодействия коррупции, это, в частности, Федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [1].

Нормы закона, исходя из обязательности исполнения результатов антикоррупционных процедур, делят их на обязательные и рекомендательные. Обязательными для исполнения будут являться результаты антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры и частично – органом исполнительной власти в области юстиции¹. Рекомендательные экспертизы и их результаты – это антикоррупционные процедуры, проводимые органами юстиции, органами власти, их должностными лицами, принимающими данные нормативные правовые акты в рамках правовой экспертизы и институтами гражданского общества и гражданами. Кроме этого могут учитываться также общественное обсуждение в сети Интернет, общественные слушания, публичные слушания.

Участие в реализации независимой антикоррупционной экспертизы общественных объединений показывает их заинтересованность в отсутствии коррупционных факторов в законах, которые непосредственно касаются деятельности данных организаций и наиболее важных сфер общественной жизни.

Регламентируется процедура проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормами ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» [2] и ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых ак-

тов» [1] и региональным законодательством. Законодательство определяет, что субъектами проведения независимых антикоррупционных экспертиз являются: *во-первых*, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Федерации, различные общественные советы, функционирующие при органах власти, в том числе правоохранительных органах, как на федеральном, так и региональном уровнях, а также органах местного самоуправления; *во-вторых*, общественные организации, в том числе правозащитного характера, объединения профессионального характера (например, общества защиты прав и интересов отдельных групп населения, торгово-промышленные палаты в субъектах Российской Федерации и др.), которые в соответствии с законодательством могут проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов за счет собственных средств.

Статья 2 Федерального закона «Об общественной палате Российской Федерации» [3] закрепляет ее право на «проведение общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления».

В Законе Тамбовской области от 23 декабря 2016 г. № 57-З «Об Общественной палате Тамбовской области» [4] закреплено право данного органа на проведение общественной экспертизы. Данный орган дает возможность гражданам непосредственно влиять на процесс правотворчества, в том числе, исключая коррупционные факторы из проектов нормативных правовых актов, предотвращая принятие документа, невыгодного общественным интересам. Таким рычагом, влияющим на процесс правотворческой деятельности, являются проводимые Общественной палатой общественные слушания по проектам нормативных правовых актов.

Но полагаем, что особая роль в осуществлении независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов, у общественных объединений, которые заинтересованы в качестве и эффективности нормативных актов, которые прямо или косвенно касаются интересов деятельности общественных объединений и общества в целом. Безусловно, что провести экспертизу проекта нормативного акта на предмет коррупционности его отдельных положений могут только специалисты, имеющие специальное образование – юридическое, которое позволяет выявить недостатки нормативного акта не только содержательного, но и

¹ Экспертиза нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований осуществляется при их государственной регистрации.

технико-юридического характера. В этой связи особая роль у организаций, члены которых объединены по профессиональным интересам.

В частности, это профессиональные общественные юридические объединения, под которыми Н. С. Ельцов понимает «общественные объединения, созданные на неправительственной (негосударственной) основе, исходя из общих интересов, целей, задач, и состоящие из представителей юридических профессий, имеющих юридическое образование» [5]. Это, например, Общероссийская общественная организация «Российский Союз Юристов», Общественная организация «Молодежный Союз Юристов Российской Федерации», Гильдия российских адвокатов, «Ассоциация военных юристов», Общероссийская общественная организация «Российская академия юридических наук».

Одним из наиболее значимых и постоянно участвующее в процессе обеспечения законности правотворческого процесса является крупнейшее на сегодняшний день общественное объединение профессиональной направленности – Общероссийская общественная организация «Ассоциация юристов России», которое представляет интересы юридического сообщества в различных сферах общественно-политической жизни и которое, как мы полагаем, обладает потенциалом стать центром по выработке и обобщению предложений по совершенствованию нормативной базы.

Ассоциация активно работает по различным направлениям, в числе которых и проведение общественной экспертизы законопроектов, в том числе антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов. Независимая антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов происходит на разных уровнях в зависимости от уровня органа, издавшего нормативный акт. Соответственно данная экспертиза может проходить на федеральном, региональном и местном уровне.

В качестве примера проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов можно привести деятельность Тамбовского регионального отделения Ассоциации юристов России, которое одним из первых в России было аккредитовано в качестве независимого эксперта в Тамбовской области еще в 2009 г., то есть с момента принятия Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [1].

Тамбовское региональное отделение «Ассоциации юристов России» провело экспертизу ряда проектов нормативных актов Тамбовской области, среди которых можно назвать проект закона Там-

бовской области «Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Тамбовской области», проект закона Тамбовской области «О внесении изменения в Закон Тамбовской области от 25 июля 2011 г. № 41-3 «О Контрольно-счетной палате Тамбовской области», проект закона Тамбовской области «Об образовании в Тамбовской области», проект закона Тамбовской области «О промышленных (индустриальных) парках в Тамбовской области».

Статья 5 проекта закона Тамбовской области «О промышленных (индустриальных) парках в Тамбовской области» [6] предусматривала следующее: «Лишение статуса промышленного парка может быть осуществлено в случае ... ». И далее указывался перечень причин лишения промышленных парков своего статуса. Данное положение устанавливало вариативные возможности в деятельности органов государственной власти, их должностных лиц, действий в отношении промышленных парков при принятии решения вопроса лишения их статуса, то есть широта дискреционных полномочий.

Также встречается на практике и юридико-лингвистическая неопределенность, которая, как известно, также может породить коррупцию. Например, абзац 3 пункта 2 статьи 3 проекта закона Тамбовской области «О патриотическом воспитании граждан в Тамбовской области» [7] предусматривал следующее: «... привитие гражданам чувства гордости, уважения и почитания символов Российской Федерации – герба, флага, гимна, другой символики и исторических святынь отечества; официальной символики Тамбовской области». Такое понятие, как «исторические святыни» носит сугубо оценочный характер, по сути, является не общепринятым, двусмысленным термином, что может наложить на участников правоотношений, возникающих в связи с принятием проекта ряд неопределенных обязанностей, а вследствие чего и ответственность за ненадлежащее исполнение.

Антикоррупционная экспертиза региональным отделением «Ассоциации юристов России» была проведена и на проект закона Тамбовской области «Об административных правонарушениях» [8]. В проекте этого закона эксперты столкнулись с большим количеством нормативных коллизий – противоречий между нормами, создающими возможность для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций и их должностных лиц произвольно выбирать нормы права, подлежащие применению в каждом конкретном случае.

В основном в проекте закона предусматривалась ответственность, устанавливаемая региональ-

ным законодательством за правонарушения, по которым уже предусмотрена ответственность федеральным законодательством.

В большинстве случаев предложения и замечания экспертов не остаются без внимания, более того выявляемые экспертами коррупциогенные факторы устраняются. Например, в проекте Закона Тамбовской области «Об административных правонарушениях» по предложению ТРО Ассоциация юристов России были исключены статьи, дублирующие положения федерального законодательства. Отметим, что указанные выше законопроекты до настоящего времени так и не приняты в связи с продолжением работы над ними.

По результатам независимой антикоррупционной экспертизы оформляется заключение, в котором должны быть сформулированы выявленные коррупциогенные факторы и способы их устранения. Несмотря на то, что данное заключение рекомендательного характера, оно должно быть обязательно рассмотрено органом или должностным лицом, которым оно направляется.

Отметим, что изначально, на этапе становления антикоррупционной экспертизы разработчики нормативных актов не всегда учитывали положения, содержащиеся в заключениях общественной экспертизы, но со временем они обрели значимость и стали неотъемлемым элементом антикоррупционного механизма в правотворчестве.

Являясь экспертом Тамбовского регионального отделения Ассоциации юристов России, могу отметить, что наиболее распространенным факторами коррупциогенности является широта возможных полномочий, и юридико-лингвистическая неопределенность, а одной из наиболее распространенных причин появления в проекте нормативного правового акта коррупциогенных факторов является поспешность и недостаточно глубокая проработка текста закона.

Работа независимого эксперта включает и выявление причин, обуславливающих появление коррупциогенных факторов, при этом важно понимать мотивы субъекта правотворческой инициативы, которая чаще всего заключается в решении вопросов экономического, политического и иного характера, а не на формирование коррупциогенных факторов и создание условия для коррупционной деятельности.

Пути устранения коррупциогенности в содержании отдельного положения нормативного акта зависят от того, чем обусловлена норма, в которой выражена коррупциогенная составляющая: если самой идеей нормативного акта, то необходимо изменить концепцию данного акта, если же кор-

рупциогенность выражена в технико-юридической ошибке, то необходимо лишь внесение изменений только в текст законопроекта.

Несмотря на то, что антикоррупционная экспертиза является одним из средств борьбы с иногда присутствующими в нормативных актах коррупциогенными факторами, экспертиза проектов нормативных актов с привлечением общественности и институтов гражданского общества, по нашему мнению, так и не стала инструментом, реально влияющим на правотворческий процесс.

Далеко не многие ученые и практики полагают, что возможности общественных объединений по проведению антикоррупционных экспертиз, действующих нормативных правовых актов и проектов таких актов достаточными и позволяющими активно в них участвовать. Так, отдельные ученые высказывают мысль о том, «что статья 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» допускает лишь некоторую возможность участия в подобной деятельности институтов гражданского общества и отдельных граждан» [9].

Е. В. Скурко считает, что «заключения общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов таких актов) в большинстве случаев носит для органов власти лишь рекомендательный характер. Это обстоятельство обуславливает и точку зрения о том, что статус заключения общественной экспертизы в правотворчестве не может носить императивный характер, поскольку нормативный правовой акт принимает уполномоченный на то орган власти» [10].

Это связано и с тем, как отмечает А. Ю. Головин, что иногда «результаты общественных антикоррупционных экспертиз (в особенности проводимых представителями различных общественных палат, советов) иногда могут быть политизированы или носить эмоциональный характер, не всегда профессиональны с юридической точки зрения. Тем не менее, изучение общественностью результатов нормотворческой деятельности на предмет коррупциогенности тех или иных правовых норм выступает важным элементом обеспечения надлежащего качества федерального и регионального законодательства, подзаконных нормативных правовых актов различных уровней» [11].

К сожалению, независимые эксперты в Тамбовской области, крайне редко занимаются антикоррупционной экспертизой. Исключение составляет Тамбовское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», эксперты которого регуляр-

но готовят заключения на проекты законов Тамбовской области. Отметим также, что в силу различных причин не включены в эту работу профессорско-преподавательский состав юридических факультетов высших учебных заведений, которые смогли бы привнести в процесс проведения общественной экспертизы научную основу.

Очевидно, что качество законодательства во многом зависит от правильной организации правотворческого процесса, при котором происходит взаимодополняющее участие и юристов-практиков и юристов-теоретиков, а строгое соблюдение процедуры его принятия являются одной из гарантий как предотвращения непреднамеренного формирования коррупционных факторов, так и законности в целом правотворческого процесса.

Участие юридического сообщества в совершенствовании законодательной и правоприменительной практики содействует выработке объективных, взвешенных решений, прошедших конструктивное обсуждение в профессиональной юридической среде. Это обосновывает необходимость дальнейшего участия юридической общественности в разработке и обсуждении предложений по совершенствованию законодательной и правоприменительной практики, в том числе посредством проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Литература

1. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.
2. О противодействии коррупции: федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.
3. Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277.
4. Об Общественной палате Тамбовской области: Закон Тамбовской области от 23 декабря 2016 г. № 57-З (принят Тамбовской областной Думой 23 декабря 2016 г.) // Тамбовская жизнь (специальный выпуск). № 98 (1748), 30.12.2016.
5. Ельцов Н. С. Профессиональные юридические общественные объединения в советский период российского государства // Социально-экономические явления и процессы. 2016. № 2. С. 79-84.
6. О промышленных (индустриальных) парках в Тамбовской области: проект закона Тамбовской области. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 14.10.2013).
7. О патриотическом воспитании граждан в Тамбовской области: проект закона Тамбовской области. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 14.10.2013).

8. Об административных правонарушениях: Проект закона Тамбовской области. URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 14.10.2013).

9. Тепляшин И. В. О социально-правовом статусе представителей гражданского общества, включенных в механизм противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 28-31.

10. Скурко Е. В. К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законотворчестве в Российской Федерации // Российская юстиция. 2010. № 2. С. 2-5.

11. Головин А. Ю. Понятие и классификации антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), проводимых субъектами правоохранительной и правозащитной деятельности // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 4-2. С. 42-54.

References

1. Ob antikorrupsionnoj ekspertize normativnykh pravovykh aktov i projektov normativnykh pravovykh aktov: feder. zakon ot 17 iyulya 2009 g. № 172-FZ [About anti-corruption examination of regulations and drafts of regulations: federal law on July 17, 2009 № 172-FL] // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 20.07.2009. № 29. St. 3609.
2. O protivodejstvii korruptsii: feder. zakon ot 25 dekabrya 2008 g. № 273-FZ [About anti-corruption: federal law on December 25, 2008 № 273-FL] // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 29.12.2008. № 52 (chast' I). St. 6228.
3. Ob Obshchestvennoj palate Rossijskoj Federatsii: feder. zakon ot 4 aprelya 2005 g. № 32-FZ [About Public chamber of the Russian Federation: federal law on April 4, 2005 № 32-FL] // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 11.04.2005. № 15. St. 1277.
4. Ob Obshchestvennoj palate Tambovskoj oblasti: Zakon Tambovskoj oblasti ot 23 dekabrya 2016 g. № 57-Z (prinyat Tambovskoj oblastnoj Dumoj 23 dekabrya 2016 g.) [About Public chamber of the Tambov region: The law of the Tambov region on December 23, 2016 № 57-L (accepted by the Tambov region Duma on December 23, 2016)] // Tambovskaya zhizn' (spetsial'nyj vypusk). № 98 (1748), 30.12.2016.
5. El'tsov N. S. Professional'nye yuridicheskiye obshchestvennye ob'yedineniya v sovetskij period rossijskogo gosudarstva [Professional legal public organizations during the Soviet period of the Russian state] // Sotsial'no-ekonomicheskiye yavleniya i protsessy. 2016. № 2. S. 79-84.
6. O promyshlennykh (industrial'nykh) parkakh v Tambovskoj oblasti: proekt zakona Tambovskoj oblasti [About industrial parks in the Tambov region: bill of the Tambov region]. URL: <http://regulation.gov.ru> (data obrashcheniya: 14.10.2013).
7. O patrioticheskom vospitanii grazhdan v Tambovskoj oblasti: proekt zakona Tambovskoj oblasti [About patriotic education of citizens in the Tambov re-

gion: bill of the Tambov region]. URL: <http://regulation.gov.ru> (data obrashcheniya: 14.10.2013).

8. Ob administrativnykh pravonarusheniyakh: Proekt zakona Tambovskoj oblasti [About administrative offenses: Bill of the Tambov region]. URL: <http://regulation.gov.ru> (data obrashcheniya: 14.10.2013).

9. Teplyashin I. V. O sotsial'no-pravovom statusе predstavitelej grazhdanskogo obshchestva, vklyuchennykh v mekhanizm protivodejstviya korrupsii [About social legal status of the representatives of civil society included in the anti-corruption mechanism] // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo. 2010. № 11. S. 28-31.

10. Skurko E. V. K probleme stanovleniya institutov obshchestvennoj ekspertizy v zakonotvorchestve v

Rossijskoj Federatsii [To a problem of formation of institutes of public examination in lawmaking in the Russian Federation] // Rossijskaya yustitsiya. 2010. № 2. S. 2-5.

11. Golovin A. Yu. Ponyatiye i klassifikatsii antikorrupsionnykh ekspertiz normativnykh pravovykh aktov (proektov normativnykh pravovykh aktov), provodimykh sub'yektami pravookhranitel'noj i pravozashchitnoj deyatel'nosti [Concept and classifications of the anti-corruption expertizes of regulations (drafts of regulations) carried out by subjects of law-enforcement and human rights activity] // Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskiye i yuridicheskiye nauki. 2013. № 4-2. S. 42-54.

* * *

PRACTICE OF CONDUCTING INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF DRAFTS OF REGULATIONS PUBLIC ASSOCIATIONS

BELYANSKAYA OLGA VIKTOROVNA

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: 520877@mail.ru

In the article the author analyzed practice of conducting anti-corruption examination by institutes of civil society, in particular, public associations of professional type. Participation in realization of independent anti-corruption examination of public associations shows their interest in lack of corruptogenic factors in laws which directly concern activity of data of the organizations and the most important spheres of public life. The author emphasized the special role in implementation of independent anti-corruption examination of professional organizations of lawyers, gave activity of the Tambov regional office of the All-Russian public association «Association of Lawyers of Russia» as an example of conducting independent anti-corruption examination of drafts of regulations. Most often occur among the factors revealed during conducting independent anti-corruption examination: juridical-linguistic uncertainty of terms and expressions, standard collisions, contradictions between standards of the regional and federal legislation and also variable opportunities in activity of public authorities, their public officials, that is the width of discretion. The author made the conclusion that participation of legal community in improvement of legislative and law-enforcement practice promotes development of the objective, weighed decisions which underwent constructive discussion in the professional legal environment.

Key words: anti-corruption examination, public combinations, professional organizations, drafts of regulations, Tambov region, Association of lawyers of Russia

Об авторе:

Белянская Ольга Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права, Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация

About the author:

Belyanskaya Olga Viktorovna, Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Professor of the Theory and History of State and Law Department, Tambov State University named after G. R. Derzhavin, Tambov, the Russian Federation