

ПЕРВОЕ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

УДК 342.5

Г. А. Василевич

Белорусский государственный университет, Минск

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК СРЕДСТВО УКРЕПЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ (ОПЫТ ДЛЯ БЕЛАРУСИ)

Введение. Противодействие коррупции как явлению, причиняющему экономический и социальный вред, требует применения системных мер. Среди них одно из основных мест занимает механизм предотвращения коррупциогенности законов и иных правовых актов. Заметим, что в числе юридических технологий противодействия коррупции выделяют антикоррупционное правовое прогнозирование, антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, антикоррупционное правовое моделирование, антикоррупционный правовой мониторинг [1, с. 38].

Объектом антикоррупционной экспертизы являются общественные отношения, регулирование которых осуществляется правовым актом, подлежащим проверке на предмет выявления в нем коррупциогенных факторов. Определяя содержание понятия «антикоррупционная экспертиза», ученые часто рассматривают ее как разновидность правовой экспертизы [2, с. 26].

Основная часть. 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, имеются модельные акты Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ, принято и действует множество международных документов. В частности, ст. 5 Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года, предусматривает необходимость государств-участников регулярно проводить оценку соответствующих юридических актов с точки зрения соответствия их требованиям предупреждения коррупции.

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 [3, 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 [4, с. 14]. Нами разделяется позиция 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. Целью антикоррупционной экспертизы является обнаружение и устранение правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов), т. е. устранение дефектов правовой нормы, правовой формулы [5, с. 20]. Антикоррупционная экспертиза проектов способствует, прежде всего, раннему, еще до введения в действие актов, выявлению дефектов законодательства, создающих потенциальный риск принятия коррупционных решений и должностных лиц, государственных органов, граждан, в том числе представителей негосударственных организаций.

Значительную помощь в подготовке актов национального уровня оказывают модельные законы, принятые Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ. Так, модельный закон «О государственной экспертизе», принятый Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ 7 сентября 2002 года [6], предусмотрел отнесение к коррупциогенным факторам (ст. 5) те из них, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

– 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);

- 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;
- 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);
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — превышение компетенции органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) при принятии нормативных правовых актов;
- 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;
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;
- 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;
- отказ от конкурсных (аукционных) процедур — закрепление административного порядка предоставления права и (или) блага.

Этот модельный закон отнес к коррупциогенным факторам, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:

- наличие завышенных требований, предъявляемых к лицу, которое реализует принадлежащее ему право;
- установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
- злоупотребление органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) правом заявителя — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
- юридико-лингвистическую неопределенность — использование категорий оценочного характера и многозначной терминологически не оправданной лексики без уточнения толкования конкретных понятий.

В качестве приоритетных сфер проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в первоочередном порядке должны проходить процедуру антикоррупционной экспертизы.

Модельный закон указал множество субъектов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Таковыми являются прокуратура; парламент государства; орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции; иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица; специально уполномоченный президентом или правительством государства орган (организация, учреждение или должностное лицо) в сфере проведения антикоррупционной экспертизы; юридические и физические лица, прошедшие аккредитацию на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Как отмечено в комментарии к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «практической проблемой в рамках реализации комментируемого Модельного закона является соотношение нормативных правовых актов и организационно-распорядительных документов (актов правоприменения), так как последние не являются предметом антикоррупционной экспертизы, проводимой уполномоченными субъектами. Коррупционный риск заключается в том, что организационно-распорядительные документы (акты правоприменения), формально не попадая под признаки нормативного правового акта (не проходят регистрационные или иные учетные процедуры), тем не менее, подчас фактически являясь таковыми, могут нести в себе коррупциогенные нормы и тем самым иметь потенциальную возможность для последующих коррупционных проявлений» [7, с. 116].

Модельный закон определяет принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (ст. 3). Не будем останавливаться на анализе содержания всех указанных принципов, коснемся лишь некоторых из них. Так, 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 [8, 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 комментируемого 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 (недостовверному) заключению. Принцип компетентности непосредственно связан с принципом объективности, предполагающим применение научно обоснованных методов получения и интерпретации результатов исследования» [7, 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 надлежащую ответственность за плохую подготовку актов, за их низкое качество.

Повысить умение и навыки в проведении антикоррупционной экспертизы может овладение правовым мониторингом, в том числе антикоррупционным мониторингом. Его целями являются оценка эффективности функционирования правовой системы в сфере противодействия коррупции, систематизация и совершенствование действующего законодательства в сфере противодействия коррупции, а также обеспечение разработки и реализации антикоррупционных программ.

В области правового регулирования антикоррупционной экспертизы полезен опыт Российской Федерации, где принят комплекс нормативных правовых актов, посвященных этому вопросу. Среди них назовем Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (редакция от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [9].

Этот закон установил правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. В нем определено, что коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (ст. 1 закона). Закон определил органы, проводящие антикоррупционную экспертизу. Она осуществляется прокуратурой Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, органами, организациями, их должностными лицами. В законе (ст. 3) «распределены» полномочия указанных субъектов, что полезно учесть и нам.

Закон (ст. 5) уделяет внимание также институтам гражданского общества и гражданам, которые могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. Таким образом, названный Федеральный закон заложил основу для организации и проведения антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации. В развитие данного закона Правительство Российской Федерации приняло постановление от 26.02.2010 № 96 (редакция 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) [10].

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.

Полезен также опыт Российской Федерации, в соответствии с которым в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации — разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации в соответствии с п. 57 Регламента Правительства, размещают эти проекты на сайте regulation.gov.ru в глобальной информационно-телекоммуникационной сети Интернет, созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства

Российской Федерации размещаются на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет не менее чем на семь дней.

В органах государственной власти Российской Федерации действуют утвержденные порядки проведения антикоррупционной экспертизы, включая независимую антикоррупционную экспертизу. Так, их утвердили более 20 федеральных министерств, более 30 федеральных служб, более 20 федеральных агентств, 3 федеральных фонда, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, а также в иных органах и организациях (Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, Центральный банк Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия РФ). Эта практика также полезна для нашей республики.

Заключение. На основе проведенного анализа актов национального, зарубежного и наднационального характера отметим, что следует расширить круг профессионалов, участвующих в криминологической (антикоррупционной) экспертизе. Надо повысить ответственность за качество ее проведения. Назрела необходимость дополнения криминологической экспертизы антикоррупционным мониторингом, что позволило бы более оперативно реагировать на имеющиеся дефекты в актах законодательства, содействующие совершению коррупционных и иных корыстных правонарушений. Ориентируясь на нормотворческую практику Российской Федерации и учитывая полезное и отрицательное в данной сфере, можно было также инициировать подготовку законодательных актов об антикоррупционной экспертизе, порядке и методике ее проведения. В этой сфере наше законодательство пока отстает от российского. Но как положительный момент можно выделить лучшую практику исполнения принятых правовых решений.

Список цитируемых источников

1. *Власенко, Н. А.* 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 сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации : Полиграф-Плюс, 2013. — 310 с.
2. *Кудашкин, А. В.* Проблемы организации и проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы / А. В. Кудашкин // Журн. рос. права. — 2011. — № 2. — С. 26.
3. *Филатова, А. В.* Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности России / А. В. Филатова ; под ред. Н. М. Конины. — М. : ДМК Пресс, 2009. — 120 с.
4. *Талапина, Э. В.* Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Э. В. Талапина, В. Н. Южаков ; под ред. В. Н. Южакова. — М. : Центр стратег. разраб. : Статут, 2007. — 96 с.
5. Модельный закон «О государственной экспертизе» : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 07.12.2002 № 20-7 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Раздел «Модельные кодексы и законы». — Режим доступа: <http://iacis.ru/upload/iblock/f08/132.pdf>. — Дата доступа: 22.12.2017.
6. *Кудашкин, А. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» / А. В. Кудашкин. — М. : Волтерс Клувер, 2011. — 200, [1] с.
7. *Бикмухаметов, А. Э.* Принципы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: понятие и содержание / А. Э. Бикмухаметов // Акт. проблемы экономики и права. — 2009. — № 4 (12). — С. 18—22.
8. *Матковский, С. В.* Правовая природа антикоррупционной экспертизы / С. В. Матковский // Рос. следователь. — 2008. — № 24. — С. 29.
9. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : Федер. закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ : в ред. закона от 21.10.2013 ; принят Гос. Думой 3 июля 2009 г. : одобр. Советом Федерации 7 июля 2009 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2017.
10. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 : в ред. от 10.07.2017 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2017.

УДК 330.16

В. И. Кочурко, В. В. Климук

Учреждение образования «Барановичский государственный университет», Барановичи

ИНСТРУМЕНТАРИЙ И АНАЛИТИЧЕСКИЙ РАКУРС ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Введение. Меняющиеся условия построения эффективной экономической системы, постоянно растущие требования к качественно-ценовым параметрам продукции обуславливают необходимость реформирования механизмов и инструментов экономического функционирования в направлении внедрения инновационных методов, инструментов. Причем практическая реализация инноваций должна проходить тотально в хозяйственной системе, т. е. касаться каждой сферы национальной социально-экономической системы. Конкурентоспособную продукцию можно получить только благодаря высокопроизводительному, энергоэффективному оборудованию, ресурсосберегающим технологиям, высококвалифицированным специалистам, системному подходу в управленческих процессах. Для снижения монотонности труда необходима культурная «разрядка» организму, на