

УДК 342

Владимир Владимирович Кульчевский

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
государственного и муниципального права
Сургутского государственного университета,
г. Сургут. E-mail: Kulchevskiy@mail.ru

**НЕЗАВИСИМАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
КАК ФОРМА ДЕМОКРАТИИ СОУЧАСТИЯ
(на примере субъектов Российской Федерации,
входящих в состав Уральского федерального округа)**

В статье приведен анализ состояния одной из форм демократии соучастия – независимой антикоррупционной экспертизы. Выявлен ряд особенностей правового регулирования независимой антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа. В статье сделан вывод о том, что независимая антикоррупционная экспертиза на сегодняшний день – одна из немногих достаточно эффективных форм демократии соучастия в Российской Федерации. Однако, как следует из проведенного анализа, она нуждается в более совершенном нормативном обеспечении на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. Основными направлениями совершенствования законодательства являются: принятие соответствующего регионального закона, расширение круга экспертов в субъектах федерации, обязательный учет выводов экспертов по некоторым правовым актам; урегулирование последствий неопубликования проектов нормативных актов.

Ключевые слова: демократия, участие граждан в осуществлении публичной власти, Федерация, субъект Федерации, демократия соучастия, консультативная демократия, институты гражданского общества.

При *консультативной демократии* органы власти *по своему усмотрению* привлекают граждан к принятию публично-властных решений. При демократии *соучастия* органы власти *обязаны* привлекать население к принятию публично-властных решений [1, с. 2]. В современных условиях развития институтов представительной демократии, которые стремительно трансформируются в институты «полупредставительной демократии», участие граждан в делах государства все больше возрастает [4, с. 6, 432].

В демократии соучастия инициативное участие граждан имеет для органов власти определенную императивность. Фактически они обязаны учитывать мнение населения при принятии важных решений, в том числе принятии нормативных правовых актов. Демократия соучастия повышает степень доверия граждан к органам власти. Одной из форм демократии соучастия является независимая антикоррупционная экспертиза.

Согласно Федеральному закону от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», одним из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проек-

тов нормативных правовых актов) является сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, с «институтами гражданского общества» при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). «Институты гражданского общества» и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) [5]¹.

Независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов 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, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации – разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на рассмотрение в юридическую службу федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, размещают эти проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении по форме, утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации [6].

По информации начальника отдела антикоррупционной экспертизы и аккредитации независимых экспертов Департамента конституционного законодательства Министерства юстиции РФ Д. Бадлаева, по состоянию на 1 марта 2012 г. Минюстом России аккредитованы 1322 независимых эксперта, из них 1103 эксперта являются физическими лицами, 219 – юридическими лицами, представленными в основном региональными отделе-

¹ Институты гражданского общества, по нашему мнению, не являются субъектами права, следовательно, их квалификация в качестве субъектов, осуществляющих независимую антикоррупционную экспертизу, является спорной. В этой части положения федерального законодательства нуждаются в более точных формулировках.

ниями Ассоциации юристов России и региональными торгово-промышленными палатами.

В 2011 г. в органы государственной власти было направлено 367 заключений по проведенным антикоррупционным экспертизам от 106 независимых экспертов из 1310 аккредитованных экспертов. Таким образом, в проведении антикоррупционных экспертиз участвовало в 2011 г. 8% аккредитованных экспертов, в 2010 г. – 6%, в 2009 г. – 3%. По данным Минюста России в 2011 г. в федеральные органы исполнительной власти поступило 95 заключений от независимых экспертов. Замечания, изложенные в 41 заключении, учтены (43% от общего количества поступивших заключений). В органы государственной власти субъектов РФ поступило 126 заключений, из которых учтены 57 заключений (45%). Указав на низкую активность участия независимых экспертов в проведении антикоррупционных экспертиз, Д. Бадлаев тем не менее отметил значительную результативность деятельности независимых экспертов, порядка 50% заключений которых учтены, и подтвердил, что институт независимых экспертов себя оправдывает [2].

В субъектах Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, можно выявить следующие особенности правового регулирования независимой антикоррупционной экспертизы.

1. Порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы в отношении нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов высших исполнительных органов государственной власти определяется либо Губернатором (Ханты-Мансийский автономный округ-Югра [10], Челябинская область [9],) либо Правительством (Курганская область [12], Свердловская область [13], Тюменская область [11], Ямало-Ненецкий автономный округ [14]) соответствующего субъекта Федерации, а в отношении нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов законодательных органах государственной власти субъектов Федерации – самими законодательными органами [8].

2. Независимая антикоррупционная экспертиза во всех субъектах Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, проводится аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации юридическими и физическими лицами, однако общественная антикоррупционная экспертиза также может проводиться в ХМАО-Югре Общественной палатой автономного округа, а в Тюменской области может проводиться юридическими и физическими лицами (независимыми экспертами), определенными Комиссией по проведению административной реформы в Тюменской области, которые в инициативном порядке обращаются в аппарат Губернатора Тюменской области.

Комиссия по проведению административной реформы в Тюменской области в течение 30 дней рассматривает данные обращения, при соответствии требованиям и условиям включает обратившихся лиц в перечень независимых экспертов, который размещается в сети Интернет на официальном Портале органов государственной власти Тюменской области в

разделе «Власть» – «Административная реформа» в подразделе «Перечень независимых экспертов».

Основными требованиями и условиями включения в перечень независимых экспертов в Тюменской области являются:

а) для юридических лиц – наличие в штате не менее 3 сотрудников, удовлетворяющих требованиям к физическому лицу, предусмотренным следующим пунктом;

б) для физических лиц – наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет [11].

Следовательно, в Тюменской области кандидатам в независимые эксперты предъявляются те же требования, что и на федеральном уровне [5]. И пока в этом перечне независимых экспертов значится лишь ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет».

3. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов всех 6 субъектов Уральского федерального округа имеют рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти соответствующего субъекта Федерации и их должностными лицами.

Вместе с тем в Ямало-Ненецком автономном округе заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проектов приказов фактически имеют обязательный характер. В автономном округе антикоррупционная экспертиза проводится одновременно с проведением правовой экспертизы. Если при проведении экспертизы в проекте приказа выявлены несоответствия федеральному законодательству и законодательству автономного округа, то данные факты указывают в заключении по результатам правовой экспертизы. Заключение направляют автору проекта приказа для устранения замечаний. После устранения замечаний по результатам экспертизы проект приказа повторно направляют на правовую экспертизу [14].

4. Проекты нормативных правовых актов на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Федерации, образующих Уральский федеральный округ, как правило, не размещают на главных страницах сайтов в соответствующих разделах. Такой раздел имеется только на сайте органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (раздел «Общественная экспертиза»).

5. В региональном законодательстве вышеуказанных субъектов Федерации предусматривается обязательность публикации проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах, однако последствия их неопубликования никак не урегулированы.

6. Региональным законодательством субъектов Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, установлен минимальный срок для проведения независимой экспертизы и направления соответствующих экспертных заключений независимыми экспертами. Однако эти сроки в большинстве вызывают недоумение. В Свердловской области независимая антикоррупционная экспертиза проводится в течение 5 рабочих дней со дня размещения проекта нормативного акта на официальном сайте

разработчика в сети Интернет [13]. В Ямало-Ненецком автономном округе срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы, устанавливаемой автором проекта при размещении проекта на официальном Интернет-сайте, не может быть менее 1 и более 7 рабочих дней с даты размещения проекта в сети Интернет [14].

Установление таких сроков для проведения экспертизы по факту предполагает, что независимые эксперты ежедневно должны просматривать соответствующие сайты для своевременного проведения антикоррупционных экспертиз.

7. Направление экспертных заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы возможно следующими способами: по почте, курьерским способом, в виде электронного документа на указанный адрес. Однако в нормативных актах не всех рассматриваемых субъектов Федерации предусмотрены вышеперечисленные способы. К примеру, в Ханты-Мансийском автономного округе-Югре заключения требуется направлять исключительно на адрес электронной почты. Такое ограничение не совсем понятно. Обязывание экспертов направлять свои заключения по электронной почте позволяет в числе прочего органам власти устанавливать минимальные сроки для проведения экспертизы. Для самих экспертов такой способ более востребован, чем остальные. Однако вряд ли необходимо ограничение права экспертов на выбор способа направления заключений.

8. Если заключение отправляют по почте, то у экспертов не возникает вопросов, связанных с получением или неполучением такого заключения органом власти и подтверждением самого факта проведения экспертизы, так как в этом случае возможна отправка заключения заказным письмом с уведомлением. Если же заключение отправляют через сайт, то у экспертов может возникнуть вопрос о судьбе отправленного заключения, так как возможны случаи, когда происходят сбои в сети, заключение «не доходит» до получателя и т.п. Соответственно, если по каким-либо причинам заключение не было получено, то эксперт не сможет доказать факт проведения экспертизы по конкретному акту [3].

9. Лицу, проводившему независимую антикоррупционную экспертизу, направляют мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов. Сами же заключения независимых экспертов, в соответствии с региональными нормативными актами, не подлежат публикации. И независимые эксперты, соответственно, не знают о результатах экспертиз своих коллег. Кроме того, это позволяет должностным лицам направлять банальные отписки независимым экспертам в ответ на выводы, содержащиеся в их заключениях.

Проведенный нами анализ правового регулирования независимой антикоррупционной экспертизы в субъектах Федерации, образующих Уральский федеральный округ, позволяет сформулировать следующие предложения по совершенствованию регионального законодательства.

1. Порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы в отношении всех нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов субъектов Федерации должен быть утвержден соответствующим региональным законом. Это может быть как отдельный закон, так и закон о нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации.

2. Субъекты Федерации вправе допускать к проведению независимой антикоррупционной экспертизы своих актов не только юридических и физических лиц, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации, но и иных экспертов. Однако их перечень и порядок допуска к проведению такой экспертизы должен быть урегулирован.

3. Необходимо воспользоваться практикой законодательного регулирования Ямало-Ненецкого автономного округа, в соответствии с которой в отношении заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы на ряд правовых актов (и не только нормативных) выводы экспертов имеют обязательный характер.

4. Проекты нормативных правовых актов на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Федерации должны располагаться на главных страницах сайтов в отдельных разделах с соответствующим наименованием.

5. В региональном законодательстве должны быть предусмотрены последствия неопубликования проектов нормативных правовых актов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Полагаем, что такой проект не может быть принят уполномоченным субъектом, а уже принятый акт должен быть отменен соответствующим органом (должностным лицом) либо признан не действующим со дня его принятия судом.

6. Минимальный срок для проведения независимой экспертизы и направления соответствующих экспертных заключений независимыми экспертами в большинстве субъектов Федерации должен быть увеличен как минимум до 15 дней. Для разных видов проектов нормативных правовых актов сроки могут отличаться, но вряд ли независимый эксперт сможет провести качественную экспертизу за один или за 5 рабочих дней. И это при условии, что с проектом соответствующего акта он ознакомился в первый же день его размещения на официальном сайте.

7. В нормативных правовых актах субъектов Федерации должны предусматриваться различные способы направления заключений от независимых экспертов. Важно лишь, чтобы их направляли в установленные сроки.

8. После направления заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в электронном виде на соответствующий сайт или на электронный адрес не позднее чем в течение 1 рабочего дня независимый эксперт должен быть обязательно проинформирован о получении его заключения.

9. Заключение независимых экспертов должны быть опубликованы уполномоченными субъектами для всеобщего ознакомления на соответствующих сайтах.

Итак, можно утверждать, что независимая антикоррупционная экспертиза на сегодняшний день является одной из немногих достаточно эффективных форм демократии соучастия в Российской Федерации. Роль ее сложно переоценить, поскольку именно демократия соучастия в большей степени санкционирует публично-властные решения органов власти. Но, как следует из проведенного анализа правового регулирования такой экспертизы в субъектах Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, она нуждается в более совершенном нормативном обеспечении на уровне законодательства субъектов Российской Федерации (принятие соответствующего регионального закона, расширение круга экспертов в субъектах федерации, обязательный учет выводов экспертов по некоторым правовым актам, урегулирование последствий неопубликования проектов нормативных актов и др.).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Васильева С.В. Социальная легитимация власти как основа консультативной демократии и демократии соучастия // Конституц. и муницип. право. 2009. № 14. С. 2-7.
2. Итоги I Всероссийской конференции по вопросам реализации законодательства о независимой антикоррупционной экспертизе. URL: <http://www.gazeta-yurist.ru/reliz.php?i=697> (проверено 20.09.2012 г.).
3. Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: Науч.-практ. пособие // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2010.
4. Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2003. 488 с.
5. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.
6. Постановление Правительства РФ 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.
7. Приказ Минюста России от 27.07.2012 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» // Рос. газ. 2012. 29 авг. № 197.
8. Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 29 октября 2009 г. № 1966 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов Челябинской области, постановлений Законодательного Собрания Челябинской области и их проектов» // Южноурал. панорам. 2009. 17 нояб. № 232.
9. Постановление Губернатора Челябинской области от 27 марта 2009 г. № 78 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проек-

тов нормативных правовых актов Губернатора Челябинской области, Правительства Челябинской области» // Южноурал. панорама: (спецвып.). 2009. 15 апр. № 7.

10. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 8 декабря 2011 г. № 175 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и проектов нормативных правовых актов Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и признании утратившими силу некоторых постановлений Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа-Югры» // Новости Югры. 2011. 27 дек. № 200.

11. Постановление Правительства Тюменской области от 11 февраля 2008 г. № 42-п «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Тюменской области» // Тюмен. область сегодня. 2008. 28 февр. № 32.

12. Постановление Правительства Курганской области от 31 марта 2009 г. № 148 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Курганской области, принимаемых Губернатором Курганской области, Правительством Курганской области, исполнительными органами государственной власти Курганской области, осуществляющими отраслевое либо межотраслевое управление, и их проектов» // Новый мир. 2009. 10 апр. Вып. № 25.

13. Постановление Правительства Свердловской области от 3 ноября 2010 г. № 1605-ПП «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы постановлений Правительства Свердловской области и проектов постановлений Правительства Свердловской области» // Обл. газ. 2010. 13 нояб. № 405-406.

14. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 июня 2011 г. № 377-п «О правотворческой деятельности и правовой работе исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа» // Красный Север. 2011. 14 июня. № 32/3.

Материал поступил в редколлегию 12.09.2012 г.

INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION EXAMINATION AS FORM OF DEMOCRACY OF INVOLVEMENT (CASE OF SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION INCLUDED IN URAL FEDERAL DISTRICT)

Vladimir V. Kulchevskiy, Candidate of Law, senior lecturer, Department of State and Municipal Law, Surgut State University, Surgut. E-mail: Kulchevskiy@mail.ru

Abstract: the article analyzes one of the possible forms of democracy of involvement – independent anti-corruption examination. The author brought to light a number of features, which characterize the legal regulation of independent anti-corruption examination in the subjects of the Russian Federation included in the Ural Federal District. He concludes that under current conditions, the anti-corruption examination appears to be one of the few really effective forms of the democracy of involvement in the Russian Federation. However, as it becomes evident from the analysis that the legislation needs to be improved on the level of the subjects of the Russian Federation. The main directions of the legislation improvement are as follows: adoption of relevant regional law, expansion of a circles of experts in the subjects of the federation, mandatory considerations of experts' conclusions in some legal acts; resolution of consequences of non-publishing of regulatory drafts.

Keywords: democracy, participation of citizens in the exercise of public authority, the Federation, subjects of Federation, democracy of involvement, consultative democracy, civil society institutions.