

УДК 343.21:343.352

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Э.Р. Исламова

Проанализирован опыт Российской Федерации и Кыргызской Республики по реализации положений Конвенции ООН против коррупции о необходимости проведения оценки соответствующих правовых документов с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза; коррупциогенный фактор; прокурор; нормативный правовой акт.

**PROBLEMS OF THE LEGAL REGULATION OF THE ANTICORRUPTION EXAMINATION FOR
NORMATIVE LEGAL ACTS AND DRAFTS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND KYRGYZ REPUBLIC**

E.R. Islamova

The article examines the experience of the Russian Federation and the Kyrgyz Republic on the implementation of the UN Convention against corruption which requires to evaluate legal documents with a view to determining their adequacy to prevent and combat corruption.

Keywords: anticorruption examination; corruption factor; prosecutor; regulatory legal act.

Одной из причин коррупции, наряду с экономической нестабильностью, неэффективностью институтов органов власти, неразвитостью гражданского общества является несовершенство нормативных правовых актов. Несовершенные нормативные правовые акты зачастую закладывают основание коррупционного поведения должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления. В этой связи важнейшим средством противодействия коррупции является проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Решению задачи по совершенствованию нормативно-правовой базы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов способствует изучение опыта законодательства зарубежных стран, в первую очередь, государств-участников СНГ.

Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 года Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, предусмотрено, что каждое государство-

участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней (п. 3 ст. 5).

Кыргызская Республика, как и Российская Федерация, является участником Конвенции против коррупции [1, 2], в связи с чем сравнение опыта реализации ее положений в российском и кыргызском законодательствах представляется полезным.

Согласно п. 2 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” и п. 2 ст. 7 закона Кыргызской Республики от 8 августа 2012 года № 153 “О противодействии коррупции” антикоррупционная экспертиза является мерой по профилактике коррупции. Применение данной меры в Российской Федерации в отличие от Кыргызской Республики регламентируется специальным федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”.

Анализ действующего законодательства двух стран позволяет сделать вывод об отсутствии четкого определения предмета антикоррупционной экспертизы как в Российской Федерации, так и в Кыргызской Республике. Так, согласно Федеральному закону “О противодействии коррупции” предметом экспертизы являются правовые акты и их проекты (п. 2 ст. 6), исходя из положений федерального закона “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” – к нему относятся нормативные правовые акты и их проекты, в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации” – это только нормативные правовые акты (ст. 9.1.). Следовательно, возникают следующие вопросы: являются ли предметом антикоррупционной экспертизы все правовые акты или же только нормативные? должна ли проводиться антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов?

В Кыргызской Республике предмет антикоррупционной экспертизы также определен нечетко. Например, в законе “О противодействии коррупции” в качестве предмета указываются нормативные правовые акты и их проекты, однако закон от 20 июля 2009 года № 241 “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики” предполагает проведение антикоррупционной экспертизы только проектов нормативных правовых актов.

Такое законодательное определение предмета антикоррупционной экспертизы, несомненно, требует корректировки. Представляется необходимым в законодательстве, регламентирующем проведение антикоррупционной экспертизы, единообразно указать, что предметом таковой являются нормативные правовые акты и их проекты.

Кроме того, в Российской Федерации, несмотря на значимость как для теории, так и для практики, отсутствует легально закрепленное определение нормативного правового акта, что также вызывает сложности в определении предмета антикоррупционной экспертизы. Актуальность проблемы подтверждена и при рассмотрении Конституционным Судом Российской Федерации жалобы ОАО “Газпромнефть” о проверке конституционности п. 1 ч. 4 ст. 2 федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” и абз. 3 пп. 1 п. 1 ст. 342 Налогового кодекса Российской Федерации, по результатам которого 31 марта 2015 года вынесено постановление № 6-П.

Данный вопрос длительное время обсуждается в юридической науке, исследователями разрабатываются различные определения нормативного

правового акта [3, с. 84; 4, с. 54; 5, с. 7]. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации обсуждался проект федерального закона № 96700088-2 “О нормативных правовых актах Российской Федерации”, внесенный на рассмотрение 2 июня 1996 года. Данным законопроектом предлагалось определение нормативного правового акта, однако 12 мая 2004 года он был отклонен.

В инициативном проекте федерального закона “О нормативных правовых актах”, подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в 2013 г., содержится следующее определение нормативного правового акта: официальный письменный документ, изданный в определенной форме компетентным субъектом правотворчества и направленный на установление, изменение, введение в действие или отмену правовых норм как общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, адресованных неопределенному кругу лиц и рассчитанных на многократное применение [6]. Министерством юстиции России также предложен проект Федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации”, согласно которому нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределенный круг лиц, и рассчитанный на многократное применение [7].

В настоящее время в отсутствие законодательно закрепленного определения нормативного правового акта российские правоприменители учитывают следующие его признаки, перечисленные в постановлении пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 “О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части”: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления 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.

В этой связи в целом положительно следует оценить решение о закреплении понятия нормативного правового акта в ст. 1 закона от 20 июля 2009 года № 241 “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики”. Таковым является официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица), органа местного самоуправления или путем референдума направленный на установление, изменение или отмену норм права (правовых норм). Представляется, что данное определение нуждается в уточнении путем добавления таких признаков, как обязательность для неопределенного круга лиц и неоднократное применение.

В отличие от Кыргызской Республики в Российской Федерации, согласно Федеральному закону “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”, закреплён принцип обязательности проведения антикоррупционной экспертизы всех проектов нормативных правовых актов независимо от сферы правового регулирования (п. 1 ст. 2). В Кыргызской Республике в соответствии со Стандартами по проведению отдельных видов специализированных экспертиз в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, утвержденными Жогорку Кенешем (законодательным органом страны) 18 января 2008 года № 75-IV, обязательно проведение лишь антикоррупционной экспертизы проектов законов, содержащих положения, направленные на урегулирование вопросов обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, правового статуса общественных объединений и СМИ, государственного бюджета, налоговой системы, борьбы с правонарушениями, введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности, а также направленные на урегулирование полномочий публичных органов, должностных лиц, включая их нормотворческие, контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномочия.

В Российской Федерации антикоррупционную экспертизу в пределах своей компетенции проводят прокуратура, федеральный орган исполнительной власти в области юстиции (Министерство юстиции России), органы, организации, их должностные лица в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Исходя из положений чч. 3, 4 ст. 20 закона “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики” антикоррупционная экспертиза является независимой научной экспертизой проектов нормативных правовых актов, для ее проведения нормотворческим органом могут быть приглашены ученые и специалисты из других государств, проект нормативного правового акта может быть направлен для научной экспертизы в международную организацию. Согласно п. 7. Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319 в качестве экспертов для проведения специализированных видов экспертиз проектов подзаконных актов должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта. Результаты такой научной экспертизы носят рекомендательный характер, какая-либо ответственность за их невыполнение законодательством республики не предусмотрена, что снижает эффективность ее проведения.

Анализ положений федерального закона “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” свидетельствует о том, что в Российской Федерации обязательный характер носят заключения, составляемые Министерством юстиции России при проведении антикоррупционной экспертизы 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 (п. 4.1. ст. 4). При выявлении коррупциогенных факторов указанные акты не подлежат государственной регистрации.

Одним из субъектов, осуществляющих в Российской Федерации антикоррупционную экспертизу наиболее эффективно, является прокуратура, что объясняется ее независимостью, наделением прокурора полномочиями по внесению требований об изменении нормативного правового акта и обращению в суд с заявлением в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством. Дискуссионным является вопрос об обязательности исполнения требования прокурора об изменении нормативного правового акта, предъявленного в связи с выявлением в нем коррупциогенных факторов.

Отдельными авторами высказывается мнение о том, что требования прокурора обязательны лишь для рассмотрения и направления в установленный срок ответа о его результатах, но необязательны для исполнения [8]. Однако представляется правильным мнение ученых об обязательности исполнения требований прокурора с учетом сформулированных в п. 1 ст. 6 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” положений [9]. В связи с этим прокурорам целесообразно рассматривать вопрос о привлечении к административной ответственности по ст. 17.7. КоАП РФ должностных лиц за умышленное невыполнение законных требований прокурора об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы.

Общим как для Российской Федерации, так и для Кыргызской Республики является отсутствие подробной методики проведения антикоррупционной экспертизы. Методика – это совокупность методов практического выполнения чего-нибудь [10]. В постановлении Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” перечисляются только коррупциогенные факторы, однако алгоритм действий по их выявлению отсутствует. В Кыргызской Республике значение такой методики имеют отдельные положения Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319, которые также не содержат порядка действий в целях выявления коррупциогенных факторов.

Проведенный сравнительный анализ свидетельствует о том, что законодательство Российской Федерации и Кыргызской Республики, регламентирующее проведение антикоррупционной экспертизы, нуждается в совершенствовании:

- необходимо уточнить предмет антикоррупционной экспертизы, который должны составлять как нормативные правовые акты, так и их проекты;
- в Кыргызской Республике представляется необходимым определить органы государственной власти, ответственные за данное направление деятельности для эффективной

профилактики коррупции, поскольку антикоррупционная экспертиза не может носить научного, рекомендательного характера.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики от 6 августа 2005 года № 128 “О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, подписанной 10 декабря 2003 года в г. Мерила (Мексика)”.
2. Федеральный закон от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ “О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции”.
3. *Богатова О.В.* Нормативный правовой акт как источник права (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О.В. Богатова. М., 2004. 185 с.
4. *Ковалева В.В.* Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.В. Ковалева. М., 2009. 196 с.
5. *Джоусе-Иванина М.* Нормативно-правовой акт в системе источников российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М. Джоусе-Иванина. М., 2010. 24 с.
6. Проект Федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации” (инициативный законопроект). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. С. 10. URL: http://www.izak.ru/system/files/zakonoproekt_o_normativnyh_pravovyh_aktah_0.pdf (дата обращения: 02.05.2015).
7. Проект Федерального закона “О нормативных правовых актах в Российской Федерации”, подготовленный Минюстом России // СПС Консультант Плюс.
8. *Ергашев Е.Р.* Принципы института надзора за исполнением законов / Е.Р. Ергашев // Исполнительное право. 2006. № 3. С. 40–46.
9. *Кудашкин А.В.* Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: науч.-практ. пособие / А.В. Кудашкин. М.: Норма, “Инфра-М”, 2012; СПС “Консультант”.
10. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: ок. 57000 слов / С.И. Ожегов; под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1986. URL: <http://www.ozhegov.com/words/15767.shtml> (дата обращения: 18.05.2015).