

УДК 342.5

Конституционно-правовые основы антикоррупционной экспертизы как формы профилактики коррупционных правонарушений**Мижарева Н.В.**

Кандидат юридических наук

В статье автор анализирует конституционные, законодательные и подзаконные нормы федерального и регионального уровней и выявляет системность и комплексность конституционно-правовых основ антикоррупционной экспертизы как одной из форм профилактики коррупции.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, правовые основы, противодействие и профилактика коррупции, системность и комплексность

Особенностью антикоррупционного законодательства России является юридическое нормирование в законах организационно-распорядительных мер, приоритетность мер, направленных на предупреждение и профилактику коррупции, а также компиляция российского и международного законодательства.

В рамках норм антикоррупционного законодательства коррупция рассматривается общественными науками как масштабное социальное явление, первопричиной которого являются засилье бюрократии в сфере общественного управления [1] и нравственные мотивы граждан [2], обусловленные правовым нигилизмом [3]. Признавая важность всех стадий противодействия коррупции, особую роль авторы отводят упреждающей терапии, то есть этапу, предшествующему совершению коррупционного правонарушения и раскрывающемуся через реализацию профилактического потенциала государства [4], применение профилактических мер или, как отмечает Н.Ю. Большакова, через «предупреждение этой общественной боли» [5].

Одной из форм профилактики коррупции, которая, во-первых, вовлекает в свою реализацию и государственные, и общественные структуры [6], а во-вторых, предупреждает коррупционные правонарушения на этапах разработки проекта нормативного правового акта, его принятия, включая стадию государственной регистрации, и мониторинга правоприменения нормативного правового акта, является антикоррупционная экспертиза норматив-

ных правовых актов и их проектов. Ее значение, как справедливо полагает Т.Я. Хабриева, «связано с возможностями выявления коррупциогенных факторов в нормативных документах, формированием позитивных требований к разработке нормативных правовых актов, обеспечивающих их необходимое качество, а также направленностью на превенцию коррупционных практик» [7, с. 5].

Правовыми основами осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов прежде всего являются нормы Конституции Российской Федерации, посвященные гарантированному признанию прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 17), недопустимости осуществления прав и свобод человека и гражданина в нарушение прав и свобод других лиц (ч. 3 ст. 17), правомочию граждан участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32), равенству всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19), а также идентичности запретов и требований в отношении граждан, замещающих государственные должности, граждан, претендующих на замещение должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, и работников, замещающих должности в указанных организациях, на наличие иностранного гражданства и счетов (вкладов), наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории России.

Особое значение имеют конституционные нормы, относящие обеспечение законности, право-

порядка и общественной безопасности, включая антикоррупционную атмосферу, к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что позволяет говорить о наличии двух блоков конституционно-правовых основ антикоррупционной экспертизы, сформированных на федеральном и региональном уровнях.

Более того, согласно внесенным в 2020 г. в Конституцию Российской Федерации поправкам, органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти Российской Федерации и взаимодействуют в части решения задач, в том числе направленных на предупреждение коррупции, в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Органы местного самоуправления посредством федерального или регионального закона могут наделяться отдельными государственными полномочиями, в том числе связанными с обеспечением осуществления антикоррупционной экспертизы (ч.ч. 2 и 3 ст. 132).

Данные конституционные нормы приняты в целях организации превентивных мер, т.е. ликвидации даже принципиальной возможности проявления коррупции и получают свое развитие в федеральном законодательстве, посвященном тем или иным аспектам антикоррупционной деятельности в целом и проведению антикоррупционной экспертизы в частности, а именно:

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «**О противодействии коррупции**» [8], где в качестве принципиальных основ противодействия коррупции устанавливаются обеспечение прав и свобод человека, доступность сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, ответственность за коррупцию, приоритетное применение мер по предупреждению коррупции, взаимодействие государственного и общественного секторов, включая институты гражданского общества, по вопросам борьбы с коррупцией, а антикоррупционная экспертиза закрепляется в качестве одной из мер профилактики коррупции.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «**Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов**» [9], где подробно регламентируются следующие аспекты антикоррупционной экспертизы: а) раскрывается понятие коррупциогенности факторов, на искоренение которых направлена антикоррупционная экспертиза; б) исчерпывающе закрепляется перечень лиц, уполномоченных проводить антикоррупционную экспертизу, в виде представителей прокуратуры [10] Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, а также органов, организаций и их должностных лиц; в) уточняются полномочия каждого из субъектов антикоррупционной экспертизы, выделяются

особенности, связанные с различным кругом нормативных правовых актов, подлежащих проверке тем или иным субъектом антикоррупционной экспертизы, а также моментом, когда данная проверка может быть осуществлена (во время проведения их правовой экспертизы, во время их государственной регистрации, при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации).

Прокуратура достаточно быстро начала осуществлять проверки организаций, в том числе под проверки попали и коммерческие организации. При этом прокуратура приходит с требованиями предъявить локальные нормативные акты в сфере противодействия коррупции, соблюдать антикоррупционное законодательство, предъявить приказы об определении подразделений и/или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений в организации, соблюдать существующие ограничения, запреты и требования.

Федеральный закон от 6 октября 2010 г. № 184-ФЗ «**Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации**» [11], который регулирует антикоррупционную деятельность постольку, поскольку устанавливает самостоятельность субъектов Российской Федерации в определении своей системы органов государственной власти и тем самым предоставляет им возможность по собственному решению формировать специальные органы власти в сфере борьбы с коррупцией и наделять их соответствующими полномочиями в части, к примеру, проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «**Об Общественной палате Российской Федерации**» [12], который развивает конституционное право каждого участвовать в управлении делами государства и предусматривает такую его форму, как проведение общественной экспертизы проектов федеральных и региональных законов, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «**Об основах общественного контроля в Российской Федерации**» [13], который в качестве одной из форм общественного контроля предусматривает общественную экспертизу как деятельность специалиста, обладающего специальными знаниями по анализу и оценке нормативных правовых актов и их проектов, принимаемых органами публичной власти, а также проверку соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, в том чис-

ле в части здорового антикоррупционного климата в обществе. Результаты проведения общественной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов обнародуются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» [14], который регламентирует создание и функционирование средств массовой информации, где могут освещаться в том числе сведения о ходе проведения антикоррупционной проверки нормативных правовых актов и их проектов.

Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» [15], который предусматривает право органов государственной власти субъектов Российской Федерации как самостоятельно, так и совместно с органами государственной власти Российской Федерации учреждать государственные региональные средства массовой информации для издания в них своих официальных сообщений, материалов, включая нормативные и иные акты и результаты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [16] и Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [17], в которых закрепляется обязанность органов государственной власти обеспечить открытость своей деятельности, в том числе связанной с проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Далее следует отметить, что осуществление антикоррупционной экспертизы регулируется не только на законодательном, но и на подзаконном уровне, где осуществляется планирование противодействия коррупции в России [18] или в рамках отдельного публично-властного органа [19; 20] в целом и конкретизируются методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [21] и функционирование специальных совещательных органов, деятельность которых направлена исключительно на борьбу с коррупционной преступностью (в качестве примера можно привести Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, действовавший с 2003 по 2007 гг.) либо в целом на обеспечение прав человека (Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека) [22] в частности. Причем органы, уполномоченные в сфере борьбы с коррупцией, также осуществляют собственное локальное правовое регулирование во-

просов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов [23].

Вместе с тем особую значимость на подзаконном уровне имеет Приказ Министерства юстиции Российской Федерации 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» [24], согласно которому Министерство юстиции Российской Федерации обладает особым полномочием в сфере профилактики коррупционных правонарушений – оно уполномочено проводить аккредитацию физических и юридических лиц в качестве независимых экспертов в сфере проведения антикоррупционной экспертизы.

Что касается регионального регулирования вопросов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, то, как показывает законодательная практика, субъекты Российской Федерации активно реализуют предоставленное ст. 72 Конституции Российской Федерации право самостоятельной и в соответствии с федеральным законодательством регламентации вопросов обеспечения законности и правопорядка.

Так, в субъектах Российской Федерации приняты и действуют специальные законы о противодействии коррупции [25; 26], где устанавливается порядок осуществления антикоррупционной экспертизы принятых органами публичной власти и организациями нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и может предусматриваться создание специального государственного органа по реализации антикоррупционной политики (как, к примеру, в Республике Татарстан) или наделение полномочиями в сфере борьбы с коррупцией уже существующего органа (как, к примеру, Администрация Губернатора и Правительства Ленинградской области [27]).

В качестве одной из основных задач называется системное решение вопросов, связанных с коррупцией, в стратегических документах субъектов Российской Федерации [28]. Предусматривается в российских регионах и создание специальных органов, уполномоченных в сфере борьбы с коррупцией. Причем такие органы учреждаются и функционируют, как правило, в качестве структурных подразделений при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) и (или) высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации [29; 30], однако не наделяются правом осуществ-

вления антикоррупционной экспертизы, что, на наш взгляд, является пробелом.

Более конкретизировано уточняется порядок осуществления антикоррупционной экспертизы региональных и муниципальных нормативных правовых актов в постановлениях высшего исполнительного органа государственной власти [31] и актах исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации [32].

Таким образом, конституционно-правовое регулирование осуществления антикоррупционной экспертизы как одной из форм противодействия коррупции осуществляется на конституционном, законодательном, подзаконном и локальном уровнях. Построение комплексной работы по реализации антикоррупционной деятельности в организации, любой организационно-правовой формы является процессом постоянным.

Кроме того, при формировании и утверждении политики противодействия коррупции в организации возникает юридическая необходимость учитывать формы и доли государственного участия в коммерческих организациях. От формы государственного участия в собственности коммерческих структур зависит соблюдение рекомендаций по формированию подразделений или назначению должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных правонарушений в организации их обязанности и ответственность, а также размер возможного финансового обеспечения организации антикоррупционных мероприятий.

Одновременно большие холдинги внутри себя имеют сложное структурное строение с множеством организационно-правовых форм внутри холдинга и включают в себя структурные подразделения без прав юридического лица, дочерние компании (юридические лица), а также в их структуру часто входят корпоративные учебные центры, санатории, оздоровительные лагеря и другие структуры.

Таким образом, при выстраивании работы по противодействию коррупции мы предлагаем организациям любых организационно-правовых форм учитывать особенности структурного строения бизнеса, то есть определиться с объектом и предметом антикоррупционной практической деятельности.

После определения объекта и предмета антикоррупционной практической деятельности и понимания своего функционального места в общей структуре противодействия коррупции в организации будет возможным приступить к разработке ее локальных нормативных актов.

Одновременно мы считаем обязательным проведение антикоррупционной экспертизы локальных нормативных актов организации как формы профилактики коррупционных правонарушений.

Системность конституционно-правового регулирования осуществления антикоррупционной экспер-

тизы как одной из форм противодействия коррупции включает в себя следующие нормы: а) о гарантированности прав и свобод человека и гражданина, правомочии граждан участвовать в управлении делами государства; б) об антикоррупционной законности и правопорядке; в) о противодействии коррупции; г) об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; д) о специальных органах по борьбе с коррупцией; е) об общественном контроле и общественной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов; ж) о средствах массовой информации и о порядке освещения антикоррупционной деятельности органов публичной власти в них; з) об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; и) о методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов; к) об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований; л) о порядке проведения антикоррупционной экспертизы отдельных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; м) об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; н) о наделении органа власти полномочиями в сфере борьбы с коррупцией; о) стратегические и плановые документы в сфере противодействия коррупции.

Литература:

1. Алексеев С.В. Социология коррупции: подходы к постановке проблемы // *Философия права*. – 2007. – № 3. – С. 79-82.
2. Осипова А. Основные направления борьбы с коррупцией в России // *Власть*. – 2011. – № 2. – С. 19-21.
3. Большакова Н.Ю. Причины коррупции в современной России // *Научные исследования*. – 2016. – № 3 (4). – С. 31-34.

4. Салтыкова О.П. Профилактика коррупции в контексте государственной политики // Вестник Поволжского института управления. – 2018. – Т. 18. – № 1. – С. 64-71.
5. Большакова Н.Ю. Причины коррупции в современной России // Научные исследования. – 2016. – № 3 (4). – С. 31-34.
6. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др. / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – 160 с.
7. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. – 2009. – № 10 (154). – С. 5-13.
8. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. – 2008. – 29 декабря. – № 52 (ч. I). – Ст. 6228.
9. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. – 2009. – 20 июля. – № 29. – Ст. 3609.
10. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – 20 февраля. – № 8. – Ст. 366.
11. Федеральный закон от 6 октября 2010 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – 18 октября. – № 42. – Ст. 5005.
12. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – 11 апреля. – № 15. – Ст. 1277.
13. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – 28 июля. – № 30 (ч. I). – Ст. 4213.
14. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – 13 февраля. – № 7. – Ст. 300.
15. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. – 1995. – 16 января. – № 3. – Ст. 170.
16. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.
17. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. – 2006. – 31 июля. – № 31 (ч. I). – Ст. 3448.
18. Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы» // СЗ РФ. – 2018. – 2 июля. – № 27. – Ст. 4038.
19. План противодействия коррупции Федеральной службы исполнения наказаний на 2021-2023 годы (утв. ФСИН России 30.12.2020). – URL: <https://legalacts.ru/doc/plan-protivodeistvija-korrupsii-federalnoi-sluzhby-ispolnenija-nakazanii-na-2021>.
20. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 16 марта 2021 г. № 160 «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации на 2021-2023 годы». – URL: <http://mil.ru/anti-corruption/docs/more.htm?id=12352801@egNPA>.
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ. – 2010. – 8 марта. – № 10. – Ст. 1084.
22. Указ Президента Российской Федерации 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» // СЗ РФ. – 2011. – 7 февраля. – № 6. – Ст. 852.
23. Методические рекомендации: «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов», одобренные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, протокол от 25 сентября 2012 г. № 34. – URL: <http://lenobl.fas.gov.ru/analytic/7934>
24. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации 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». – URL: <https://minjust.ru/ru/antikorrupcionnaya-ekspertiza-10>
25. Закон Кировской области от 30 апреля 2009 г. № 365-ЗО «О противодействии коррупции в Кировской области» // Вятский край. – 2009. – 13 мая.

26. Закон Тамбовской области от 4 июня 2007 г. № 205-З «О противодействии коррупции в Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. – 2007. – 8 июня.
27. Постановление Правительства Ленинградской области от 10 сентября 2012 г. № 282 «Об утверждении Положения об Администрации Губернатора и Правительства Ленинградской области». – URL: <https://apparat.lenobl.ru/ru/programm/corrupt/npa/lo/>
28. Закон Республики Татарстан от 17 июня 2015 г. № 40-ЗРТ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года» // Официальный сайт Министерства экономики Республики Татарстан. – URL: <http://mert.tatarstan.ru/>
29. Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 7 апреля 2016 г. № 1074 «Об утверждении Положения об Управлении при Главе Республики Саха (Якутия) по профилактике коррупционных и иных правонарушений» // Якутские ведомости. – 2016. – 12 апреля.
30. Указ Главы Республики Марий Эл от 15 октября 2015 г. № 287 «Об утверждении Положения об управлении Главы Республики Марий Эл по профилактике коррупционных и иных правонарушений» // Официальный интернет-портал Республики Марий Эл. – URL: <http://www.portal.mari.ru>
31. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 24 декабря 2009 г. № 883 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы отдельных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и о внесении изменений в отдельные постановления Кабинета Министров Республики Татарстан» // Официальный сайт Министерства юстиции Республики Татарстан. – URL: <http://minjust.tatarstan.ru/normativnie-pravovie-akti-reguliruyushchie.htm>
32. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 1 апреля 2010 г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований» // Официальный сайт Министерства юстиции Республики Татарстан. – URL: <http://minjust.tatarstan.ru/normativnie-pravovie-akti-reguliruyushchie.htm/>

Constitutional and Legal Foundations of Anti-Corruption Expertise as a form of Prevention of Corruption Offenses

Mizhareva N.V.

In the article the author analyzes constitutional, legislative and by-laws of the federal and regional levels and reveals the consistency and complexity of the constitutional and legal foundations of anti-corruption expertise as one of the forms of corruption prevention.

Key words: anti-corruption expertise, legal framework, combating and preventing corruption, consistency and complexity

