

На правах рукописи



ВОРОНИНА Юлия Игоревна

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ
АКТОВ (ИХ ПРОЕКТОВ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

**Специальность: 12.00.02 - конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень - 2016

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель:

Мишунина Алена Александровна,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и
муниципального права Института
государства и права Тюменского
государственного университета

Официальные оппоненты:

Карасев Анатолий Тихонович,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного
права Уральского государственного
юридического университета

Дизер Олег Александрович,
кандидат юридических наук, доцент,
докторант адъюнктуры Омской академии
МВД России

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Курганский государственный
университет»

Защита состоится «17» июня 2016 года в 15:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний совета, ауд. 303).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18, а также на официальном сайте ТюмГУ <http://d21227406.utmn.ru/alldef>.

Автореферат разослан «__»_____2016 г.

*Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент*



С.А. Савченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Одним из перспективных направлений реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, закрепленного в статье 32 Конституции Российской Федерации (далее - Конституция РФ)¹, как в юридической науке², так и на практике³ признается вовлечение граждан в сферу подготовки, принятия и исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов.

Так, по мнению Президента Российской Федерации В.В. Путина, «... если государство и общество действуют в рамках одной повестки, в атмосфере сотрудничества и доверия, - это гарантия достижения успеха». При этом, по его мнению, под «обратной связью» следует понимать общегражданское обсуждение законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценку действующих законов и эффективности их применения⁴.

Анализ юридической литературы и проведенный автором экспертный опрос показывают, что важным направлением актуализации такой «обратной связи» между государством и населением следует рассматривать антикоррупционную экспертизу законодательных актов и их проектов. В российское законодательство данное средство имплементировано из международных антикоррупционных конвенций⁵, и это обстоятельство во многом обуславливает отсутствие сложившейся практики его применения в российских условиях. В связи с чем его реализация нуждается в переосмыслении, в том числе в выработке новых форм и направлений.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (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) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

² См.: Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5 - 17; Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Цирин А.М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 58-67; Эбзеев Б.С. Конституция, государство и личность в России: философия российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 14 - 23 и др.

³ Закон Тюменской области от 02.06.2014 № 38 «О гражданской законодательной инициативе в Тюменской области» // Парламентская газета «Тюменские известия» (вкладка «Документы»), № 95. 2014. 6 июня; Закон г. Москвы от 11.12.2002 № 64 (ред. от 29.05.2013) «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 2. Ст. 340 и др.

⁴ Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. 6 февраля. № 20.

⁵ Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000 г.). Ратифицирована Федеральным законом от 26.04.2004 № 26-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1684; Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.). Ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ// СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3424.

Антикоррупционная экспертиза законодательных актов и их проектов, возникнув как один из инструментов ликвидации коррупции, посредством очищения российского законодательства от коррупциогенных норм, на основе экспертных заключений юристов-профессионалов, сегодня в большей мере приобретает публичный характер за счет широкого вовлечения в этот процесс институтов гражданского общества, а также граждан, прежде всего из числа «адресатов»¹, то есть тех, кому принимаемыми нормами необходимо будет пользоваться и руководствоваться.

Кроме того, эффективная антикоррупционная экспертиза может стать одним из важнейших средств повышения доступности для граждан понимания законодательства в масштабе всего государства и должна в конечном итоге способствовать единообразной реализации конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на территории всего нашего государства.

Именно в этом понимании антикоррупционная экспертиза законодательных актов и их проектов как часть экспертизы законодательства представляет интерес для науки конституционного права.

Как следует из ст. 72 Конституции РФ, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это означает принятие на себя как Федерацией, так и каждым из ее субъектов равной ответственности в этой сфере. В то же время установление и обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности требует согласованной законодательной базы, единства действий Федерации и ее субъектов, в том числе посредством проведения эффективной антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов).

В настоящее время появились работы, посвященные экспертизе нормативных правовых актов (их проектов), и исследования продолжаются. Исследования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) носят в основном фрагментарный характер: от перечисления принципов до рассмотрения порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Более того, в научных исследованиях антикоррупционная экспертиза рассматривается исключительно с позиций административного и уголовного права.

¹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 03.12.2015 «Послание Президента Российской Федерации» // <http://www.kremlin.ru> по состоянию на 10.12.2015.

В то же время остается ряд открытых вопросов, касающихся антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) как одной из постоянно действующих форм реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства.

Степень научной разработанности темы.

Теоретические основы исследования экспертизы законодательства, правовой экспертизы заложены в работах следующих авторов: Е.В. Журкиной, И.А. Закирова, О.А. Коротковой, Н.В. Мамитовой, Р.К. Надеева, В.Ю. Рагозина, Н.В. Ралдугина, В.Ю. Туранина и др.

В последнее десятилетие появились исследования, специально посвященные антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов, это труды таких ученых, как А.К. Балдин, И.И. Бикеев, С.В. Бошно, Д.Ю. Гончаров, О.Г. Дьяконов, А.В. Ермакова, Ю.С. Избачков, П.А. Кабанов, М.А. Краснова, А.В. Кудашкин, Ю.М. Ланцевич, С.В. Матковский, К.Е. Рыбак, Э.В. Талапина, В.Н. Южаков и др.

Концептуально-теоретическую основу данного исследования составляют работы по проблематике систематизации законодательства и правового материала, о месте конституционного права в российском праве, о природе и содержании конституционно-правовых основ экспертной деятельности и экспертизы законодательства, об обеспечении конституционного права граждан на участие в управлении делами государства и активного вовлечения в данный процесс институтов гражданского общества, авторы - трудов такие ученые, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, Н.М. Добрынин, А.И. Казанник, А.Н. Кокотов, Б.С. Крылов, М.С. Матейкович, В.В. Невинский, А.П. Сунцов, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и др.

Немало внимания на страницах диссертации уделено работам ученых в области административного права, среди которых исследования А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, О.В. Гречкиной, О.А. Дизера, В.И. Майорова, Н.И. Матузова, А.О. Мелешко, В.Е. Севрюгина, Ю.Н. Старилова, Г.А. Туманова и др.

Вместе с тем в настоящее время, несмотря на явный интерес к исследованию вопросов регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) со стороны юридического сообщества, комплексных исследований, посвященных антикоррупционной экспертизе законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации не проводилось.

Объект исследования составляют конституционно-правовые отношения, взятые в их системном единстве, складывающиеся в процессе проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) как одной из форм реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) посредством вовлечения граждан и институтов гражданского общества в сферу принятия и осуществления государственных решений в своей стране, с одной стороны, и как одного из основных средств противодействия коррупции и способа повышения эффективности законодательства Российской Федерации, с другой стороны.

Предмет исследования составляют юридические теоретические конструкции, доктринальные положения, материалы юридической практики, правовое и прежде всего конституционно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) как одной из форм реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) посредством вовлечения граждан и институтов гражданского общества в сферу принятия и осуществления государственных решений в своей стране, с одной стороны, и как одного из основных средств противодействия коррупции и способа повышения эффективности законодательства Российской Федерации, с другой стороны, а также пути его совершенствования с позиций науки конституционного права.

Цель диссертационного исследования заключается в раскрытии сущности антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов), ее теоретических и конституционно-правовых основ, обосновании принципов, основных направлений совершенствования конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) как одной из форм реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) посредством вовлечения граждан и институтов гражданского общества в сферу принятия и осуществления государственных решений в своей стране, с одной стороны, и как одного из основных средств противодействия коррупции и способа повышения эффективности законодательства Российской Федерации, с другой стороны, а также в разработке на основе полученных результатов теоретических положений и практических рекомендаций (предложений), в том числе по внесению изменений в федеральное антикоррупционное законодательство.

Основные задачи диссертационного исследования:

Первая. Постановка научной проблемы исследования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации.

Вторая. Выявление закономерностей становления и развития правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов), определение исторических этапов правового регулирования данного процесса.

Третья. Анализ категориального аппарата и определение принципов антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации.

Четвертая. Систематизация теорий и взглядов на дальнейшее совершенствование конституционно-правовых основ антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации.

Пятая. Разработка элементов механизма конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации.

Шестая. Исследование практики проведения независимой антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации, выявление ее особенностей и закономерностей.

Седьмая. Сравнительный анализ правового регулирования субъектами Российской Федерации организации и проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов).

Восьмая. Определение оптимальной для Российской Федерации модели разграничения компетенции и предметов совместного ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в исследуемой сфере.

Девятая. Разработка предложений по совершенствованию правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет комплекс общенаучных методов исследования, в том числе конкретно-исторический, сравнительно-правовой, логический и социологический методы, нормативный и технико-юридический анализ, иные научные приемы исследования, которые помогли выявить основные особенности и закономерности антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации.

Федерации, выделить основные проблемы правового регулирования и предложить пути их решения. Диалектический и исторический методы имели определяющее значение при исследовании теоретических основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации и составили методологическую основу исследования. Основопологающим методом исследования механизма конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации послужил системный метод. С помощью его были выделены основные элементы механизма конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации.

В целях решения исследовательских задач для достижения цели работы применялись эмпирические и теоретические методы. Эмпирические методы составили: опросы (анкетирование), изучение и обобщение накопленного опыта, отчетов Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов, региональных экспертных структур. В число теоретических методов, применяемых в ходе исследования, вошли: анализ, индукция, дедукция, сравнительно-правовой метод, обобщение.

Теоретической основой диссертационного исследования стали труды ученых, прежде всего в области теории государства и права, конституционного права, а также в сфере административного права, муниципального права, прав человека, политологии и иных дисциплин, в той мере, в какой это было необходимо для достижения поставленной цели и решения задач данного исследования.

Нормативные правовые основы диссертационного исследования составляют: Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, действующее и утратившее силу федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации в сфере антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов), судебная практика, прежде всего решения Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили законодательные акты Российской Федерации и ее субъектов (Республик Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Татарстан, Саха (Якутия), Карелия, Коми, Марий Эл, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-

Черкесской Республики, Забайкальского, Камчатского, Пермского, Ставропольского краев, Амурской, Оренбургской, Саратовской, Свердловской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа и др.), данные статистической отчетности Министерства юстиции РФ, а также Управления Министерства юстиции РФ по Тюменской области за 2009 - 2015 гг. о деятельности по противодействию коррупции и о физических и юридических лицах, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Для определения уровня законодательного урегулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов автором изучено 35 федеральных законодательных актов, более 100 законов и подзаконных нормативных правовых актов 42 субъектов Российской Федерации, а также проанализировано более 150 научных публикаций, посвященных исследованиям в обозначенной сфере.

Кроме того, в ходе подготовки диссертации проведен экспертный опрос пятидесяти участников конференции, состоявшейся в г. Тюмени и посвященной обсуждению проблем в области противодействия коррупции (2-3 ноября 2012 г.)¹, а также анкетирование 227 участников XXI Тюменского областного конкурса «Юрист - профессионал 2015», посвященного памяти профессора С.С. Алексева. В своих ответах лишь 21 % участников конкурса назвали участие в проведении антикоррупционной экспертизы законодательных актов и их проектов в качестве одной из постоянно действующих форм реализации конституционного права граждан на управление делами государства. Из них 58,3 % респондентов отметили необходимость закрепления на законодательном уровне дополнительных условий для более широкого вовлечения институтов гражданского общества и граждан в проведение антикоррупционной экспертизы законодательных актов и их проектов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается:

во-первых, в раскрытии сущности теоретических и конституционно-правовых основ антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации;

во-вторых, в рассмотрении антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) как одной из форм реализации конституционного права граждан

¹ Международная научно-практическая конференции «Совершенствование деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью», г. Тюмень, 2-3 ноября 2012 г.

на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) посредством вовлечения граждан и институтов гражданского общества в сферу принятия и осуществления государственных решений в своей стране, с одной стороны, и как одного из основных средств противодействия коррупции и способа повышения эффективности законодательства Российской Федерации, с другой стороны;

в-третьих, в представлении и обосновании правовой конструкции механизма конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации;

в-четвертых, в аргументированных рекомендациях по выработке оптимальной для Российской Федерации модели разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации, с закреплением на законодательной основе единства требований к процедуре учета результатов антикоррупционной экспертизы и установления ответственности лиц за непроведение антикоррупционной экспертизы, а также предоставления возможности установления на уровне законодательства субъектов Российской Федерации реального механизма широкого участия граждан и институтов гражданского общества в проведении независимой и других видов антикоррупционной экспертизы;

в-пятых, в разработке и обосновании авторских предложений по совершенствованию федерального законодательства, в т.ч. в части внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 17.07.2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Доказано, что антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) имеет двойственную природу. Прежде всего это одна из постоянно действующих форм реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, которая проявляется в обязанности привлечения к проведению данного вида экспертизы граждан, преимущественно из числа предполагаемых адресатов, в целях повышения доступности для них языка законодателя.

В то же время антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) - это специальное исследование законодательных актов (их

проектов), проводимое экспертом, группой экспертов в целях выявления коррупциогенных факторов.

2. Определено, что сущность конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) заключается в правовом обеспечении реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством предоставления каждому гражданину возможности проведения собственного специального исследования в форме независимой антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) или личного участия в проведении уполномоченными государственными органами других видов антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов, повышения качества и эффективности законодательства, а также его доступности для понимания широким кругом адресатов.

Такой подход побуждает к переосмыслению принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), установленных статьей 2 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», с точки зрения возможности распространения их действия на независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

3. Обосновано выделение трех основных этапов становления и развития конституционно-правовых основ антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации, каждый из которых характеризуется отличительными правотворческими решениями:

- первый этап - формирование конституционно-правовых предпосылок антикоррупционной экспертизы законодательных актов в Российской Федерации (с 1993 г. по 2004 г.);

- второй этап - развитие нормативно-правовых основ регулирования и организации антикоррупционной экспертизы законодательных актов в субъектах Российской Федерации (с 2005 г. по 2009 г.);

- третий этап - обеспечение публичности (гласности) проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов в Российской Федерации путем вовлечения в данный правовой процесс граждан и институтов гражданского

общества и, как следствие, обеспечение конституционного права граждан на участие в управлении делами государства (с 2009 г. по настоящее время).

4. Установлено, что основными элементами механизма конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов Российской Федерации и их проектов являются следующие:

- конституционное право граждан на участие в управлении делами государства (часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации) и принятое в его развитие законодательство Российской Федерации о проведении антикоррупционной экспертизы законодательных актов Российской Федерации и их проектов;

- профилактика коррупции: создание общественного мнения о нетерпимости к этому явлению в обществе, привлечение внимания к существующим проблемам лоббирования интересов целевых групп и контроль за их деятельностью;

- коррупциогенные факторы: положения законодательных актов (их проектов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил либо содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции;

- экспертное заключение: письменный документ, подготовленный по установленной форме, содержащий перечень выявленных коррупциогенных факторов или информацию об их отсутствии и подписанный экспертом, группой экспертов или руководителем экспертного учреждения.

5. Обоснована авторская классификация антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов), включающая два основных вида:

- государственная, проводимая федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, их должностными лицами;

- независимая, проводимая институтами гражданского общества и гражданами. Независимую антикоррупционную экспертизу, в свою очередь, можно подразделить на общественную и научную.

6. Определено, что положительной практикой организации и проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов в субъектах Российской Федерации является закрепление в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации:

- определения понятия антикоррупционной экспертизы и цели ее проведения;
- обязательности проведения антикоррупционной экспертизы не только в отношении проектов законодательных актов, но и действующих законов в определенных сферах;
- возможности проведения антикоррупционной экспертизы на стадии «нулевого чтения» законопроекта и обязательности учета ее результатов субъектом права законодательной инициативы, в том числе в тексте пояснительной записки к законопроекту.

7. Сделан аргументированный вывод о том, что закономерность участия субъектов Российской Федерации в регулировании антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) предопределена федеративным устройством Российской Федерации, и обоснована необходимость внесения соответствующих поправок в Федеральный закон от 17.07.2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в части:

- разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с закреплением единства требований к процедуре учета результатов антикоррупционной экспертизы и установления ответственности должностных лиц за непроведение антикоррупционной экспертизы;

- предоставления возможности закрепления на уровне законодательства субъектов Российской Федерации реального механизма широкого участия граждан и институтов гражданского общества в проведении независимой и других видов антикоррупционной экспертизы;

- распространения всех его положений не только на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, но и на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в системном проблемном представлении правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации, в том, что оно позволяет упорядочить и расширить имеющиеся знания об антикоррупционной экспертизе законодательных актов (их проектов), а кроме того, дополняет характеристику экспертизы законодательства Российской Федерации в целом. Проведенное исследование может служить основой для

дальнейших исследований антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), ее видов в рамках научной специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, а также иных специальностей юридического профиля.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что выводы и предложения диссертации могут применяться в практической деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, государственных органов исполнительной власти, в частности при разработке нормативных правовых актов в сфере антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), а также систематизации указанных актов. Также практическая значимость работы обусловлена и тем, что ее выводы и рекомендации могут представлять интерес для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов.

Диссертационное исследование и его результаты могут быть использованы при чтении лекций по конституционному праву, ряду иных дисциплин, специальным курсам, посвященным антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (их проектов) в частности и противодействию коррупции в целом, для подготовки методических материалов, в учебной и научной работе.

Апробация результатов диссертационного исследования. Положения и выводы, разработанные и обоснованные в диссертационном исследовании, были предметом обсуждения на научно-практических конференциях, в т.ч. в государственных и муниципальных органах власти.

Основные положения диссертации были представлены автором на двух международных научно-практических конференциях «Совершенствование деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью» (г. Тюмень, 2-3 ноября 2012 г.) и «Антикоррупционная политика государства: формирование и реализация в России и Германии» (г. Тюмень, апрель 2013 г.).

Научное исследование антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации, апробация его результатов и их частичное внедрение осуществлялись автором в 2012-2015 гг. Содержание диссертации и опубликованных по теме исследования работ активно использовались в преподавании учебных дисциплин «Конституционное право», «Законодательство

Тюменский области» в ГАОУ ВО ТО «Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права».

Основные результаты исследования отражены в учебном пособии «Антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование)» (г. Тюмень, издательство «Вектор Бук», 2015, - 12,48 п.л.); восьми научных статьях в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований.

В рамках исследования диссертант принимал участие в научно-исследовательской работе по проведению научной экспертизы нормативных правовых актов, включая антикоррупционную экспертизу, по заказу Общества с ограниченной ответственностью «Базис-Профи» в отношении следующих нормативных правовых актов: Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 31 мая 2012 года № 423-П «О системе оплаты труда работников государственных казенных учреждений в области использования и охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов, подведомственных Департаменту природно-ресурсного регулирования, лесных отношений и развития нефтегазового комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа», Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 мая 2012 года № 387-П «О системе оплаты труда работников государственного казенного учреждения «Противопожарная служба Ямало-Ненецкого автономного округа», Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 14 мая 2012 года № 360-П «Об оплате труда работников государственного казенного учреждения «Управление по обеспечению деятельности Ситуационного центра Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа».

Предложения по совершенствованию законодательства в сфере проведения независимой антикоррупционной экспертизы были рассмотрены Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Тюменской области (6 февраля 2014 г.), ряд из них был одобрен.

Структура диссертационного исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** определены актуальность, объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрыты теоретические, методологические, нормативные и эмпирические основы, его научная новизна, а также практическая и теоретическая значимость, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, указаны результаты апробации и структура работы.

Первая глава «Теоретико-правовые основы антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации» состоит из трех параграфов. *В первом параграфе «Понятие и принципы антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов)»* отмечается, что термин «экспертиза» происходит от латинского слова «expertus», что переводится как «опытный», «сведущий». В толковых словарях под термином «экспертиза», как правило, понимается исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения¹.

В ходе экспертной деятельности производится оценка ситуации, предмета, явления, действия, определения закономерностей (признаков) ее (его) развития с последующим выявлением тенденций, качеств исследуемого предмета и построением прогноза на основе собственной, научной и (или) заимствованной методики (алгоритма действий).

Федеральное законодательство предусматривает несколько видов экспертиз, которые могут проводиться в отношении законодательных актов и их проектов: это правовая, лингвистическая, независимая, антикоррупционная, общественная, научная, финансово-экономическая.

По мнению Президента Российской Федерации В.В. Путина, «...Если государство и общество действуют в рамках одной повестки, в атмосфере сотрудничества и доверия, - это гарантия достижения успеха. При этом под «обратной связью» на практике следует понимать общегражданское обсуждение законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценку действующих законов и эффективности их применения»².

¹ См., например: Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 704; Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 787.

² Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. № 20. 6 февраля.

Как одну из таких постоянно действующих форм общегражданского обсуждения проектов нормативных правовых актов следует рассматривать антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (их проектов).

В заключении параграфа сделан вывод о том, что антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) имеет двойственную природу. Прежде всего это одна из постоянно действующих форм реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, которая проявляется в обязанности привлечения к проведению данного вида экспертизы граждан, в первую очередь из числа предполагаемых адресатов, в целях повышения доступности для них языка законодателя.

В то же время антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) - это специальное исследование законодательных актов (их проектов), проводимое экспертом, группой экспертов в целях выявления коррупциогенных факторов.

Такой подход к содержанию понятия «антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов)» обуславливает необходимость внесения изменений в часть 1 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», изложив ее в следующей редакции:

«1. Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения».

Предлагаемые изменения в Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» побуждают к переосмыслению принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) и рассмотрению с точки зрения возможности распространения их действия на независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Во втором параграфе «Этапы становления и развития правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их

проектов) в Российской Федерации» отмечается, что наибольшую опасность для российского общества представляет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления. Ее широкое распространение и системный (универсальный) характер привели к тому, что корпоративные и индивидуальные интересы коррупционеров часто превалируют над интересами государства и общества, так как посягают на такие конституционные ценности, как законность, правопорядок, права и законные интересы граждан¹.

В связи с чем в России противодействие коррупции все больше приобретает последовательное политико-правовое обеспечение. За последние годы ратифицирован ряд важнейших международных антикоррупционных конвенций², Россия вступила в Группу государств против коррупции (ГРЕКО), реализуется Национальный план противодействия коррупции³, приняты федеральные законы «О противодействии коррупции»⁴, «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁵, а также ряд иных нормативных правовых актов, которые имеют предметом правового регулирования вопросы противодействия коррупции.

Указанные мероприятия образуют стратегическую линию государственной политики в сфере противодействия коррупции в необходимом ресурсном обеспечении. При этом в содержании такой политики концентрированное выражение получила беспрецедентная для России система антикоррупционных средств, обладающих предупредительным, а не карательным (репрессивным) потенциалом.

Одним из таких предупредительных направлений противодействия коррупции представляется вовлечение в эту деятельность граждан и институтов

¹ Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5-13; Она же. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7-14; Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5-12; Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др. / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. 160 с. и др.

² Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000 г.). Ратифицирована Федеральным законом от 26.04.2004 № 26-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1684; Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.). Ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3424.

³ Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента РФ по вопросам противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1391.

⁴ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁵ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

гражданского общества, в том числе посредством широкого вовлечения граждан и институтов гражданского общества в проведение антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов).

В ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин еще в 2004¹ и 2005² годах отмечал: «... чтобы стимулировать дальнейший рост институтов гражданского общества, не нужно ничего изобретать. И наш собственный, и мировой опыт уже доказал продуктивность целого ряда подходов. Так, необходимо постепенно передавать негосударственному сектору функции, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять. Имеет также смысл использовать и накопленный в ряде регионов России опыт работы общественных палат. Такие постоянно действующие негосударственные организации могут обеспечивать независимую экспертизу важнейших нормативных актов. Актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан. ... При этом потенциал гражданского общества останется невостребованным, а коррупция, безответственность и непрофессионализм будут стремительно нарастать, возвращая нас на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала нации и все большего отрыва власти от интересов общества, нежелания госаппарата слышать запросы людей».

Эти ключевые установки Президента Российской Федерации послужили толчком для федерального законодателя в принятии нормативных правовых актов Российской Федерации, непосредственно регулирующих вопросы антикоррупционной экспертизы и участие в ней граждан и институтов гражданского общества.

В заключении параграфа сделан вывод о том, что в становлении и развитии правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации, на наш взгляд, можно выделить три основных этапа:

- *первый этап* - формирование конституционно-правовых предпосылок антикоррупционной экспертизы законодательных актов в Российской Федерации (с 1993 г. по 2004 г.);

¹ Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 // РГ. 2004. № 109. 27 мая.

² Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 // РГ. 2005. № 86. 26 апр.

- *второй этап* - развитие нормативно-правовых основ регулирования и организации антикоррупционной экспертизы законодательных актов в субъектах Российской Федерации (с 2005 г. по 2009 г.);

- *третий этап* - обеспечение публичности (гласности) проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов в Российской Федерации путем вовлечения в данный правовой процесс граждан и институтов гражданского общества и, как следствие, обеспечение конституционного права граждан на участие в управлении делами государства (с 2009 г. по настоящее время).

В третьем параграфе «Конституционно-правовые основы антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации» отмечается, что в Российской Федерации формирование законодательства об антикоррупционной экспертизе происходило прежде всего путем имплементации в национальное законодательство норм международных антикоррупционных конвенций.

Статья 32 Конституции Российской Федерации закрепляет за гражданами Российской Федерации право участвовать в управлении делами государства. Данное право юридически обеспечивает включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений в своей стране и гарантирует демократическую организацию политической системы российского общества, вовлекающей граждан в активную политическую деятельность.

Осуществление данного конституционного права граждан выражается в непосредственном участии в периодически проводимых формах: референдум, выборы (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ). Антикоррупционную экспертизу законодательных актов (их проектов) также следует рассматривать в качестве одной из постоянно действующих форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства наравне с такими формами, как социально ориентированные общественные объединения¹, народные законодательные инициативы² и др.

Рассмотренные конституционные принципы и положения получили достаточную регламентацию в правовом регулировании антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) и осуществляются посредством:

¹ См., например: Остапенко А.С. Общественные объединения в контексте «демократии участия»: диалог гражданского общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 3.

² См., например: Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 59.

1. Федерального законодательства.
2. Законодательства субъектов Российской Федерации.

В заключении параграфа делается вывод о том, что конституционно-правовые основы антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации - это не только основополагающие принципы и нормы Конституции Российской Федерации, но и принятые в их развитие положения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Сущность конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) заключается в правовом обеспечении реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства посредством предоставления каждому гражданину возможности проведения собственного специального исследования в форме независимой антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) или личного участия в проведении уполномоченными государственными органами других видов антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов, повышения качества и эффективности законодательства, а также его доступности для понимания широким кругом адресатов.

Необходимость участия субъектов Российской Федерации в регулировании антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) предопределена федеративным устройством Российской Федерации. В этой связи необходимо принятие изменений в федеральное законодательство в части разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с закреплением в нем единства требований к процедуре учета результатов антикоррупционной экспертизы и установления ответственности должностных лиц за непроведение антикоррупционной экспертизы, а также предоставления возможности закрепления на уровне законодательства субъектов Российской Федерации реального механизма широкого участия граждан в проведении независимой и других видов антикоррупционной экспертизы.

Вторая глава «Основные направления совершенствования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Элементы механизма конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации» отмечается, что в парадигме правового государства институт гражданского общества наделен определенными механизмами влияния на представительную (законодательную) власть в целом и ее правотворческую деятельность в частности. *Одной из конституционных основ такой деятельности является конституционное право граждан на участие в управлении делами государства* (часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

В условиях мировой глобализации, модернизации экономики и развития гражданского общества граждане, представители научного сообщества, общественные деятели и субъекты предпринимательской деятельности сходятся во мнении, что развитие института независимой экспертизы необходимо современному государству, для которого характерно усиление взаимодействия власти, бизнеса и общества.

Экспертиза является важнейшим инструментом защиты прав и свобод человека и гражданина и развивает аксиологический подход к правовому статусу личности. Указанный подход, установленный на конституционном уровне, мог бы способствовать развитию эффективного правозащитного механизма, который включает в себя многообразные элементы государственного и общественного контроля.

Одним из главных условий успешной антикоррупционной политики является широкое привлечение общественности к ее разработке и реализации.

В широком смысле цель проведения антикоррупционной экспертизы законодательного акта (его проекта) заключается в выявлении в нем коррупциогенных факторов или нейтрализации возможной коррупциогенности правового акта. Однако коррупциогенный фактор не очевиден. Его обнаружение предполагает применение определенной совокупности приемов и операций, ведущих к достижению цели - выявлению сущностных признаков коррупциогенности. В связи с этим особую актуальность приобретает выявление и предупреждение каждого из закрепленных в законе коррупциогенных факторов.

Представляется целесообразным включение в их перечень такого коррупциогенного фактора, как отсутствие механизма контроля за реализацией предписания правовой нормы.

В заключении параграфа сделан вывод о том, что основными элементами механизма конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов Российской Федерации и их проектов являются следующие правовые категории:

- *конституционное право граждан на участие в управлении делами государства* (часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации) и принятое в его развитие законодательство Российской Федерации о проведении антикоррупционной экспертизы законодательных актов Российской Федерации и их проектов;

- *профилактика коррупции и правоотношения, возникающие в данной сфере*: формирование общественного мнения о нетерпимости к этому явлению в обществе, привлечение внимания к существующим проблемам лоббирования интересов целевых групп и контроль за их деятельностью;

- *коррупциогенные факторы как результаты деятельности субъектов антикоррупционной экспертизы*: положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил либо содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции;

- *экспертное заключение как акт реализации прав и обязанностей субъектов антикоррупционной экспертизы*: письменный документ, подготовленный по установленной форме, содержащий перечень выявленных коррупциогенных факторов или информацию об их отсутствии и подписанный экспертом, группой экспертов или руководителем экспертного учреждения.

Акты применения права, по нашему мнению, не являются элементом механизма конституционно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов), так как субъекты экспертизы властных решений не принимают.

Во втором параграфе «Практика проведения независимой антикоррупционной экспертизы федеральных и региональных законодательных актов (их проектов)» отмечается, что одним из существующих на сегодняшний день и достаточно эффективным демократическим институтом вовлечения гражданского общества в сферу борьбы с коррупцией является институт

независимой антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов).

Законодатель не выделяет виды антикоррупционной экспертизы, а лишь закрепляет возможность проведения независимой экспертизы на коррупциогенность. Однако то обстоятельство, что антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов может проводить широкий круг субъектов, позволяет говорить о возможности выделения различных видов антикоррупционной экспертизы в зависимости от круга субъектов, ее осуществляющих.

Так, региональные законодатели предусматривают возможность проведения *независимой, общественной и научной антикоррупционных экспертиз*. Одни из них законодательно закрепили проведение *всех указанных видов антикоррупционных экспертиз*, другие - только *некоторых из них*.

В то же время в федеральном законодательстве выделяется два основных вида антикоррупционной экспертизы: *государственная*, проводимая федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами, и *независимая*, проводимая гражданами и институтами гражданского общества. Независимую антикоррупционную экспертизу, в свою очередь, можно подразделить на общественную и научную.

Думается, что для более активного вовлечения институтов гражданского общества и граждан в проведение независимой антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов было бы целесообразно предоставить возможность лицам, проводящим независимые антикоррупционные экспертизы, размещать свои заключения на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а разработчиков проектов обязать опубликовывать такие заключения и ответы на них на данном сайте. Отсутствие такой обязанности, по мнению ряда авторов, относится к недостаткам механизма учета результатов данной экспертизы¹.

В отдельных субъектах Российской Федерации возможность ознакомиться с поступившими на проект нормативного правового акта заключениями уже установлена. Так, в соответствии с п. 8 Правил проведения независимой

¹ Кудашкин А.В. Комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». М.: Волтерс Клувер. 2011. С. 158; Коробкин А.Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 60-65 и др.

антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы экспертные заключения размещаются соответственно на официальных сайтах органов исполнительной власти города Москвы, официальном сервере Правительства Москвы в сети Интернет с указанием даты их поступления¹.

В заключении параграфа сделан вывод о том, что независимая антикоррупционная экспертиза в настоящее время находится на начальном этапе своего становления, о чем свидетельствуют имеющиеся в законодательстве *пробелы и противоречия*, к числу которых можно отнести:

- неопределенность круга субъектов независимой антикоррупционной экспертизы, в частности отсутствие законодательно установленного определения понятия «институты гражданского общества»;

- наличие в законодательстве ряда регионов иных, не предусмотренных федеральным законодательством субъектов, осуществляющих аккредитацию независимых экспертов;

- отсутствие детальной регламентации сроков проведения независимой антикоррупционной экспертизы;

- рекомендательный характер заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Сущностным критерием независимой антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) является, то, что это *экспертная (добровольная) деятельность независимых экспертов*. Однако независимую антикоррупционную экспертизу законодательных актов (их проектов) следует рассматривать не только как вид антикоррупционной экспертизы, но и как специализированное исследование, то есть разновидность познавательной деятельности, в ходе которой вырабатывается новое знание.

В качестве первоочередной цели антикоррупционной экспертизы в целом следует *признать борьбу с коррупцией и ее проявлениями*, а говоря о цели независимой антикоррупционной экспертизы, следует подчеркивать *противодействие коррупциогенности в законодательстве, осуществляемое*

¹ Постановление Правительства Москвы от 02.06.2009 № 513-1111 «Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов в органах исполнительной власти города Москвы», «Правилами проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы») // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. 16 июня. № 34.

гласно, с широким привлечением общественности. Указанная цель может быть достигнута посредством реализации следующих задач независимой антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов):

- осуществление объективного и всестороннего рассмотрения принимаемых управленческих и правовых решений;
- оценка возможных коррупциогенных и иных негативных последствий от принятых управленческих и правовых решений;
- усиление общественного контроля за органами власти;
- реализация принципа публичности и открытости деятельности государственных органов;
- вовлечение институтов гражданского общества и граждан в сферу борьбы с коррупцией.

Таким образом, обеспечение общественного, объективного и гласного противодействия коррупциогенности законодательства - не только цель, но и сущностный критерий независимой антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов).

Выявленные сущностные признаки независимой антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) позволяют сформулировать следующее авторское определение: «Независимая антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) - это добровольное исследование законодательных актов (их проектов) в целях осуществления всестороннего, гласного и объективного противодействия коррупциогенности законодательства, проводимое гражданами и институтами гражданского общества, аккредитованными в установленном законом порядке, результатом которого является подготовка заключения, имеющего рекомендательный характер».

В третьем параграфе «Опыт правового регулирования субъектами Российской Федерации организации и проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов)» отмечается, что на региональном уровне сформировано антикоррупционное законодательство и активно формируются правовые основы организации и проведения антикоррупционной экспертизы. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливают порядок, методику и сроки проведения антикоррупционной экспертизы.

Так, в ряде субъектов Российской Федерации в законах о противодействии коррупции закреплены определения антикоррупционной экспертизы (Республики Калмыкия, Алтай, Татарстан, Оренбургская область и ряд других субъектов Российской Федерации).

Большинство субъектов Российской Федерации в своих нормативных правовых актах, касающихся вопросов организации и проведения экспертизы на коррупциогенность, закрепляют цель ее осуществления (Республики Дагестан, Саха (Якутия), Удмуртская Республика и др.).

В ряде субъектов Российской Федерации помимо указанной цели предусмотрено также устранение из правовых актов положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (например, Удмуртская Республика, Ставропольский край, Челябинская область и др.).

В законодательстве значительного числа субъектов Российской Федерации закреплена норма о том, что в отношении проектов нормативных правовых актов устанавливается обязательное проведение антикоррупционной экспертизы (Республика Бурятия, Республика Алтай, Республика Калмыкия и др.).

В то же время не во всех субъектах Российской Федерации предусмотрено обязательное составление заключения по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов).

В заключении параграфа сделан вывод о том, что положительной практикой организации и проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов (их проектов) в субъектах Российской Федерации является закрепление в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации:

- определения понятия антикоррупционной экспертизы и цели ее проведения;
- обязательности ее проведения не только в отношении проектов законодательных актов, но и действующих законов в определенных сферах;
- возможности проведения антикоррупционной экспертизы на стадии «нулевого чтения» законопроекта и обязательности учета ее результатов субъектом права законодательной инициативы, в том числе в тексте пояснительной записки к законопроекту.

Определенные расхождения при правовом регулировании первичной антикоррупционной экспертизы наблюдаются в таких вопросах, как:

- выделение первичной и последующей антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- определения сроков для проведения антикоррупционной экспертизы.

Действующее законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующее отношения в данной сфере, нуждается в совершенствовании как с точки зрения закрепления на законодательном уровне единства требований к процедуре учета результатов антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации, так и с точки зрения установления ответственности должностных лиц за непроведение антикоррупционной экспертизы. В этой связи необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В заключении подведены итоги и сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО
ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ
ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных
журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и
науки Российской Федерации для опубликования научных результатов
диссертационных исследований:**

1. Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России: теоретико-правовой аспект // Вестник Тюменского государственного университета. Право. Тюмень, 2012. № 3. С. 74-79. 0,5 п.л.

2. Воронина Ю.И. К вопросу о содержании принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». Ижевск, 2013. Выпуск 1. С. 115-121. 0,7 п.л.

3. Воронина Ю.И., Бырдин Е.Н. К вопросу о коррупциогенных факторах, выявляемых в результате антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Юридическая наука и правоохранительная практика: научно-практический журнал. Тюмень, 2013. № 1 (23). С. 20-26. 0,7 п.л./0,4 п.л.

4. Воронина Ю.И., Сунцов А.П. К вопросу о понятии и сущности независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Академический юридический журнал: научный журнал. Иркутск, 2013. № 3 (53). С. 24-29. 0,7 п.л./0,4 п.л.

5. Воронина Ю.И. Проблемы эффективности правового регулирования независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях // Теория и практика общественного развития: научный журнал. Краснодар, 2014. № 1. С. 465-467. 0,4 п.л.

6. Воронина Ю.И., Бырдин Е.Н. Коррупциогенные факторы в российском законодательстве: вопросы теории и практики // Агропродовольственная политика России. Тюмень, 2015. № 7. С. 5-9. 0,7 п.л./0,4 п.л.

7. Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как форма реализации права граждан на участие в управлении государством // Агропродовольственная политика России. Тюмень, 2015. № 7. С. 10-13. 0,6 п.л.

8. Воронина Ю.И., Мишунина А.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) как гарантия доступа общественности к управлению делами государства // Агропродовольственная политика России. Тюмень, 2015. № 9. С. 58-61. 0,6 п.л./0,3 п.л.

Учебные пособия:

9. Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). Учебное пособие / Под общей редакцией д.ю.н., доцента Мишуниной А.А. - Тюмень: «Вектор Бук», 2015, - 208 с.

Публикации в иных изданиях:

10. Воронина Ю.И., Бырдин Е.Н. Сущность и значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Академический вестник: научно-аналитический журнал. Серия «Право». Тюмень, 2012. № 1 (19). С. 16-20. 0,5 п.л./0,3 п.л.

11. Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как вид правовой экспертизы законодательства // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях. Материалы Международной научно-практической конференции (2-3 ноября 2012 г.). Выпуск 9. Тюмень, 2012. С. 92-96. 0,4 п.л.

12. Воронина Ю.И., Бырдин Е.Н. Коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах и их проектах // Академический вестник ТГАМЭУП: научно-аналитический журнал. Серия «Право». Тюмень, 2013. № 1 (23). С. 49-57. 0,7 п.л./0,4 п.л.

13. Воронина Ю.И. Конституционно-правовые основы независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Академический вестник ТГАМЭУП: научно-аналитический журнал. Серия «Право». Тюмень, 2013. № 2 (24). С. 102-109. 0,6 п.л.

14. Воронина Ю.И., Бырдин Е.Н. Коррупциогенные нормы, выявленные в результате антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Академический вестник: научно-аналитический журнал. Серия «Право». Тюмень, 2015. № 1 (31). С. 71-79. 0,7 п.л./0,4 п.л.

Подписано в печать____.04.2016. Формат 60x84/16. Гарнитура Times.
Печать Riso. Усл. печ. л. 1,0. Тираж 100. Заказ_____.

