

УДК 340.13

ПРАКТИКА РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА НЕЗАВИСИМОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Верхоглядова Светлана Станиславовна

*начальник отдела по вопросам нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и ведения федерального регистра, ведения реестра муниципальных образований, регистрации и ведения реестра уставов муниципальных образований
Управление Министерства юстиции Российской Федерации
по Смоленской области
г. Смоленск
mark18072015@yandex.ru*

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые аспекты проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Автором сформулированы основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. В статье представлена авторская позиция относительно необходимости проведения дальнейшей работы по совершенствованию методического и организационного сопровождения экспертной деятельности.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, независимая антикоррупционная экспертиза.

PRACTICE OF DEVELOPMENT OF THE INDEPENDENT EXPERTISE INSTITUTE OF NORMATIVE LEGAL ACTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Verhoglyadova Svetlana Stanislavovna

*chief of department on questions of normative legal acts of subject of Russian Federation and conduct of federal register, conduct of register of municipal formations, registration and conduct of register of charters of municipal formations
Management of Ministry of justice of Russian Federation on the Smolensk area
Smolensk
mark18072015@yandex.ru*

Abstract. The article deals with some aspects of conducting an independent anti-corruption expertise of normative legal acts of the Russian Federation subjects. The author formulated the basic principles of anticorruption expertise of normative legal acts. The article presents the author's own point of view regarding the necessity of further work conducting in improving the methodological and organizational accompanying of expert activity.

Keywords: normative legal act, independent anticorruption expertise.

8 марта 2006 года принят Федеральный закон № 40-ФЗ «О ратификации конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». В Конвенции сделан акцент на предупредительные (профилактические) меры, к ним относятся и институт антикоррупционной экспертизы.

Положения Конвенции ООН нашли свое развитие и закрепление в Фе-

деральном законе от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [1].

Территориальные органы юстиции проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при внесении этих актов в федеральный регистр, а так-

же в рамках проведенных обзоров нормотворчества субъектов Российской Федерации и мониторинга правоприменения регионального законодательства

Антикоррупционная экспертиза, проводится органами юстиции всех принятых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов, и частично муниципальных нормативных правовых актов и их проектов, а именно уставов муниципальных образований и актов о внесении в них изменений.

Деятельность по выявлению в нормативных правовых актов коррупциогенных факторов должна носить, в большей степени, упреждающий характер и осуществляется еще на стадии антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, так как на данной стадии, во-первых, проще устранить выявленные коррупциогенные факторы, во-вторых, никаких негативных последствий не наступит [4].

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются:

1) Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

На практике реализация указанного принципа осуществляется посредством обязательного проведения органами государственной власти и органами местного самоуправления при разработке и принятии нормативных правовых актов антикоррупционной экспертизы данных актов. Кроме того, соответствующие органы власти проводят мониторинг действующего законодательства с целью выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актов изданных этими органами и их последующего устранения.

2) Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.

Реализация указанного требования предполагает системный подход, который выражается в необходимости оценки

нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, то есть с учетом всех действующих в соответствующей сфере правоотношений нормативных правовых актов. При этом необходимо учитывать, что действующее законодательство содержит большое количество отсылочных норм, затрагивающих различные сферы общественных отношений.

3) Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Обоснованность означает, что выводы результатов экспертизы должны быть мотивированы, исчерпывающими, четко и ясно сформулированными и исключающими двоякое толкование, а также должны быть подтверждены фактическими обстоятельствами.

Объективность может быть достигнута при всестороннем анализе нормативного правового акта в совокупности с иными сопряженными нормативными правовыми актами, а также при анализе практики его применения.

Проверяемость выражается в необходимости оценки результатов экспертизы. Кроме того, реализация указанного принципа может быть достигнута в связи с открытостью выводов экспертизы, с возможностью проведения независимой экспертизы, а также исходя из полномочий прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

4) Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Эксперты, осуществляющие проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) отвечающей критериям обоснованности, объективности и проверяемости, должны быть соответствующей квалификации, а имен-

но имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными навыками, способностями и знаниями в области юриспруденции.

5) Сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Федеральный законодатель предоставил возможность осуществлять независимую экспертизу юридическим и физическим лицам, имеющим соответствующую аккредитацию независимых экспертов. При этом заключение подготовленное по результатам независимой антикоррупционной экспертизы подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения.

Институт независимой антикоррупционной экспертизы получил свое развитие сравнительно недавно в российском законодательстве, но при этом способствует усилению общественного контроля за органами власти, повышению эффективности противодействия коррупции, а также реализации принципа публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Начиная с 2009 года в Федеральном законе от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусмотрены положения о проведение институтами гражданского общества и гражданами независимой антикоррупционной экспертизы нормативных право-

вых актов (проектов нормативных правовых актов).

Независимая антикоррупционная экспертиза призвана обеспечить взаимодействие институтов гражданского общества с государством в лице органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, направленное на устранение в нормативных правовых актов местного, регионального и федерального уровней коррупционных факторов, что, несомненно, способствует борьбе с коррупцией.

В соответствии с Административным регламентом Министерства юстиции РФ по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утвержденным приказом Минюста России от 27.07.2012 № 146, независимым экспертом может быть:

физическое лицо – гражданин РФ, имеющий высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет (таким образом, допускается наличие высшего образования по любой специальности и квалификации, так как коррупционные проявления имеют место во всех сферах общественной жизни, и лицо, имеющее специальные познания в той или иной отрасли способен распознать коррупционные проявления в нормативном правовом акте, регулирующем определенную сферу правоотношений);

юридическое лицо, имеющее в своем штате не менее 3 работников, удовлетворяющих требованиям, установленным для физических лиц [2].

Во многих субъектах Российской Федерации можно констатировать низкую активность независимых экспертов. В связи с этим необходима дальнейшая

пропаганда этого института и разъяснение его сути.

Одна из проблем, с которыми сталкиваются независимые эксперты – это затруднения, связанные с получением независимым экспертом текста проекта правового акта, так как на законодательном уровне не установлено требование по размещению проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах органов исполнительной власти, являющихся разработчиками проектов.

Например, в целях решения этого вопроса в Смоленской области принят Указ Губернатора Смоленской области от 01.11.2017 № 83 «О дополнительных гарантиях обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы областных нормативных правовых актов и их проектов».

Данный Указ Губернатора Смоленской области устанавливает, что в целях обеспечения дополнительной возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов областных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы, обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер (за исключением проектов областных нормативных правовых актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера), органам исполнительной власти Смоленской области – разработчикам проектов областных нормативных правовых актов рекомендовано размещать указанные проекты на официальных сайтах указанных органов исполнительной власти Смоленской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в отдельной папке в разделе о противодействии коррупции с указанием дат начала и окончания приема заключений (замечаний, предложений) по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проекта областного нормативного правового акта (далее – заключения (замечания, предложения)), адреса электронной почты и

(или) почтового адреса для направления заключений (замечаний, предложений).

Срок приема заключений (замечаний, предложений) не может составлять менее 5 рабочих дней со дня размещения проекта областного нормативного правового акта на официальном сайте соответствующего органа исполнительной власти Смоленской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [3].

В целях активизации работы независимых экспертов в ряде субъектов Российской Федерации имеется положительный по проведению обучающих семинаров для экспертов, а также конкурса среди таких экспертов «Лучший эксперт года» или «Лучшая экспертная работа по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

По мнению Министерства юстиции Российской Федерации, практическое воплощение идеи независимой антикоррупционной экспертизы, ее влияние на нормотворческий процесс будет значительно более высоким, если эксперт, уполномоченный на проведение экспертизы на коррупциогенность, будет являться членом аккредитованной организации имеющей опыт в области решения правовых проблем. В виду того, что в таких организациях независимые эксперты имеют юридическое образование это значительно повысит престиж института независимой экспертизы и доверие к деятельности независимых экспертов, как со стороны органов государственной власти, так и со стороны общественности.

Министерством юстиции Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», предусматривающий, что участие в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов граждан, имеющих неснятую или непо-

гашенную судимость; граждан, замещающих государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы; граждан, замещавших государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы и уволенных в связи с утратой доверия, не допускается.

Законопроектом предусмотрен запрет на проведение антикоррупционной экспертизы международными и иностранными организациями, некоммерческие организациями, выполняющими функции иностранного агента [5].

Предлагаемые изменения будут способствовать совершенствованию ор-

ганизации работы по предоставлению государственных услуг по осуществлению аккредитации физических и юридических лиц, заявивших желание на получение аккредитации на проведение независимой антикоррупционной экспертизы.

В завершении хотелось бы отметить, что основным фактором эффективности развития института независимой антикоррупционной экспертизы является заинтересованность государственных органов и независимых экспертов в плодотворном сотрудничестве в деле по профилактике коррупции на территории Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.
2. Приказ Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 29 августа.
3. Указ Губернатора Смоленской области от 1 ноября 2017 г. № 83 «О дополнительных гарантиях обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы областных нормативных правовых актов и их проектов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.11.2017).
4. Информация из раздела новости официального сайта Главного управления Минюста России по Новосибирской области. URL: <http://to40.minjust.ru/> (дата обращения: 25.11.2017).
5. Информация Министерства юстиции Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://minjust.ru> (дата обращения: 26.11.2017).