

УДК 343.35:328.185

Р.О. ДОЛОТОВ,
кандидат юридических наук

ГОУ ВПО "Саратовская государственная академия права"

E-mail: dolotov@inbox.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РФ¹

В статье рассматриваются принятые субъектами РФ законы о противодействии коррупции. Исследуется требование законодательств некоторых регионов о необходимости проведения антикоррупционной экспертизы аккредитованными физическими и юридическими лицами.

Развитие регионального законодательства, посвященного вопросам проведения антикоррупционной экспертизы (далее – АКЭ), является одним из важных направлений реформирования правовой базы субъектов РФ.

Важную роль в активизации нормотворческой деятельности в данном направлении сыграло постановление Правительства РФ "Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" [1], в котором Правительство РФ рекомендует высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять нормативные правовые акты о проведении экспертизы (включая независимую экспертизу) проектов нормативных правовых актов и иных документов, разрабатываемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в целях выявления в них положений.

После опубликования данного постановления соответствующие документы были приняты в Москве, Санкт-Петербурге, Московской,

Амурской, Омской, Брянской, Воронежской, Пензенской областях, Ненецком автономном округе, республиках Саха (Якутия), Удмуртия, Мордовия, Камчатском крае, Хабаровском крае, Ханты-Мансийском автономном округе и ряде других субъектов РФ.

Результаты мониторинга регионального законодательства показали, что в большинстве субъектов РФ регламентация порядка и процедуры проведения АКЭ имеет свои особенности.

Практически по всех субъектах РФ уже приняты законы о противодействии коррупции, в которых говорится об АКЭ нормативных правовых актов и их проектов. Нет соответствующего закона в Белгородской и Новосибирской областях, Хабаровском крае и Республике Адыгея.

Специальный закон, посвященный вопросам организации и проведения АКЭ нормативных правовых актов и их проектов, принят в Забайкальском крае [2] и Республике Коми [3].

В ряде регионов вопросы проведения АКЭ зафиксированы только в законах, посвященных общим вопросам противодействия коррупции (Кировская, Курская, Ярославская, Новгородская области и др.). В данных правовых актах при-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Антикоррупционная экспертиза правовых актов в субъектах РФ: вопросы регламентации и правоприменения», № 09-03-00039а.

существует отдельная статья, посвященная АКЭ. Подзаконные акты, регулирующие порядок проведения АКЭ, в этих регионах отсутствуют.

В 51 регионе принят *Порядок (Правила)* проведения АКЭ (Республика Мордовия; Республика Саха-Якутия; Удмуртская Республика; Республика Татарстан; Ямало-Ненецкий автономный округ; Курская область; Вологодская область и др.).

Имеются регионы, где есть утвержденный регламент проведения антикоррупционной экспертизы. Например, в Тверской области принято Распоряжение Администрации Тверской области от 29 января 2008 г. № 23-ра "О регламенте проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в исполнительных органах государственной власти Тверской области".

Как мы видим, уровень правовой регламентации вопросов, касающихся проведения антикоррупционной экспертизы в субъектах РФ различен: от общих законов о противодействии коррупции – до подзаконных нормативных актов, определяющих правила (порядок) или методику экспертизы.

При оценке базовых условий для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов большое значение приобретает применяемая методика.

В 34 субъектах РФ разработана и утверждена собственная методика (либо методические рекомендации) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (Чукотский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Ямало-ненецкий автономный округ, Сахалинская, Томская, Липецкая, Брянская области, Камчатский край, Еврейская автономная область и др.).

Есть регионы, где принятый порядок проведения антикоррупционной экспертизы, по сути, является методикой [4].

В ситуации, при которой некоторые регионы РФ разрабатывают собственную методику проведения антикоррупционной экспертизы, мы будем иметь Саратовскую, Псковскую, Астраханскую и другие "законности". Представляется, что должна быть единая для всех регионов методи-

ка проведения антикоррупционной экспертизы. Иначе получится, что в Саратовской области какой-то фактор будет признаваться коррупциогенным, а на федеральном уровне аналогичный фактор таковым являться не будет или наоборот.

Как показал анализ законодательства субъектов РФ, в подавляющем числе регионов антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов проводят органы исполнительной власти (в 61 субъекте РФ).

Что касается независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, то она закреплена в законодательстве большинства субъектов РФ. Независимая антикоррупционная экспертиза региональных правовых актов не проводится в Брянской², Калужской, Псковской, Саратовской, Ярославской, Кировской, Иркутской областях, Республике Хакасия и некоторых других регионах.

Независимая антикоррупционная экспертиза, в основном, проводится гражданами, общественными объединениями, институтами гражданского общества, иными заинтересованными органами. В Амурской, Белгородской, Ярославской областях, Ямало-Ненецком автономном округе, некоторых других субъектах РФ такая экспертиза относится к компетенции Общественной палаты.

Помимо Общественной палаты, в Белгородской области к субъектам независимой антикоррупционной экспертизы отнесены Торгово-промышленная палата, а также иные некоммерческие организации Белгородской области.

В Томской области общественную (независимую) антикоррупционную экспертизу правовых актов могут проводить научные учреждения или высшие учебные заведения соответствующего профиля, эксперты из числа ведущих ученых и специалистов, не принимавших непосредственного участия в подготовке проекта правового акта. Примечательно, что в качестве экспертов не могут выступать депутаты Облас-

² Независимая антикоррупционная экспертиза была закреплена в прежней редакции Закона Брянской области от 11.07.2007 № 105-З (с изм. от 08.06.2009 № 45-З) «О противодействии коррупции в Брянской области».

тной Думы Томской области, а также лица, занимающие иные государственные должности Томской области, государственные гражданские служащие Томской области.

В большинстве регионов требуется, чтобы субъекты независимой антикоррупционной экспертизы имели соответствующую аккредитацию.

Законы Мурманской, Липецкой областей, Камчатского края и некоторых других субъектов РФ предусматривают, что независимая экспертиза на коррупциогенность проводится аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации юридическими и физическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств.

Приведенное требование, на первый взгляд, кажется весьма логичным, но оно таит в себе скрытую правовую коллизию. Министерство юстиции РФ производит аккредитацию независимых экспертов в соответствии с Приказом Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 92 "Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность". Данный Приказ принят в соответствии с Правилами проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденными постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195. В самих же правилах проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции сказано, что они приняты в целях организации деятельности *федеральных* органов исполнительной власти по предупреждению включения в проекты нормативных правовых актов положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, выявлению и устранению таких положений.

Таким образом, лица, получившие в Министерстве юстиции РФ свидетельство об аккредитации в качестве независимого эксперта, *de jure* имеют право проводить антикоррупцион-

ную экспертизу правовых актов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, но не региональными.

В некоторых субъектах РФ для разрешения данной проблемы правом на аккредитацию независимых экспертов наделен уполномоченный орган исполнительной власти региона.

Например, в Ненецком автономном округе аккредитация независимых экспертов на проведение антикоррупционной экспертизы проводится Администрацией Ненецкого автономного округа, в г. Санкт-Петербурге – Администрацией Губернатора, Тюменской области – Комиссией по проведению административной реформы в Тюменской области.

Так, в Тюменской области независимая экспертиза проводится юридическими и физическими лицами (независимыми экспертами), определенными Комиссией по проведению административной реформы в Тюменской области, которые в инициативном порядке обращаются в аппарат Губернатора Тюменской области. Комиссия по проведению административной реформы в Тюменской области в течение 30 дней рассматривает данные обращения. При соответствии требованиям и условиям включает обратившихся лиц в перечень независимых экспертов, который размещается в сети Интернет на официальном Портале органов государственной власти Тюменской области в разделе "Власть" – "Административная реформа" в подразделе "Перечень независимых экспертов".

В Омской области определен специальный орган, уполномоченный на проведение независимой антикоррупционной экспертизы – Комиссия по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов Омской области.

Как мы видим, независимая (общественная) антикоррупционная экспертиза проводится в большинстве регионов РФ; ее субъектами, как правило, выступают граждане, организации и иные институты гражданского общества. В некоторых регионах (Омская область) общественная антикоррупционная экспертиза проводится специальными субъектами.

Правовое регулирование вопросов, касающихся АКЭ в субъектах РФ, еще далеко от со-

вершенства. Вместе с тем, следует признать: нет ни одного региона, где не было бы вовсе никаких норм, посвященных антикоррупционной экспертизе. Законодательство субъектов РФ в сфере регулирования вопросов проведения АКЭ сейчас бурно развивается.

Список литературы

1. Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постанов-

ление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 10. – Ст. 1240.

2. Об антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов: Закон Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. № 110-33К // СПС "Гарант".

3. Об антикоррупционной экспертизе правовых актов Республики Коми и их проектов: Закон Республики Коми от 17.04.2009 № 36-РЗ // СПС "Гарант".

4. О порядке проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов области на коррупциогенность: Постановление правительства Белгородской области от 14 июля 2008 г. № 174-пп // СПС "Гарант".

В редакцию материал поступил 09.11.09.

Ключевые слова: Порядок проведения антикоррупционной экспертизы, субъект РФ, региональное законодательство, аккредитация независимых экспертов.

КОРРУПЦИЯ (от лат. *corruptio* – подкуп) – согласно международно-правовым документам – это злоупотребление властью для получения выгод в личных целях. В отечественной криминологии данное явление рассматривается: 1) как элемент организованной преступности; 2) как специфичный вид экономической преступности; 3) как самостоятельный вид преступности; 4) как одна из форм проявления политической преступности.

В Федеральном законе "О противодействии коррупции" термин "коррупция" определяется как: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя и для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.