

УДК 34.096

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Потемкина К.П., студентка гр. 15395, 1 курс магистратура
Научный руководитель: Раздьяконова Е.В., к. ю. н., доцент
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС в г. Новосибирск
г. Новосибирск

Жан Жак Руссо писал «Мудрый законодатель начинает не с издания законов, а с изучения их пригодности для данного общества». Данное изречение довольно точно отражает цель Основного закона Российской Федерации. Конституция Российской Федерации провозглашает права российского народа высшей ценностью и обязывает эти права признавать, соблюдать и защищать. Права граждан могут быть эффективно реализованы с помощью слаженно и корректно функционирующей системы нормативных актов различного уровня (федеральный, уровень субъекта, муниципальный) [1].

Правовая экспертиза осуществляется с целью привести в соответствие правовые акты основному закону государства и максимально обеспечить их эффективную реализацию для блага общества. В 2015 году контрольно-надзорными органами Сибирского федерального округа было выявлено свыше восемнадцати тысяч актов местного самоуправления, не отвечающих требованиям федерального и регионального законодательства. В соответствие приведена большая часть нормативных актов. Регулярное проведение правовой экспертизы позволило бы значительно снизить эти цифры [7].

Зачастую негативные тенденции в правотворчестве органов местного самоуправления связаны с некачественным экспертным сопровождением процесса либо его отсутствием. Четкого законодательно закрепленного определения экспертизы нормативных правовых к настоящему времени нет. Отсутствие законодательного закрепления понятия экспертизы приводит к разному образному пониманию ее в различных отраслях знаний.

Исследователь Ломакина Н. В. предлагает следующее определение правовой экспертизы: осуществляемая на постоянной основе деятельности уполномоченного на то органа (должностного лица) по проверке и оценке соответствия вида правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа местного самоуправления (должностного лица местного самоуправления), содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) требованиям Российской Федерации, федеральных конституционных законов, Федерального закона № 131-ФЗ, других

федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституциям (уставам) субъектов РФ, законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ, уставу муниципального образования, правовым актам, принятым на местном референдуме или сходе граждан при соблюдении правил юридической техники [5].

Все правовые акты подлежат экспертизе в случае, если они носят нормативный характер. Нормативность акта определяется в соответствии с пунктами 9, 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части». Существенных признака, которые характеризуют нормативность акта всего два. Во-первых, издание акта в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом. Во-вторых, наличие в акте 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. [4].

Правовая экспертиза включает в себя правовую оценку формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм на предмет соответствия требованиям основного закона и федерального законодательства, порядка принятия, обнародования (опубликования). Важным моментом, который уточняется в процессе правовой экспертизы является соответствие акта требованиям юридической техники, то есть наличие необходимых реквизитов, построение норм, правильность использования юридической терминологии [6].

Процесс проведения правовой экспертизы в законодательстве России представлен весьма размыто. Приказ министерства юстиции от 31.05.2012 г. № 87 утверждает методические рекомендации по проведению процедуры правовой экспертизы в субъектах Российской Федерации. В приказе указаны сроки проведения экспертизы, регламентируется ее проведение, рекомендации по составлению экспертного заключения. Однако, отсутствуют конкретные индикаторы, которые необходимо анализировать в ходе экспертизы. Определение показателей передано в ведение субъектов Российской Федерации. Данный факт, с одной стороны, свидетельствует о широчайших возможностях правотворчества для каждого субъекта, а с другой приводит к пониманию о бессистемности и стихийности экспертного сопровождения нормативных правовых актов [3].

В Кемеровской области не существует методических рекомендаций для проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных актов. Зато разработаны рекомендации по проведению экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов и их проектов, принимаемых и (или) разрабатываемых органами исполнительной власти Кемеровской области. Рекомендации представляют собой объемный документ из 30 страниц, содержащий в себе описание типичных коррупционных факторов, правила для экспертов, а

также конкретные примеры несоответствия нормативных актов законодательству.

Антикоррупционная экспертиза является еще одной разновидностью экспертиз, применяемых в правовой системе Российской Федерации. Четкого определения антикоррупционной экспертизы в законодательстве нашей страны не существует, также, как и правовой. Тем не менее в федеральном законе от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» обозначена цель антикоррупционной экспертизы, которая состоит в выявлении коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их последующем устранении. Указанный закон определяет правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы [2].

Часть 1 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ четко определяет круг субъектов, которые имеют право проводить антикоррупционную экспертизу:

- прокуратура Российской Федерации;
- федеральный орган исполнительной власти в области юстиции;
- органы, организации, их должностные лица. Данные субъекты проводят официальную антикоррупционную экспертизу, иными словами, осуществление экспертных функций является реализацией обязанностей, возложенных на указанные органы и организации в соответствии с законодательством о противодействии коррупции;
- институты гражданского общества и граждане (независимые эксперты) – еще одна категория субъектов проведения антикоррупционной экспертизы, введенная ч. 1 ст. 5 Федерального закона № 172-ФЗ. Указанные субъекты осуществляют независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. Данный вид экспертизы является необязательным и осуществляется в отношении конкретного нормативного правового акта либо проекта, исходя из желания самого независимого эксперта и за свой счет [2].

Антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов (проектов) проводят органы, организации и должностные лица, наделенные правотворческими полномочиями. К таким субъектам относятся федеральные органы государственной власти (например, Министерство юстиции), органы государственной власти субъектов РФ (например, структурные подразделения исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), органы местного самоуправления, а также должностные лица.

В органах местного самоуправления в отношении собственных принимаемых актов антикоррупционная экспертиза проводится, как правило, юридическими службами. В отношении актов представительных органов муниципальных образований (в городе Кемерово – Кемеровский городской совет народных депутатов) экспертиза может осуществляться юридической службой не только аппарата представительного органа, но и исполнительно-распорядительного органа (администрации), участвующего в согласовании

проекта решения представительного органа. В отдельных муниципальных образованиях организована единая внутренняя вневедомственная антикоррупционная экспертиза.

Правительством Российской Федерации утверждены Правила и Методика, которые определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Методика уточняет какие именно факторы могут послужить основой коррупционной практики, либо создать условия легитимности коррупционных деяний. Перечень коррупциогенных факторов является исчерпывающим. Упущением, по мнению многих исследователей, является то, что Правила и Методика не раскрывает содержание коррупциогенных факторов и не устанавливает механизм проведения экспертизы. Отсутствие механизма проведения экспертизы актов и проектов, а также отсутствие соответствующей квалификации экспертов приводит к неэффективности результатов их труда.

При проведении внутренних экспертиз существует вероятность, что разработчики нормативных правовых актов необъективно подходят к оценке своих нормативных правовых актов (проектов) на предмет соответствия их антикоррупционному законодательству. Такие ситуации возможны в связи с перегруженностью текущей деятельностью и отсутствием достаточного времени. В подобных случаях экспертами проверяются наиболее часто встречающиеся нарушения (то есть опытный эксперт знает, где искать наверняка). В результате трудно определяемые в тексте коррупциогенные факторы могут остаться незамеченными.

Следует также отметить, что законодатель разделяет антикоррупционную и правовую экспертизу правового акта. Так часть 4 статьи 3 ФЗ № 172 гласит: «органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы». О правовой экспертизе как о самостоятельном способе анализа нормативных правовых актов упоминается и при рассмотрении антикоррупционной компетенции Федерального органа исполнительной власти в области юстиции (ч.3 ст.3 ФЗ № 172). При этом указывается, что антикоррупционная экспертиза должна осуществляться в отношении действующих правовых актов одновременно с правовой экспертизой [3].

Таким образом, правовая и антикоррупционная экспертизы с различных позиций оценивают нормативных правовой акт: первая с точки зрения законности, а вторая – выявления нормативных дефектов, влекущих коррупционные последствия.

Целесообразной представляется ситуация, когда проводится обучение экспертов, занимающихся правовой и антикоррупционной экспертизой. Законодательно данный пункт не регламентируется, т. е. повышение квалификации как эксперта находится в ведении самого эксперта. Зачастую у муниципальных служащих на это не хватает времени. Для обеспечения надлежащего качества экспертного процесса в органах местного самоуправления Кемеров-

ской области необходимо организовать обучающий курс совместно с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Кемеровской области и ведущими юридическими факультетами в виде практико-ориентированных занятий на основании существующих Методик и Правил проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

Для начала необходимо произвести качественный анализ наиболее часто встречающихся ошибок при проведении экспертиз в органах местного самоуправления. В этом вопросе могут помочь органы прокуратуры и юстиции. Далее составить рекомендации и на их основе организовать вебинары, в рамках которых эксперты, работающие в органах местного самоуправления, будут обучаться и делиться опытом.

Каждая из рассмотренных экспертиз имеет важное значение для законодательства Российской Федерации. Для обеспечения единства правового пространства, а также повышения эффективности экспертного процесса необходимо регулярное повышение квалификации экспертов.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) [с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ] // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. Ст. 4398.
2. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ [в ред. от 21.10.2013 № 279-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.
3. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции РФ от 31 мая 2012 г. № 87 [ред. от 21.09.2015] // Бюллетень Минюста РФ. – 2013. – № 1.
4. Постановление Пленума Верховного Суда от 29 ноября 2007 г. № 48 [ред. от 09.02.2012 г.] [Электронный ресурс] // <http://ппвс.рф/2007/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N48-ot-29.11.2007.html>.
5. Ломакина, Н. В. Правовая экспертиза муниципальных правовых актов : автореф. дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Ломакина Наталья Васильевна; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. – Москва, 2013. – С. 6.
6. Раздьяконова Е. В., Третьякова Е.-Д. С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов. – Новосибирск. 2014. – 179 с.
7. Официальный сайт прокуратуры Республики Бурятия [Электронный ресурс] // <http://prokuratura-rb.ru/?p=10059>.