КОМПАРАТИВИСТСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ УГОЛОВНОГО ПРАВА, КРИМИНОЛОГИИ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРАВА

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

ИСЛАМОВА ЭЛЬНАРА РАФИСОВНА, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук

193313, Россия, г. Санкт-Петербург, Литейный пр-т, 44

E-mail: alnara@yandex.ru

В статье анализируется опыт Российской Федерации и Кыргызской Республики по реализации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции о необходимости проведения оценки соответствующих правовых документов с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней. Проведено сравнение регламентации предмета антикоррупционной экспертизы, понятия «нормативный правовой акт» как предмета антикоррупционной экспертизы, полномочий органов и организаций, ее проводящих, методики проведения антикоррупционной экспертизы, мер реагирования при выявлении коррупциогенных факторов. В основу методологии исследования положены общие и специальные методы: диалектический, сравнительно-правовой, метод анализа и другие, используемые в юридических науках. По результатам исследования сформулирован вывод о том, что законодательство Российской Федерации и Кыргызской Республики, регламентирующее проведение антикоррупционной экспертизы, нуждается в совершенствовании: требуется уточнение предмета антикоррупционной экспертизы, в Российской Федерации необходимо на законодательном уровне определить понятие нормативного правового акта, в Кыргызской Республике для эффективной профилактики коррупции полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы следует наделить органы государственной власти, а не научные организации.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, прокурор, нормативный правовой акт, коррупциогенный фактор, методика проведения экспертизы, министерство юстиции, заявление в суд, коррупция, противодействие коррупции, профилактика коррупции.

ANTI-CORRUPTION EXPERT EXAMINATION OF LAWS AND REGULATIONS AND THEIR DRAFTS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE KYRGYZ REPUBLIC: COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS

E. R. ISLAMOVA, associate professor of prosecutorial supervision and participation of the public prosecutor in criminal, civil and arbitration cases chair of the St. Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation, doctor of law

44, Liteyny prospect, St. Petersburg, Russia, 193313

E-mail: alnara@yandex.ru

The article analyses the experience of the Russian Federation and the Kyrgyz Republic in implementation of the provisions of the UN Convention Against Corruption on the necessity to assess relevant legal documents in order to determine their conformity from the anti-corruption point of view. The article compares regulatory actions for the subject of anti-corruption expert examination, the concept of 'laws and regulations' as a subject of anti-corruption expert examination, powers of bodies and organizations that conduct the examination, methodology of conducting anti-corruption expert examination, response measures when corruptogenic factors are revealed. General and special methods form the basis of the research methodology: dialectic, comparative legal, analytical method and others that are used in juridical sciences. Following the results of the research, the author sets forth the conclusion that the legislation of the Russian Federation and the Kyrgyz Republic, regulating carrying out of the anti-corruption expert examination, requires improving: it is necessary to specify

the subject of the anti-corruption expert examination, in the Russian Federation it is necessary to legislate the concept of a regulatory act, and in the Kyrgyz Republic, for the efficient corruption prevention, it is necessary to confer the powers to carry out the anti-corruption expert examination to State government bodies, not to scientific organizations.

Keywords: anti-corruption expert examination, prosecutor, laws and regulations, anti-corruption factor, methodological procedures for expert examination, Ministry of Justice, petition, corruption, anti-corruption, corruption prevention.

DOI: 10.12737/14313

В многочисленных исследованиях одной из причин коррупции наряду с экономической нестабильностью, неэффективностью институтов органов власти, неразвитостью гражданского общества обоснованно указывается несовершенство нормативных правовых актов. Несовершенная норма права зачастую закладывает основание коррупционного поведения должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, в полномочия которых входит ее реализация. В этой связи важнейшим средством противодействия коррупции является проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В настоящее время в Российской Федерации сформирована правовая основа, регламентирующая осуществление этой деятельности, однако она имеет недостатки и требует корректировки. 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. Использование сравнительного метода исследования позволяет сопоставить организационно-правовые основы данной деятельности, выявить недостатки в отечественном законодательстве и обнаружить наиболее удачные правовые нормы в зарубежном с целью их возможного заимствования.

Конвенцией Организации Объединенных Наций (ООН) против коррупции 2003 г. 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 названной Конвенции, в связи с чем сравнение опыта реализации ее положений в российском и кыргызском законодательстве представляется полезным.

Согласно п. 2 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и п. 2 ст. 7 Закона Кыргызской Республики от 8 августа 2012 г. № 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 г. № 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 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» — это только нормативные правовые акты (ст. 9¹). 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 г. № 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 РФ жалобы ОАО «Газпром нефть» о проверке конституционности п. 1 ч. 4 ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абз. 3 подп. 1 п. 1 ст. 342 Налогового кодекса РФ, по

результатам которого 31 марта 2015 г. вынесено постановление № 6-П.

Данный вопрос длительное время обсуждается в юридической науке, исследователями разрабатываются различные определения нормативного правового акта. Государственной Думой Федерального Собрания РФ обсуждался проект федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации», внесенный на рассмотрение 2 июня 1996 г. Данным законопроектом предлагалось определение нормативного правового акта, однако 12 мая 2004 г. он был отклонен.

В инициативном проекте федерального закона «О нормативных правовых актах», подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ 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. 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 рассчитанные на многократное применение.

В настоящее время в отсутствие законодательно закрепленного определения нормативного правового акта российские правоприменители учитывают следующие его признаки, перечисленные в постановлении Пленума ВС РФ от 29 ноября 2007 г. № 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 г. № 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 г. № 75-IV, обязательно проведение антикоррупционной экспертизы лишь 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 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 РФ), 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 РФ, органов местного самоуправления.

Исходя из положений ч. 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 прове-

дения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 г. № 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 РФ 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. 4¹ ст. 4). При выявлении коррупционных 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 коррупционных факторов.

Некоторыми 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. Однако представляется правильным мне-

ние ученых об обязательности исполнения требований прокурора с учетом сформулированных в п. 1 ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» положений. 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 коррупционные 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. В постановлении Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» перечисляются только коррупционные 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 экспертизы проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, которые также не содержат порядка действий в целях выявления коррупционных факторов.

Проведенный сравнительный анализ позволяет сделать следующие выводы:

законодательство Российской Федерации и Кыргызской Республики, регламентирующее проведение антикоррупционной экспертизы, нуждается в совершенствовании;

требуется уточнение предмета антикоррупционной экспертизы, который должны составлять как нормативные правовые акты, так и их проекты. Кроме того, в Российской Федерации давно назрела необходимость на законодательном уровне определить понятие нормативного правового акта, в Кыргызской Республике легальное его определение требует внесения дополнительных признаков;

для эффективной профилактики коррупции антикоррупционная экспертиза не может носить научно-рекомендательного характера, в связи с чем представляется необходимым в Кыргызской Республике определить органы государственной власти, ответственные за данное направление деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Акопджанова М. О. Особенности применения законодательства об антикоррупционной экспертизе // Административное и муниципальное право. 2014. № 8.
- Богатова О. В. Нормативный правовой акт как источник права (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
- Гридякин Д. А. Противодействие коррупции в органах государственной власти в современной России: политологический аспект: дис. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2009.
- Джоусе-Иванина М. Нормативно-правовой акт в системе источников российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

- Ергашев Е. Р. Принципы института надзора за исполнением законов // Исполнительное право. 2006. № 3.
- Ковалева В. В. Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
- Колчеганов Д. Н. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного опыта в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
- Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: науч.-практ. пособие. М., 2012.
- Кудашкин А. В., Дмитриев Д. А. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы в целях повышения ее эффективности // Административное и муниципальное право. 2011. № 4.
- Мамитова Н. В. Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России // Юридические исследования. 2014. №11.
- Ожегов С. И. Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 18-е изд. М., 1986.
- Паршин И. С. Противодействие коррупции: уголовно-правовое и криминологическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2014.
- Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). URL: http://www.izak.ru/system/files/zakonoproekt_o_normativnyh_pravovyh_aktah_0.pdf (дата обращения: 02.05.2015).

REFERENCES

- Akopdzhanova M. O. Osobennosti primeneniya zakonodatel'stva ob antikorrupsionnoy ekspertize. Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2014. No. 8.
- Bogatova O. V. Normativnyy pravovoy akt kak istochnik prava (teoreticheskiy aspekt): dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2004.
- Gridyakin D. A. Protivodeystvie korruptsii v organakh gosudarstvennoy vlasti v sovremennoy Rossii: politologicheskii aspekt: dis. ... kand. polit. nauk. Krasnodar, 2009.
- Dzhose-Ivanina M. Normativno-pravovoy akt v sisteme istochnikov rossiyskogo prava: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2010.
- Ergashev E. R. Printsipy instituta nadzora za ispolneniem zakonov. Ispolnitel'noe pravo. 2006. No. 3.
- Kovaleva V. V. Normativnye pravovye акты v mekhanizme pravovogo regulirovaniya: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2009.
- Kolchegmanov D. N. Administrativno-pravovoe regulirovanie protivodeystviya korruptsii v sistemakh gosudarstvennoy sluzhby zarubezhnykh gosudarstv i vozmozhnosti ispol'zovaniya zarubezhnogo opyta v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2009.
- Kudashkin A. V. Antikorrupsionnaya ekspertiza: teoriya i praktika: nauch.-prakt. posobie. M., 2012.
- Kudashkin A. V., Dmitriev D. A. K voprosu o neobkhodimosti sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya provedeniya organami prokuratury antikorrupsionnoy ekspertizy v tselyakh povysheniya ee effektivnosti. Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2011. No. 4.
- Mamitova N. V. Problemy provedeniya antikorrupsionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh projektov v sovremennoy Rossii. Yuridicheskie issledovaniya. 2014. No. 11.
- Ozhegov S. I. Slovar' russkogo yazyka: ok. 57 000 slov / pod red. N. Yu. Shvedovoy. 18-e izd. M., 1986.
- Parshin I. S. Protivodeystvie korruptsii: ugovovno-pravovoe i kriminologicheskoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. N. Novgorod, 2014.
- Proekt Federal'nogo zakona «O normativnykh pravovykh aktakh v Rossiyskoy Federatsii» (initsiativnyy zakonoproekt). URL: http://www.izak.ru/system/files/zakonoproekt_o_normativnyh_pravovyh_aktah_0.pdf (data obrashcheniya: 02.05.2015).