
ПРАВА

УДК 340.131.2

Г.А. Василевич

*д-р юрид. наук, проф., зав. каф. конституционного права
Белорусского государственного университета,
почетный доктор Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина
e-mail: Gregory_1@tut.by*

ОСОБЕННОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Статья посвящена правовой регламентации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Анализируется белорусское законодательство и практика, обращается внимание на опыт Российской Федерации. Подчеркивается ее важность, а также необходимость развивать антикоррупционный мониторинг с целью преодоления коррупции. Отмечается целесообразность расширения круга специалистов, участвующих в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, и повышения их ответственности.

Введение

Преодоление коррупции предполагает применение комплекса мер, среди которых в последние годы все большее внимание стали обращать на экспертизу правовых актов, прежде всего нормативных правовых актов. Заметим, что антикоррупционная экспертиза не панацея против коррупции, но важное средство противодействию ей, ведь она способствует предотвращению коррупционности законов и иных правовых актов. Вообще, правовая экспертиза нацелена на создание в целом качественного по содержанию и юридической технике нормативного акта, на предупреждение негативных явлений, которые могут наступить в связи с его принятием, на достижение социально полезного результата.

Выделяют различные виды экспертиз нормативных правовых актов. Например, Ю.А. Тихомиров называет экономическую, финансовую, юридическую, экологическую, техническую и др. [1, с. 21]. Противодействие коррупции требует применения системных мер, и среди них одно из основных мест занимает механизм предотвращения коррупционности законов и иных правовых актов.

В числе юридических технологий противодействия коррупции выделяют антикоррупционное правовое прогнозирование, антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, антикоррупционное правовое моделирование, антикоррупционный правовой мониторинг [2, с. 38].

Объектом антикоррупционной экспертизы являются общественные отношения, регулирование которых осуществляется правовым актом, подлежащим проверке на предмет выявления в нем коррупционных факторов. Определяя содержание понятия «антикоррупционная экспертиза», ученые часто рассматривают ее как разновидность правовой экспертизы [3, с. 26]. Ведь в результате ее проведения проверяется качество проекта или уже принятого акта, его согласованность с системой законодательства. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов не является судебной экспертизой.

Эксперти́за (от лат. *expertus* – опытный, сведущий) – исследование, проводимое лицом, сведущим в науке, технике, искусстве или ремесле, привлеченным по поручению заинтересованных лиц в целях получения ответа на вопросы, требующих специ-

альных познаний [4]. В разных словарях под экспертизой в основном понимается исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения [5, с. 787]. Правовая экспертиза является исследованием эксперта, обладающего специальными знаниями, с целью использования полученных результатов в юридической деятельности. Такое исследование проводится в силу указания на его проведение либо по решению или поручению уполномоченных на то лиц, либо в силу прямого указания нормативных правовых актов, основанных на применении [6, с. 17].

Правовую основу антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов составляют Конституция Республики Беларусь, международные договоры в сфере противодействия коррупции, закон «О борьбе с коррупцией», иные законы и нормативные правовые акты Беларуси.

В нашей республике и Российской Федерации приняты и действуют акты различной юридической силы, в которых идет речь о необходимости проведения экспертизы подготовленных проектов. Этот вопрос имеет даже наднациональный характер: принято несколько решений органов Союзного государства. Обратим внимание также на то, что противодействие коррупции давно вышло на международный уровень: приняты и действуют множество международных документов. В частности, Конвенция ООН против коррупции (заключена в Нью-Йорке 31.10.2003) предусматривает необходимость государств-участников регулярно проводить оценку юридических актов с точки зрения их соответствия их требованиям по предупреждению коррупции (ст. 5).

Комплекс приемов и методов, других правовых инструментов и процедур составляют суть правовой экспертизы, которая имеет целью обеспечить оптимальное использование ресурсов посредством принятия эффективного правового решения [7].

Для проведения любого вида экспертизы необходимо обладать специальными знаниями, в том числе иметь теоретические знания и практические навыки в соответствующей области. Как справедливо замечает А.В. Филатова, экспертная деятельность – это целенаправленная, квалифицированная, характеризующая удовлетворение спроса процедура оценки ситуации (явления, действия), определения закономерностей ее развития с последующим выявлением тенденций и построением прогноза на основе собственной и (или) заимствованной методики [8, с. 5].

В чем же сущность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов? Благодаря ей обеспечивается содействие внедрению научных достижений и лучших образцов практики в законодательство. Тем самым достигается большая эффективность нормативного правового регулирования общественных отношений, уменьшаются негативные проявления, интенсифицируется процесс становления и развития правового государства [9, с. 14]. Мы разделяем позицию тех ученых, которые считают, что антикоррупционная экспертиза не только средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное с технологией правового мониторинга, но и дополнительный инструмент обеспечения качества актов, их большей эффективности. Методические основы антикоррупционной экспертизы могут быть оценены как отсутствие в тексте нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении [10, с. 8; 11, с. 35]. Целью антикоррупционной экспертизы является обнаружение и устранение правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов), т.е. устранение дефектов правовой нормы, правовой формулы [12, с. 20]. Как отмечается в литературе, в большинстве европейских стран и в США оценка проектов правовых актов на коррупциогенность специально не предусматривается регламентами парламентов или актами правительства, однако фактически она проводится в комитетах парламента, аппарате правительства, а также министерством юстиции [13, с. 212].

В соответствии со ст. 47 закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» подготовка проекта нормативного правового акта может включать проведение юридической и иных необходимых экспертиз. Согласно ст. 49 названного закона проект нормативного правового акта подлежит обязательной юридической экспертизе. По решению нормотворческого либо иного уполномоченного законодательными актами Республики Беларусь государственного органа (должностного лица) проект нормативного правового акта может быть подвергнут иной экспертизе (финансовой, экономической, экологической, криминологической и т.д.), за исключением случаев, когда настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь предусмотрено проведение экспертизы в обязательном порядке.

Наряду с этим в Беларуси предусмотрено проведение также криминологической экспертизы. Она впервые введена законом Республики Беларусь от 1 ноября 2004 г. № 321-З О внесении изменений и дополнений в закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (ст. 49-1). В настоящее время в нашей стране (в отличие, например, от России) нет специального законодательства, посвященного антикоррупционной экспертизе, и она проводится в рамках криминологической экспертизы. В действующей редакции ст. 49-1 упомянутого закона предусмотрено, что проекты нормативных правовых актов подлежат криминологической экспертизе в случаях и порядке, установленных Президентом Республики Беларусь.

Указом Президента Республики Беларусь от 6 июня 2011 г. № 230 «О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы» (в редакции Указов Президента Республики Беларусь от 30.12.2011 № 621, от 24.01.2014 г. № 49, от 17.07.2015 № 38) [14] утверждено Положение о порядке проведения криминологической экспертизы. Указом № 230 определены виды актов, которые подлежат криминологической экспертизе, и сроки ее введения относительно актов различного уровня и содержания. В настоящее время такая экспертиза охватывает все основные нормативные правовые акты. Что же касается криминологической экспертизы ранее принятых (изданных) правовых актов, то она проводится по решению Президента Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь, Генеральной прокуратуры.

Согласно Положению криминологическая экспертиза – это исследование содержания проекта правового акта (самого правового акта) в целях выявления в нем норм, применение которых может повлечь (повлекло) возникновение криминогенных последствий в различных сферах общественных отношений (далее – возникновение рисков криминогенного характера).

Основными задачами криминологической экспертизы являются:

1) объективное и всестороннее прогнозирование возможности возникновения рисков криминогенного характера в процессе применения правовых актов, соответствующее современному развитию криминологической науки;

2) подготовка обоснованных предложений об устранении выявленных в проектах правовых актов (правовых актах) недостатков, способствующих возникновению рисков криминогенного характера;

3) формирование предусмотренного в правовых актах системно согласованного правового регулирования, исключающего возникновение рисков криминогенного характера.

Криминологическая экспертиза проводится государственным учреждением «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» (далее – Научно-практический центр).

Обязательной криминологической экспертизе подлежат проекты законов, правовых актов Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Комитета государственного контроля, Национального банка, Управления делами Пре-

зидента Республики Беларусь, если иное не предусмотрено п. 6 Положения о порядке проведения криминологической экспертизы. Она проводится с учетом п. 1 Указа Президента Республики Беларусь от 6 июня 2011 г. № 230 «О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы».

Положение определяет, в отношении каких актов не проводится криминологическая экспертиза, а также кто инициирует проведение криминологической экспертизы, кому и в отношении каких актов представляются заключения по результатам криминологической экспертизы.

Установлено, что проведение криминологической экспертизы проекта правового акта осуществляется после проведения его обязательной юридической экспертизы, предусмотренной законодательными актами, если иное не определено настоящим Положением. Криминологическая экспертиза проекта закона, вносимого на рассмотрение Президента Республики Беларусь для направления (согласования направления) в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, проекта правового акта Президента Республики Беларусь, других проектов правовых актов, вносимых на рассмотрение Президента Республики Беларусь, должна быть проведена перед их внесением в установленном порядке на рассмотрение Главы государства (п. 8 Положения).

В соответствии с п. 10 Положения к направляемому для проведения криминологической экспертизы проекту правового акта прилагаются:

- 1) сопроводительное письмо;
- 2) обоснование необходимости принятия (издания) правового акта, включая финансово-экономическое обоснование;
- 3) аналитические и статистические материалы, обосновывающие необходимость принятия (издания) правового акта, если они имеются;
- 4) сведения о согласовании и визировании проекта правового акта, в том числе о неучтенных замечаниях и предложениях, если они имеются;
- 5) заключение по результатам проведения обязательной юридической экспертизы, иные экспертные заключения по проекту правового акта, если они имеются.

Однако полагаем, что **в качестве важнейшего сопроводительного документа в данном случае должна быть информация о прогнозе ожидаемых последствий принятия нормативного правового акта, его регулирующем воздействии**. Это вряд ли профессионально могут сделать те, кто призван проводить криминологическую экспертизу.

В качестве основного критерия оценки правового акта (проекта правового акта) при проведении криминологической экспертизы Положение определяет возможность возникновения рисков криминогенного характера в процессе применения правового акта, в том числе обусловленных его социальной неадаптированностью, неоднозначностью его норм, неполнотой правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений (ст. 12).

Положение устанавливает сроки, в течение которых проводится криминологическая экспертиза. По результатам проведения криминологической экспертизы составляется заключение, в котором должны содержаться:

- 1) информация о том, когда и кем проект правового акта представлен на криминологическую экспертизу (когда и кем правовой акт принят (издан) и представлен на криминологическую экспертизу);
- 2) информация об участии в проведении криминологической экспертизы специалистов государственных органов и иных организаций (в случае их привлечения в установленном порядке Научно-практическим центром);
- 3) общая криминологическая оценка проекта правового акта (правового акта);

4) вопросы, рассмотренные при проведении криминологической экспертизы, и криминологические критерии их оценки;

5) указание на наличие в проекте правового акта (правовом акте) норм, применение которых может повлечь (повлекло) возникновение рисков криминогенного характера, с обоснованием соответствующего вывода либо на отсутствие таких норм (при изложении позиции о возможных рисках, на наш взгляд, следует избегать общих рассуждений; было бы полезно, чтобы лица, проводившие экспертизу, указали возможные варианты действий должностных лиц и какие меры следует предпринять на практике);

6) обоснованные предложения об устранении выявленных в проекте правового акта (правовом акте) недостатков (при наличии норм, применение которых может повлечь (повлекло) возникновение рисков криминогенного характера).

Данное заключение может содержать иную информацию, связанную с проведением криминологической экспертизы.

Положением предусмотрена обязательность рассмотрения заключения криминологической экспертизы по проекту правового акта уполномоченным субъектом (например, субъектом, направившим проект правового акта для проведения криминологической экспертизы, Администрацией Президента Республики Беларусь и др.).

Положение предусматривает соответствующую процедуру реагирования на заключение криминологической экспертизы и реагирования на ее выводы при несогласии с ними. Так, в случае, если в заключении криминологической экспертизы отмечено наличие в проекте правового акта норм, применение которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера, субъектом (субъектами), направившим проект правового акта для проведения криминологической экспертизы, организуется доработка данного проекта. В случае, если в заключении криминологической экспертизы указывается на наличие в проекте закона с изменениями и (или) дополнениями, внесенными в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь и направленными в установленном порядке на согласование субъекту права законодательной инициативы, норм, применение которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера, соответствующим субъектом права законодательной инициативы (уполномоченным структурным подразделением Администрации Президента Республики Беларусь – по проекту закона, по которому субъектом права законодательной инициативы является Президент Республики Беларусь) в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь направляются замечания и предложения о доработке соответствующих положений проекта закона (об исключении из проекта закона отдельных положений). Указанные замечания и предложения направляются в течение 10 рабочих дней (двух рабочих дней в отношении проекта закона, рассмотрение которого в Палате представителей и Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь объявлено срочным) со дня получения заключения криминологической экспертизы (п. 18).

При несогласии субъекта (субъектов), направившего проект правового акта для проведения криминологической экспертизы, с выводами (их частью), содержащимися в заключении криминологической экспертизы, он обращается в Генеральную прокуратуру с мотивированным обоснованием своего несогласия с этими выводами (их частью), приложением проекта правового акта, заключения криминологической экспертизы и документов, которые представлялись для проведения криминологической экспертизы. Срок рассмотрения данного обращения не должен превышать 10 рабочих дней (в случае, указанном в ч. III настоящего пункта, – 15 рабочих дней) со дня его поступления.

По результатам рассмотрения поступившего обращения Генеральной прокуратурой принимается одно из следующих решений:

1) о признании обоснованными выводов (их части), содержащихся в заключении криминологической экспертизы, о наличии в проекте правового акта норм, применение которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера, и направлении проекта правового акта соответствующему субъекту (субъектам) для доработки;

2) о признании необоснованными выводов, содержащихся в заключении криминологической экспертизы, о наличии в проекте правового акта норм, применение которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера, и целесообразности принятия (издания) проекта правового акта в представленной редакции.

Решение, указанное в ч. II настоящего пункта, в отношении проекта закона, правового акта Президента Республики Беларусь принимается Генеральной прокуратурой по согласованию с Администрацией Президента Республики Беларусь.

После доработки в соответствии с заключением криминологической экспертизы (решением Генеральной прокуратуры) проект правового акта подлежит согласованию с заинтересованными государственными органами и иными организациями, повторно-му направлению на обязательную юридическую экспертизу, а также криминологическую экспертизу, проводимую в порядке, установленном Положением. Направление на согласование и экспертизу после доработки проекта правового акта, принимаемого (издаваемого) несколькими нормотворческими органами, осуществляется в порядке, согласованном этими органами. Криминологическая экспертиза повторно направленного проекта правового акта проводится в течение 5 рабочих дней со дня получения Научно-практическим центром проекта правового акта с необходимыми сопроводительными материалами к нему.

Положением предусмотрено также проведение антикоррупционной экспертизы вступивших в действие нормативных правовых актов. Как уже было отмечено, согласно Положению о порядке проведения криминологической экспертизы, утвержденному Президентом Республики Беларусь, обязательной криминологической экспертизе подлежат, как правило, проекты законов, правовых актов Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Комитета государственного контроля, Национального банка, Управления делами Президента Республики Беларусь, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз.

Что же касается криминологической экспертизы актов министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня, то ее проведение прямо не предусмотрено. Однако в определенной мере этот пробел восполняет Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» (в редакции Указов Президента Республики Беларусь от 24.02.2012 № 106 и от 23.08.2016 № 316) [15]. Он предусматривает проведение юридической экспертизы, составной частью которой может быть криминологическая (антикоррупционная) экспертиза.

В упомянутом выше Указе предусмотрено, что при проведении Министерством юстиции, главными управлениями юстиции облисполкомов (далее – управления юстиции) обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов Национального банка, Комитета государственного контроля, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, Управления делами Президента Республики Беларусь, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня критериями оценки являются:

- 1) соответствие Конституции Республики Беларусь;
- 2) соответствие нормативным правовым актам Президента Республики Беларусь, законам Республики Беларусь, иным нормативным правовым актам большей юридической силы по отношению к оцениваемому нормативному правовому акту, в том числе устанавливающим требования нормотворческой техники.

Однако было бы полезно, на наш взгляд, руководствоваться теми ориентирами, которые рассматриваются как коррупциогенные факторы, указанные в модельном законе «О государственной экспертизе». К таковым, например, отнесены:

- 1) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

- 2) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

- 3) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящих к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

- 4) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – превышение компетенции органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) при принятии нормативных правовых актов;

- 5) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

- 6) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права и (или) блага и др.

В свою очередь, этот модельный закон отнес к коррупциогенным факты, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Это также необходимо учитывать на уровне подзаконного нормотворчества.

Полностью поддерживаем подход, сформулированный в данном Указе: при проведении юридической экспертизы Министерством юстиции, управлениями юстиции не осуществляется оценка установленных в нормативных правовых актах финансовых показателей, индексов, коэффициентов, нормативов, лимитов и иных показателей, а также формул их расчета, за исключением оценки их соответствия показателям, установленным нормативными правовыми актами большей юридической силы; соответствия нормативных правовых актов техническим нормативным правовым актам. Однако относительно запрета на оценку необходимости, приоритетности и полноты правового регулирования нормативными правовыми актами соответствующих общественных отношений, за исключением оценки полноты правового регулирования в части соответствия нормативным правовым актам большей юридической силы, это положение следовало бы исключить, предоставив право Министерству юстиции (управлениям юстиции) осуществлять соответствующие оценки и на этой основе вносить предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Значительную помощь в подготовке актов национального уровня оказывают модельные законы, принятые Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ. Так, модельный закон «О государственной экспертизе», принятый Межпарла-

ментской Ассамблеей государств – участников СНГ 7 сентября 2002 г. [16], предусмотрел отнесение к коррупционным факторам (ст. 5) те из них, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. Среди них:

1) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

2) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

3) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

4) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящих к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

5) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – превышение компетенции органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) при принятии нормативных правовых актов;

6) нормативные коллизии – противоречие нормативного правового акта полностью или в части другому нормативному правовому акту, создающее для должностных лиц и служащих государственных органов возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае;

7) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

8) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

9) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права и (или) блага.

Этот модельный закон отнес к коррупционным факторам, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, например, наличие завышенных требований, предъявляемых к лицу, которое реализует принадлежащее ему право, установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям и др.

Обратимся к принципу компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, который непосредственно связан с обоснованностью результатов антикоррупционной экспертизы. Для достижения целей модельного закона антикоррупционную экспертизу должны проводить специалисты в области применения анализируемого законодательного акта, квалификация которых позволит на основе общетеоретических и специальных познаний, в том числе знаний практики применения законодательства, как позитивной, так и связанной с правонарушениями в данной области, осмыслить реальную степень возможности использовать соответствующие особенности нормативно-правовых формул в коррупционных целях [17, с. 29]. Как отмечает А.Э. Бикмухаметов,

«компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (их проектов), означает, что данный вид деятельности должны осуществлять специалисты, имеющие необходимую квалификацию. Важность этого принципа заключается в том, что уровень знаний эксперта является одним из существенных элементов антикоррупционной экспертизы. Несоответствие уровня компетентности эксперта степени сложности экспертизы может привести к ошибочному (недостоверному) заключению. Принцип компетентности непосредственно связан с принципом объективности, предполагающим применение научно обоснованных методов получения и интерпретации результатов исследования» [18, с. 21]. Считаем важным усилить значение принципа ответственности уполномоченных субъектов антикоррупционной экспертизы, в компетенцию которых входит ее организация и проведение, за качество антикоррупционной экспертизы. Пока, к сожалению, ни разработчики проектов нормативных правовых актов, ни лица, осуществляющие антикоррупционную и иную правовую экспертизу, не несут надлежащей ответственности за плохую подготовку актов и за их низкое качество.

Повысить умение и навыки в проведении антикоррупционной экспертизы может овладение правовым мониторингом, в том числе антикоррупционным мониторингом. Антикоррупционный мониторинг, как определено в модельном законе об антикоррупционном мониторинге, – это научно обоснованная комплексная плановая деятельность уполномоченных субъектов и участников по сбору, обобщению, анализу и оценке информации, касающейся эффективности антикоррупционного законодательства и принимаемых государством мер против коррупции, состояния правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, восприятия и оценки уровня коррупции институтами гражданского общества и гражданами, а также деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Было бы правильно, чтобы к анализу результатов правового (антикоррупционного) мониторинга были активно и целенаправленно подключены Конституционный Суд, парламент (при разработке и реализации мер по совершенствованию законодательного регулирования проведения антикоррупционного мониторинга; разработке рекомендаций по совершенствованию законодательных актов, в том числе касающихся порядка и методики антикоррупционного мониторинга), правительство (при разработке и реализации плана законопроектной деятельности правительства государства; разработке и реализации мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти в сфере противодействия коррупции; разработке предложений и реализации мер по изменению структуры и полномочий органов государственной власти; организации взаимодействия с оценочными миссиями международных антикоррупционных инстанций), органы исполнительной власти в сфере юстиции (при разработке рекомендаций по совершенствованию порядка и методики проведения антикоррупционного мониторинга и др.), прокуратура.

В свою очередь, Правительство Российской Федерации в развитие Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [20] приняло постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «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») [19].

Утвержденными Правительством Российской Федерации Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных

правовых актов определен порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов содержит детальное определение коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. К ним отнесены:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Заключение

На основе проведенного анализа актов национального и зарубежного законодательства отметим, что следует повысить эффективность и качество антикоррупционной экспертизы. Назрела необходимость дополнения криминологической экспертизы антикоррупционным мониторингом, что позволило бы более оперативно реагировать на имеющиеся дефекты в актах законодательства, содержащие угрозу совершения коррупционных и иных корыстных правонарушений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Тихомиров, Ю. А. Эффективность закона и мониторинг : лекции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во РАГС, 2010. – 54 с.
2. Власенко, Н. В. Правовые основы противодействия коррупции : учеб. пособие / Н. А. Власенко, С. А. Грачева, Е. Е. Рафалюк ; отв. ред. Н. А. Власенко. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : Полиграф-Плюс, 2013. – 310 с.
3. Кудашкин, А. В. Проблемы организации и проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы / А. В. Кудашкин // Журн. рос. права. – 2011. – № 2. – С. 26.
4. Экспертиза [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: – <https://ru.wikipedia.org/wiki/%>. – Дата доступа: 10.11.2017.
5. Современный словарь иностранных слов. – М. : Рус. яз., 1993. – 704 с.; Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1986. – 797 с.
6. Бикеев, И. И. Коррупциогенность и коррупциогенные сферы в современном российском обществе / И. И. Бикеев // Следователь. – 2009. – № 2. – С. 15–17.
7. Хабриева, Т. Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения / Т. Я. Хабриева // Эффективность законодательства и современные юридические технологии : материалы заседания Междунар. шк.-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 29–31 мая 2008 г. – М., 2009. – С. 3–11.
8. Филатова, А. В. Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности России / А. В. Филатова ; под ред. Н. М. Кониная. – М. : ДМК Пресс, 2009. – 120 с.
9. Кудашкин, А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : науч.-практ. пособие / А. В. Кудашкин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 368 с.
10. Хабриева, Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Т. Я. Хабриева // Журн. рос. права. – 2009. – № 10. – С. 5–13.
11. Правовые акты: антикоррупционный анализ / под ред. В. Н. Найдено, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации, Науч.-исслед. центр ФСБ России. – М. : КОНТРАКТ : Волтерс Клувер, 2010. – 176 с.
12. Талапина, Э. В. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Э. В. Талапина, В. Н. Южаков ; под ред. В. Н. Южакова. – М. : Центр стратег. разработок : Статут, 2007. – 96 с.
13. Правовые средства противодействия коррупции : науч.-практ. пособие / Н. А. Власенко (отв. ред.) [и др.]. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации : Юриспруденция, 2012. – 344 с.
14. О мерах по совершенствованию криминологической экспертизы [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь от 6 июня 2011 г., № 230 : в ред. Указов Президента Респ. Беларусь от 30.12.2011 г., № 621, 24.01.2014 г., № 49, 17.07.2015 г., № 328 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
15. О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 февр. 2012 г., № 106 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 23 авг. 2016 г. / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
16. О государственной экспертизе [Электронный ресурс] : модельный закон : принят Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 7 сент. 2002 г. / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

17. Матковский, С. В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы / С. В. Матковский // Рос. следователь. – 2008. – № 24. – С. 29.

18. Бикмухаметов, А. Э. Принципы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: понятие и содержание / А. Э. Бикмухаметов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4 (12). – С. 18–22.

19. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : Федер. закон, 17 июля 2009 г., № 172-ФЗ : в ред. от 21 окт. 2013 г. : принят Гос. Думой 3 июля 2009 г. : одобрен Советом Федерации 7 июля 2009 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2017.

20. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации, 26 февр. 2010 г., № 96 : с изм. и доп. от 10 июля 2017 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2017.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 10.01.2018

Vasilevich G.A. Peculiarities of Anti-Corruption Expertise and its Problems of its Efficiency

The article is devoted to one of the topical problems – legal regulation of anti-corruption expert examination of normative legal acts and their projects. The Belarusian legislation and practice is analyzed, attention is drawn to the experience of some other countries. It stresses its importance, as well as the need to develop anti-corruption monitoring in order to overcome this phenomenon. It is noted that it is advisable to expand the circle of specialists involved in conducting anti-corruption expertise and increase their responsibility. Keywords. Corruption, anti-corruption expertise, legal expertise, corruption-related legislation.