

УДК 343.9

Р.Р. ГАЗИМЗЯНОВ,

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник, полковник милиции

*ФГУ «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России»,
филиал по Республике Татарстан*

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ (ФАКУЛЬТАТИВНЫЕ) ОБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

В статье рассматриваются процедурные вопросы правового регулирования дополнительных объектов антикоррупционной экспертизы – не нормативных правовых документов – и результативности их экспертной оценки.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее по тексту – антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов) как одно из средств профилактики коррупции в правотворческом процессе регулируется не только федеральным, но и региональным антикоррупционным законодательством, а также множеством ведомственных, региональных, муниципальных и локальных нормативных актов.

Невзирая на то, что рассматриваемый нами правовой институт профилактики коррупции появился относительно недавно, необходимо отметить то обстоятельство, что он уже получил достаточное правовое регулирование антикоррупционной экспертизы как на федеральном, так и на региональном уровнях. Однако до настоящего времени остается нерешенным вопрос об объекте этого вида экспертиз. По смыслу федерального антикоррупционного законодательства объектом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов [1], подготовленные органами государственной власти, учреждениями и организациями различного уровня и ведомственной принадлежности, их должностными лицами и органами местного самоуправления. Хотя, как показывает практика правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов их проектов, объектами антикоррупционной экспертизы могут выступать не только нормативные правовые акты и их проекты,

но и иные правовые документы (многосторонние договоры, соглашения, проекты технической документации, доверенности, заключения специалистов и т.д. – дополнительные объекты антикоррупционной экспертизы).

Перечень объектов антикоррупционной экспертизы, как правило, определяется нормативными правовыми актами, регулирующими порядок производства антикоррупционной экспертизы ведомственных, региональных или муниципальных нормативных правовых актов и их проектов. Когда в перечне объектов государственной антикоррупционной экспертизы в нормативных правовых актах по рассматриваемому вопросу появляются дополнительные (факультативные) объекты, то их, как правило, именуют терминами «иные документы», «правовые документы» или «документы правового характера». При этом следует отметить, что дополнительные (факультативные) объекты антикоррупционной экспертизы отражаются в нормативных правовых актах, регламентирующих порядок ее организации и проведения на федеральном, региональном или муниципальном уровне. Вот только несколько типичных примеров из обширной правотворческой практики.

В Министерстве юстиции Российской Федерации в качестве дополнительных (факультативных) объектов антикоррупционной экспертизы выступают следующие правовые документы:

а) проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов;

б) официальные отзывы и заключения на проекты федеральных законов;

в) официальные отзывы и заключения на проекты поправок к федеральным законам [2; 3].

В соответствии с нормативными правовыми актами в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации дополнительными (факультативными) объектами являются:

а) проекты консолидированных законодательных инициатив Совета Федерации и субъектов Российской Федерации;

б) проекты законодательных инициатив Совета Федерации;

в) законодательная инициатива члена Совета Федерации (в случае направления ее для рассмотрения в профильный комитет (комитет) комиссию (комиссии) Совета Федерации) [4].

Исследование данного вопроса показало, что более всего дополнительных (факультативных) объектов антикоррупционной экспертизы предусмотрено в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Так, в Республике Дагестан дополнительными (факультативными) объектами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов выступают *проекты концепций, соглашений, технических заданий на разработку проектов законов Республики Дагестан* [5].

В соответствии с антикоррупционным законодательством Оренбургской области дополнительными (факультативными) объектами антикоррупционной экспертизы являются *договора и соглашения, заключенные от имени областных органов государственной власти* [6].

В Московской области дополнительными (факультативными) объектами антикоррупционной экспертизы выступают: *проекты распоряжений центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус органов, организаций или имеющих межведомственный характер* [7], а также *проекты соглашений (договоров), заключаемых Правительством Московской области, не носящих нормативный характер* [8].

Наиболее объемным нормативным правовым актом, регулирующим организацию и

производство антикоррупционной экспертизы дополнительных (факультативных) объектов, являлось ныне утратившее силу Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, регулировавшим Порядок производства антикоррупционной экспертизы в этом субъекте Российской Федерации. В нем в частности указывалось, что дополнительными (факультативными) объектами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов являлись документы правового характера, к которым относятся:

а) гражданско-правовые договоры, в том числе государственные контракты;

б) международные и внешнеэкономические соглашения автономного округа;

в) соглашения с федеральными органами государственной власти (в том числе с их территориальными органами), органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с органами местного самоуправления, с хозяйствующими субъектами;

г) распоряжения (приказы) по вопросам создания, реорганизации, ликвидации государственных органов, организаций, учреждений, унитарных предприятий, фондов, а также участия в органах управления (наблюдательных советах, советах директоров, собраниях учредителей, других аналогичных коллегиальных органах);

д) доверенности, выдаваемые руководителями государственного органа (в том числе в порядке передоверия) в пределах их полномочий¹.

Не правовые документы являются дополнительным (факультативным) объектом антикоррупционной экспертизы и в ряде других органов государственной власти регионов Российской Федерации [9; 10].

¹ О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов автономного округа и их проектов в исполнительных органах государственной власти и государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16 марта 2009 г. № 32 утратило силу в связи с принятием Постановления Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14 августа 2009 г. № 125 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов автономного округа и их проектов в исполнительных органах государственной власти и государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Документ размещен в сети Интернет на официальном сайте Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Как видно из приведенного выше перечня дополнительных (факультативных) объектов антикоррупционной экспертизы все они носят правовой характер, но не обладают нормативностью. Прежде всего, это документы организационно-правового характера и/или их проекты, а также договоры, контракты и иные документы, регулирующие гражданско-правовые отношения. Необходимо отметить, что обязательная государственная (органами прокуратуры и органами юстиции) независимая и/или общественная антикоррупционная экспертиза указанных групп правовых документов Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не предусмотрена. Поэтому дополнительные (факультативные) объекты антикоррупционной экспертизы подлежат обязательному исследованию лишь государственными (ведомственными, региональными, межведомственными) и/или муниципальными экспертами или экспертными учреждениями и только в порядке, предусмотренном ведомственными, региональными или муниципальными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок производства антикоррупционной экспертизы.

Дополнительные (факультативные) объекты антикоррупционной экспертизы, установленные ведомственными, региональными, муниципальными или локальными нормативными правовыми актами, не подлежат экспертной оценке на коррупциогенность со стороны независимых и общественных экспертов, а также со стороны федеральных органов юстиции и органов прокуратуры. В случае обнаружения компетентными на то экспертами в дополнительных (факультативных) объектах коррупциогенных факторов, они вправе обращаться только к их разработчику или должностному лицу, их принявшему (подписавшему), либо в органы прокуратуры. В случаях обращения в органы прокуратуры, прокурор, изучив поступившее заключение и убедившись в том, что в исследуемом дополнительном объекте имеются коррупциогенные факторы, может внести протест прокурора в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу об устранении в их правовом документе коррупциогенных факторов. Учитывая не нормативный характер дополнительных (факультативных) объ-

ектов антикоррупционной экспертизы, эксперту, проводившему антикоррупционную экспертизу правового документа, может и не направляться ответ о результатах его рассмотрения, поскольку этот вопрос не урегулирован действующим федеральным и региональным антикоррупционным законодательством и иными нормативными правовыми актами.

К введению института дополнительного (факультативного) объекта антикоррупционной экспертизы правовых документов можно относиться по-разному. С одной стороны, введение дополнительных (факультативных) объектов антикоррупционной экспертизы может иметь положительный эффект – снижение коррупциогенности правового регулирования общественных отношений, с другой стороны, отрицательный, – искусственное увеличение количества таких экспертиз, проводимых уполномоченными на то субъектами в ущерб тщательного исследования на коррупциогенность нормативных правовых актов и их проектов. Это обусловлено еще и тем, что в официальных ведомственных, региональных и муниципальных отчетах о результатах антикоррупционной деятельности указывается лишь общее количество проведенных антикоррупционных экспертиз, с выделением из них количества экспертиз с выявленными коррупциогенными факторами без разделения объектов экспертного исследования на основные и дополнительные, или факультативные. Невзирая на некоторую организационно-правовую ущербность института дополнительного (факультативного) объекта антикоррупционной экспертизы, мы все-таки надеемся на его положительный эффект в федеральном, региональном, муниципальном и локальном правотворчестве – постепенное снижение правового регулирования наиболее важных общественных отношений.

Список литературы

1. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Российская газета. – 2009. – 22 июля.
2. О Регламенте Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 23. – Ст. 2313.
3. Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Приказ

Минюста РФ от 18 мая 2009 г. № 136 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 30.

4. Положение о проведении антикоррупционной экспертизы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденное Распоряжением Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 316рп-СФ // Сборник материалов о противодействии коррупции / сост. В.В. Лозбинов; под общ. ред. Ю.Л. Воробьева и Е.Г. Тарло. – М.: ООО «ЛЕКСПРО Софт», 2010. – Т. 2. – С. 424.

5. Об антикоррупционной экспертизе правовых актов Республики Дагестан, проектов правовых актов Республики Дагестан и иных документов: Указ Президента Республики Дагестан от 20 августа 2009 г. № 195 // Собрание законодательства Республики Дагестан. – 2009. – № 16. – Ст. 761.

6. О профилактике коррупции в Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 15 сентября 2008 г. № 2369/497-IV-ОЗ // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. – 2008. – 29 августа (ч. 1).

7. О мерах по противодействию коррупции в Московской области: Закон Московской области от 10 апреля 2009 г. № 1/2009-ОЗ // Ежедневные новости. Подмоскowie. – 2009. – 22 апреля.

8. Об утверждении Положения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых исполнительными органами государственной власти Московской области и государственными органами Московской области, и их проектов: Постановление Правительства Московской области от 5 мая 2010 г. № 309/18 // Ежедневные Новости. Подмоскowie. – 2010. – 14 мая.

9. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Курганской области, принимаемых Губернатором Курганской области, Правительством Курганской области, исполнительными органами государственной власти Курганской области, осуществляющими отраслевое либо межотраслевое управление, и их проектов: Постановление Правительства Курганской области от 31 марта 2009 г. № 148. – URL: <http://www.oblduma.kurgan.ru/doc/urgent/corruption/>

10. О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых Курганской областной Думой, и их проектов: Постановление Курганской областной Думы от 27 апреля 2010 г. № 40. – URL: <http://www.oblduma.kurgan.ru/doc/urgent/corruption/>

В редакцию материал поступил 01.11.10

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, объект антикоррупционной экспертизы, дополнительный объект антикоррупционной экспертизы, эксперт, экспертное учреждение.

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ – это целенаправленный процесс обучения и воспитания антикоррупционному поведению и антикоррупционной деятельности, в том числе и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов, реализуемый уполномоченными (компетентными и лицензированными) на то образовательными учреждениями.