

П Р А В О

УДК 342.951
DOI 10.52452/19931778_2023_1_67

ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ВЕДОМСТВЕННЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ МИНОБОРОНЫ РОССИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ КОРРУПЦИИ

© 2023 г.

А.К. Балдин

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

akbaldin@unn.ru

Поступила в редакцию 09.01.2023

Исследуются вопросы, связанные с особенностями реализации структурными подразделениями Минобороны России механизма проведения антикоррупционной экспертизы ведомственных правовых актов. Анализируется порядок проведения антикоррупционной экспертизы Правовым департаментом Минобороны России.

Ключевые слова: Минобороны России, антикоррупционная экспертиза, коррупциогенный фактор, профилактика коррупции, порядок проведения антикоррупционной экспертизы, методика проведения антикоррупционной экспертизы.

Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 годы [1] в числе основных мероприятий провозглашает реализацию мер по повышению эффективности антикоррупционной экспертизы нормативных документов и их проектов. В рамках данной декларации на Генеральную прокуратуру РФ возлагается задача по осуществлению мониторинга деятельности федеральных государственных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Принимая во внимание принцип обязательности проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и учитывая наличие у Минобороны России функций по нормативно-правовому регулированию в области обороны, указанный федеральный орган, несомненно, входит в систему субъектов антикоррупционной экспертизы, проводящих экспертизу принятых ими нормативных правовых актов и их проектов.

Исследованию вопросов организации проведения антикоррупционной экспертизы отдельными органами государственной власти и организациями посвящено значительное количество научных работ, характеризующихся различным уровнем научного анализа и предметной абстракции. Не является исключением и рассмотрение участия в экспертной деятельности Минобороны России. Так, исчерпывающий коммен-

тарий порядка проведения антикоррупционной экспертизы в Минобороны России предложен профессором А.В. Кудашкиным [2], анализ полномочий юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации проводился Д.Е. Зайковым [3]. Несмотря на наличие практики изучения антикоррупционной профилактической работы Минобороны России, экспертная деятельность упоминаемого федерального органа по-прежнему вызывает неподдельный интерес, в том числе ввиду особого места, которое он занимает в системе органов исполнительной власти, и возложенных на него задач.

Несомненно, деятельность Минобороны России главным образом связана с обеспечением обороны и безопасности государства, при этом организация правовой работы, включающей в себя экспертную работу, имеет важное значение в повышении эффективности решения стоящих перед ведомством задач.

Следует отметить, что Положение о Минобороны России [4] не содержит прямого указания на наличие полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, хотя отдельные виды экспертиз в документе упоминаются – *метрологическая экспертиза* вооружения, военной и специальной техники; *государственная экспертиза* проектной документации объектов капитального строительства, входящих в воен-

ную инфраструктуру Вооруженных Сил; *ведомственная геральдическая экспертиза* проектов и образцов официальных геральдических знаков и т.д. Несмотря на это, документ в системе полномочий федерального органа в области обороны фиксирует нормативно-правовое регулирование в соответствующей области, совершенствование правовой основы деятельности Вооруженных Сил, организацию правовой работы в Вооруженных Силах.

Совершенствование правовой основы предполагает принятие ведомственных нормативных правовых актов и внесение изменений в действующие акты. Антикоррупционная экспертиза является правовым средством профилактики коррупции в системе мер по противодействию коррупции, приобретающим особое значение именно при разработке проекта нормативных правовых актов. Вопросы правового обеспечения деятельности Минобороны, а также региональных (территориальных) органов и воинских частей относятся к полномочиям юридической службы Вооруженных Сил России, включающей в себя Правовой департамент, различные подразделения юридической службы и отдельные должности центральных органов военного управления, региональных (территориальных) органов, региональных управлений правового обеспечения и воинских частей. Так, согласно Положению о юридической службе [5] служба осуществляет функцию по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых (проектов нормативных правовых) актов Минобороны России.

В соответствии с Планом противодействия коррупции в Вооруженных Силах России на 2021–2024 годы [6] в числе основных участников мероприятий по мониторингу коррупционных рисков в системе Минобороны России выделяются Правовой департамент, проводящий антикоррупционную экспертизу ведомственных правовых документов и их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения, а также органы военного управления, воинские части и организации Вооруженных Сил, обеспечивающие наряду с Правовым департаментом возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов.

Все проекты ведомственных нормативных правовых актов для проведения антикоррупционной экспертизы представляются в Правовой департамент Минобороны России, на который и возложена функция по её осуществлению. Одновременно с проектом правового акта в департамент направляются сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с

указанием дат размещения проекта акта на сайте regulation.gov.ru и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы от независимых экспертов и приложением копий этих заключений (пп. «ж» п. 34 Инструкции по подготовке и представлению на подпись проектов правовых актов Минобороны России [7]). Как и в большинстве федеральных органов исполнительной власти, в военном ведомстве антикоррупционная экспертиза проводится при правовой экспертизе проекта нормативного правового акта, что свидетельствует об органичном сочетании рассматриваемых видов юридических экспертиз. Антикоррупционная экспертиза проектов ведомственных актов является неотъемлемым условием их принятия, поскольку на подпись министру обороны нормативные документы представляются только с заключением по результатам её проведения, а разработанные документы, не прошедшие антикоррупционную экспертизу, возвращаются для доработки и повторного представления.

В соответствии с требованиями п. 2 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов...» [8] в отношении нормативных актов, регулирующих наиболее значимые сферы деятельности государства и общества, антикоррупционная экспертиза проводится органами прокуратуры. Во исполнение данного положения Управление делами Минобороны по согласованию с Правовым департаментом организует направление в Главную военную прокуратуру правовых актов, принятых для регулирования указанных сфер.

Правовой основой проведения антикоррупционной экспертизы ведомственных нормативных правовых актов в Минобороны России, помимо соответствующего федерального закона, являются Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) [9] и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [10], при этом Методика, утвержденная Правительством РФ, рассматривается единой для всех федеральных органов исполнительной власти, в то время как порядки разрабатываются в каждом органе самостоятельно, хотя и имеют определенное сходство в содержании.

Вместе с тем Порядок проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденный Приказом Министра обороны России от 19 декабря 2011 г. № 2610 (далее – Порядок), обладает некоторыми особенностями, в связи с чем представляется интересным провести его структурный анализ.

В качестве цели антикоррупционной экспертизы определяется выявление в нормативных документах и их проектах коррупциогенных факторов и их последующее устранение. Декларируемая цель и определение «коррупциогенного фактора», содержащиеся в Порядке, полностью тождественны соответствующим нормам Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов».

Первой и, возможно, ключевой особенностью Порядка является перечисление в его содержании самих коррупциогенных факторов и их характеристик. Сама их формулировка воспроизводит соответствующие положения Методики, применяемой всеми федеральными органами исполнительной власти, в связи с чем возникает вопрос о целесообразности их закрепления в тексте Порядка. Как уже отмечено, Методика используется для обеспечения проведения прокуратурой, органами, организациями и их должностными лицами антикоррупционной экспертизы правовых документов и их проектов, поэтому применяется напрямую в экспертной деятельности и не нуждается в принятии каких-либо внутренних ведомственных актов, дублирующих ее положения. К тому же наличие в Порядке системы коррупциогенных факторов, основанной на Методике, может повлечь необходимость осуществления дополнительной нормотворческой работы Правового департамента в случае внесения изменений в Методику в части регламентации коррупциогенных факторов, поскольку в целях обеспечения единства экспертной практики в Порядок также придется оперативно вносить изменения во избежание несоответствия федеральному законодательству. Представляется возможным в целях устранения нормативной «избыточности» пункт 5 Порядка изложить в виде отсылочной нормы, определяющей, что при подготовке проектов нормативных правовых актов и проведении антикоррупционной экспертизы должностные лица органов военного управления обязаны руководствоваться Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

К рассмотрению и проведению антикоррупционной экспертизы, проводимой параллельно с правовой, принимаются только те проекты нормативных правовых актов, которые согласованы со всеми заинтересованными органами военного управления. Указанное правило основывается на требованиях Регламента Минобороны России [11], устанавливающего основные правила организации его деятельности. Так, согласно п. 84 Регламента «разработанные документы, не согласованные с должностными

лицами, не прошедшие правовую и (или) антикоррупционную экспертизы, возвращаются для доработки и повторного представления».

Согласно Положению срок, установленный на проведение антикоррупционной экспертизы, составляет не более 10 дней со дня поступления в Правовой департамент Минобороны России. Данный срок не регламентирован императивно актами федерального законодательства (федеральный закон об антикоррупционной экспертизе устанавливает только сроки рассмотрения требования прокурора об изменении нормативного правового акта и заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы), в связи с чем федеральные органы исполнительной власти определяют их самостоятельно и фиксируют в порядках проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Регламентация способа фиксации выявленных коррупциогенных факторов и юридической силы экспертного заключения, представленная в Порядке, аналогична федеральным актам, устанавливающим правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы. В частности, выявленные в нормативных документах коррупциогенные факторы отражаются в заключении, составляемом Правовым департаментом, имеющем рекомендательный характер, которое подлежит обязательному рассмотрению разработчиком нормативного правового акта из числа органов военного управления.

Ещё одной особенностью Порядка, на которую необходимо обратить внимание, следует считать наличие в нем нормативных положений, посвященных мониторингу применения нормативных актов как одному из условий и источников проведения антикоррупционной экспертизы. Несмотря на наличие внутреннего целевого и концептуального единства институтов антикоррупционной экспертизы и мониторинга правоприменения, подтвержденного правовыми документами «антикоррупционного пакета нормативных правовых актов», все-таки рассматриваемые институты в механизме противодействия коррупции предполагаются самостоятельными, способными к автономному существованию. Кроме того, они имеют различную правовую основу – дефиниция «антикоррупционная экспертиза» предложена в тексте федерального закона об антикоррупционной экспертизе, а определение «мониторинг» законодательно закреплено указом Президента России «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [12]. На основании п. 4 ст. 3 федерального закона об антикоррупционной экспертизе органы, организации, их долж-

ностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при мониторинге их применения. Указанное положение дублируется в Порядке, однако далее Порядок также раскрывает и задачи мониторинга, и его практическую значимость в системе профилактики коррупции. Вместе с тем подобная детализация представляется излишней, поскольку указанные нормы не совсем согласуются с предметом правового регулирования и сферой применения Порядка, который должен содержать положения, исключительно посвященные процессу проведения в Минобороны России антикоррупционной экспертизы нормативных документов и их проектов.

Порядок осуществления мониторинга правоприменения, включая регламентацию его целей, механизма, как уже выше отмечено, определяется подзаконным актом Президента России, который применяется на всей территории государства, в связи с чем наличие в ведомственных актах специальных норм о мониторинге правоприменения представляется нецелесообразным. Указ о мониторинге правоприменения с момента принятия в 2011 году закрепил положение, что мониторинг, представляющий собой комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов, проводится в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов. Таким образом, включение в ведомственные порядки проведения антикоррупционной экспертизы норм, регламентирующих основные характеристики мониторинга правоприменения, рассматривается лишним.

Особый интерес в тексте Порядка вызывают положения, посвященные возможности участия институтов гражданского общества в экспертной деятельности, то есть институту независимой антикоррупционной экспертизы. Следует подчеркнуть, что вопрос целесообразности данного института для нормативных правовых актов Минобороны России отдельно исследовался профессором А.В. Кудашкиным, который обратил внимание на «механизм взаимодействия разработчиков проектов НПА с независимыми экспертами» [2]. Сам институт независимой антикоррупционной экспертизы справедливо рассматривается в качестве инструмента общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в различных сферах государственного управления, формы мониторинга и оценки работы субъектов публичной

власти, обеспечивающих реализацию принципа сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы.

Согласно п.10 Порядка в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов органы военного управления – разработчики этих проектов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на рассмотрение в Правовой департамент Минобороны России, размещают эти проекты на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Сами проекты размещаются на упомянутом сайте не менее чем на 7 дней. Аналогичный механизм «обнародования» для экспертизы ведомственных нормативных правовых актов действует в большинстве органов государственной власти и полностью согласуется с требованиями ст. 5 федерального закона об антикоррупционной экспертизе. Заключение, составленное по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению в 30-дневный срок со дня его получения Минобороны России.

Анализируя положения Порядка, регламентирующие механизм проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов ведомственных актов Минобороны, необходимо отметить необычную, в какой-то степени второстепенную и стороннюю роль Правового департамента при рассмотрении результатов независимой экспертизы в виде экспертного заключения. Несмотря на то, что Правовой департамент, будучи частью юридической службы Минобороны России, предназначен для правового обеспечения деятельности министерства, основная роль в оценке независимого экспертного мнения принадлежит органу военного управления – разработчику нормативного правового акта, который и направляет мотивированный ответ на заключение по результатам независимой экспертизы. Значение же Правового департамента в данном механизме сводится лишь к решению «посреднических» обеспечивающих задач, выраженных в получении от разработчика подтверждения размещения проекта нормативного акта на сайте regulation.gov.ru в виде его ID, получении (но без возможности рассмотрения) и регистрации заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы с последующим возвратом проекта его разработчи-

ку вместе с копией поступившего заключения. Правовой департамент также направляет копию мотивированного ответа гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, на их заключение. В связи с этим нельзя не согласиться с профессором А.В. Кудашкиным, что «обоснованность отрицательного заключения, в котором независимый эксперт обратил внимание на выявленные им коррупциогенные факторы, будет оценивать не Правовой департамент, а орган военного управления, разработавший проект приказа. Однако не во всяком органе военного управления имеются специалисты юридического профиля и не всякий такой специалист обладает необходимой квалификацией по проведению антикоррупционной экспертизы» [2, с. 107–108]. Принимая во внимание данное обстоятельство, ставится под сомнение возможность реализации принципа компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. Таким образом, представляется логичным возложить именно на Правовой департамент обязанность по рассмотрению экспертных заключений независимых экспертов и подготовке мотивированных ответов на них.

В заключение следует еще раз констатировать наличие некоторых особенностей правового регулирования порядка проведения в Минобороны России антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), которые связаны с некоторой «избыточностью» и нормативной перегруженностью текста ведомственного акта, дублированием общеобязательных норм подзаконных актов Президента и Правительства. Также имеет место определенное функциональное ущемление значения главного юридического структурного подразделения военного ведомства при организации независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В целом же принятый ведомственный порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов способствует четкому встраиванию Минобороны России в федеральную систему субъектов антикоррупционной экспертизы и общий механизм профилактики коррупционных проявлений.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 23.08.2021. № 34. Ст. 6170.
2. Кудашкин А.В. Нужна ли независимая антикоррупционная экспертиза Министерству обороны Российской Федерации? // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2012. № 4 (178). С. 104–108.
3. Зайков Д. Е. Положение о юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации: новое правовое регулирование // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. 2018. № 7 (252). С. 8–16.
4. Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 23.08.2004. № 34. Ст. 3538.
5. Приказ Министра обороны РФ от 14.11.2017 № 700 «О юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
6. Приказ Министра обороны РФ от 17.09.2021 № 555 «Об утверждении Плана противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации на 2021–2024 годы» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
7. Приказ Министра обороны РФ от 10.12.2014 № 888 «О порядке подготовки, оформления и государственной регистрации официальных документов Министерства обороны Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.
9. Приказ Министра обороны РФ от 19.12.2011 № 2610 «О Порядке проведения в Министерстве обороны Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Министерства обороны Российской Федерации» // Российская газета. 15.02.2012. № 32.
10. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 08.03.2010. № 10. Ст. 1084.
11. Приказ Министра обороны РФ от 10.01.2015 № 1 «Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
12. Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 23.05.2011. № 21. Ст. 2930.

CONDUCTING ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF LEGAL ACTS AS A FORM OF PARTICIPATION OF THE RUSSIAN MINISTRY OF DEFENSE IN CORRUPTION PREVENTION ACTIVITIES

A.K. Baldin

The article examines issues related to the peculiarities of the implementation by the structural units of the Ministry of Defense of Russia of the mechanism for conducting anti-corruption expertise of legal acts. The procedure for conducting anti-corruption expertise is analyzed by the Legal Department of the Ministry of Defense of Russia.

Keywords: Russian Defense Ministry, anti-corruption expertise, corruption factor, prevention of corruption, procedure for conducting anti-corruption expertise, methodology for conducting anti-corruption expertise.

References

1. Decree of the President of the Russian Federation № 478 dated 16.08.2021 «On the National Anti-Corruption Plan for 2021–2024» // Assembly of the Legislation of the Russian Federation. 23.08.2021. № 34. Art. 6170.
2. Kudashkin A.V. Does the Ministry of Defense of the Russian Federation need an independent anti-corruption expertise? // Law in the Armed Forces – Military Legal Review. 2012. № 4 (178). P. 104–108.
3. Zaikov D.E. Regulations on the legal service of the Armed Forces of the Russian Federation: new legal regulation // Law in the Armed Forces – Military Legal Review. 2018. № 7 (252). P. 8–16.
4. Decree of the President of the Russian Federation dated 16.08.2004 № 1082 «Issues of the Ministry of Defense of the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 23.08.2004. № 34. Art. 3538.
5. Order of the Minister of Defense of the Russian Federation dated 14.11.2017 № 700 «On the Legal Service of the Armed Forces of the Russian Federation» [Electronic resource] // CLR «ConsultantPlus».
6. Order of the Minister of Defense of the Russian Federation dated 17.09.2021 № 555 «On approval of the Anti-Corruption Plan in the Armed Forces of the Russian Federation for 2021–2024» [Electronic resource] // CLR «ConsultantPlus».
7. Order of the Minister of Defense of the Russian Federation № 888 dated 10.12.2014 «On the procedure for preparation, registration and state registration of official documents of the Ministry of Defense of the Russian Federation» [Electronic resource] // CLR «ConsultantPlus».
8. Federal Law № 172-FL of 17.07.2009 «On Anti-corruption expertise of Regulatory Legal Acts and Draft Regulatory Legal Acts» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 20.07.2009. № 29. Art. 3609.
9. Order of the Minister of Defense of the Russian Federation № 2610 dated 19.12.2011 «On the Procedure for conducting an anti-corruption examination of regulatory legal acts (Draft regulatory legal Acts) of the Ministry of Defense of the Russian Federation in the Ministry of Defense of the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 15.02.2012. № 32.
10. Decree of the Government of the Russian Federation dated 26.02.2010 № 96 «On anti-corruption expertise of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 08.03.2010. № 10. Art. 1084.
11. Order of the Minister of Defense of the Russian Federation № 1 dated 10.01.2015 «On approval of the Regulation of the Ministry of Defense of the Russian Federation» [Electronic resource] // CLR «ConsultantPlus».
12. Decree of the President of the Russian Federation № 657 dated 20.05.2011 «On monitoring law enforcement in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 23.05.2011. № 21. Art. 2930.