

Кабанов П.А.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Аннотация. Предметом проведенного исследования выступает общественная экспертиза как форма общественного контроля в сфере противодействия коррупции, предусмотренная российским законодательством об общественном контроле. Основная цель исследования — провести теоретико-правовой анализ общественной экспертизы как формы общественного контроля в сфере противодействия коррупции. Задачи исследования: а) проанализировать содержание общественной экспертизы как правовой категории; б) выделить структурные элементы общественной экспертизы как формы общественного контроля; в) определить соотношение общественной экспертизы как формы общественного контроля и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов как средства противодействия коррупции; г) обосновать целесообразность использования общественной антикоррупционной экспертизы как специфичной формы общественного контроля. Методологической основой проведенного исследования является диалектический материализм и основанные на нем общенаучные методы познания, в том числе структурный анализ и иные методы, применяемые в праве. Научная новизна проведенного исследования заключается в том, что в работе впервые в юридической науке дается критический анализ правовой категории общественная экспертиза как форма общественного контроля, выявляются её недостатки, предлагается новая научная дефиниция «общественная антикоррупционная экспертиза как форма общественного контроля. Дается соотношение общественной экспертизы как средства общественного контроля с антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов как средства противодействия коррупции. **Ключевые слова:** коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционная политика, общественная экспертиза, общественный контроль, гражданское общество, антикоррупционная экспертиза, антикоррупционная общественная экспертиза, органы публичной власти, общественные организации.

Понимание сущности общественно-го контроля в сфере противодействия коррупции не возможно без обращения к механизмам и инструментам его осуществления. Обратившись к исследованию инструментов, используемых при

осуществлении общественного контроля, мы можем их сравнить с инструментами, которые применяются в сфере противодействия коррупции, то обнаружим очевидное сходство. Федеральное и региональное антикоррупционное законодательство в каче-

стве средства противодействия коррупции выделяет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а законодательство об общественном контроле — общественную экспертизу решений, документов, материалов, действий, а также нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Кроме того, производство общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов предусмотрено законодательством, регулирующим деятельность Общественной палаты Российской Федерации¹, общественных палат субъектов Российской Федерации², общественных палат (советов) муниципальных образований³, общественных советов министерств и ведомств⁴, а также рядом других нормативных правовых актов. Необходимо обратить внимание и на то обстоятельство, что в отдельных субъектах Российской Федерации организация

и производство общественной экспертизы регулируется специальным региональным законодательством об общественной экспертизе⁵.

Вопросам общественной экспертизы посвящено значительное количество исследований отечественных специалистов, рассматривающих этот вид экспертной деятельности с различных позиций [17; 18, с.15–18; 31, с.28–31] и особенности её производства общественными организациями [2, с.14–16; 14, с.31–39; 16, с.59–61; 23, с.25–40; 27, с.26–28]. Отечественными специалистами подготовлено достаточное количество научных, учебных и учебно-методических работ по вопросам организации и производству антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов как средства повышения качества правотворческой деятельности [1; 3; 6; 7; 8; 10; 22; 30], в том числе и диссертационных исследований [24; 26]. Однако до настоящего времени не имеется крупных исследований, посвященных анализу общественной экспертизы как средству общественного контроля в сфере противодействия коррупции. Это положение обусловлено тем, что современное российское антикоррупционное законодательство не рассматривало общественную

¹ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 15. — Ст. 1277.

² Об Общественной палате города Москвы: Закон города Москвы от 4 июля 2012 года № 34 // Ведомости Московской городской Думы. — 2012. — № 8. — Ст. 147; Об Общественной палате Ленинградской области: Областной закон Ленинградской области от 17 марта 2009 года № 20-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. — 2009. — 17 апр.

³ Об утверждении Положения «Об общественном Совете муниципального образования Муниципальный район «Ижемский»: Решение Совета муниципального образования Муниципальный район «Ижемский» от 4 июня 2013 года № 4–18/7 // Информационный вестник Совета и администрации муниципального образования Муниципальный район «Ижемский». — 2013. — 11 июня (№ 2).

⁴ Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 года № 1027 // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 31. — Ст. 4712.

⁵ Об общественной экспертизе проектов законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области, проектов муниципальных правовых актов: Закон Воронежской области от 29 ноября 2011 года № 175-ОЗ (в ред. от 25.06.2012 № 89-ОЗ) // Собрание законодательства Воронежской области. — 2011. — № 11. (часть I). — Ст. 783; Об общественной экспертизе проектов законов Псковской области: Закон Псковской области от 25 февраля 2011 года № 1050-ОЗ (в ред. от 7.10.2013 № 1313-ОЗ) // Псковская правда. — 2011. — 3 марта; Об общественной экспертизе проектов законов Республики Северная Осетия — Алания: Закон Республики Северная Осетия — Алания от 12 февраля 2014 года № 3-РЗ // Северная Осетия. — 2014. — 26 февр.

экспертизу как средство противодействия коррупции, а законодательство, регулирующее деятельность общественных организаций не придавало этому средства общественного контроля значения как антикоррупционному инструменту. Для того чтобы раскрыть антикоррупционный потенциал общественной экспертизы как средства общественного контроля мы попытаемся рассмотреть правовое регулирование этого института, раскрыть его содержание, сравнить с некоторыми иными видами экспертной деятельности.

Понимание сущности любого явления и процесса невозможно без обращения к его официальной дефиниции, которая отражается в нормативных правовых актах различной юридической силы. Не является исключением из этого правила и определение общественной экспертизы, к которому мы и обращаемся в начале своего исследования.

Федеральный законодатель под общественной экспертизой как формой общественного контроля понимает основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод чело-

века и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций¹.

Представленное определение общественной экспертизы как средства общественного контроля громоздко в силу того, что носит описательный характер, но оно имеет важное познавательное значение, поскольку показывает структуру этого вида деятельности. Поэтому для рассмотрения сущности данного института мы с использованием метода структурного анализа рассмотрим основные элементы общественной экспертной деятельности. В представленном определении необходимо выделить основные элементы, характеризующие общественную экспертную деятельность. Наиболее значимым структурным элементом общественной экспертизы как средства общественного контроля за деятельностью органов публичной власти выступает её объект. В качестве такого законодатель закрепил несколько самостоятельных объектов экспертной деятельности:

- **акты** органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- **проекты актов** органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в со-

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 30 (часть 1). — Ст. 4213.

- ответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- **решения** органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
 - **проекты решений** органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
 - **документы** органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
 - **материалы** органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
 - **действия (бездействия)** органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Следовательно, объектом общественной экспертизы как инструмента общественного контроля выступает широкий круг направлений деятельности от пра-

вотворческой деятельности до реализации органами публичной власти своих полномочий.

Предметом общественной экспертизы как средства общественного контроля выступают **недостатки** в деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Эти недостатки могут отражаться в качестве правотворческих и правоприменительных ошибок. Хотя в отечественной литературе имеются и иные точки зрения на предмет общественной экспертизы, обусловленные отождествлением её предмета и объекта [15, с.15].

Основными целями общественной экспертизы как средства общественного контроля выступают:

а) оценка обеспечения органами публичной власти, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия исполнения требований российского законодательства;

б) оценка обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций органами публичной власти, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Субъектами проведения общественной экспертизы как средства общественного

контроля за органами публичной власти выступают *квалифицированные специалисты и/или экспертные комиссии* из числа таких специалистов.

Инициаторами и организаторами производства общественной экспертизы как средства общественного контроля за органами публичной власти выступают *субъекты общественного контроля*, которыми являются:

- а) Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;
- б) Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка;
- в) Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;
- г) уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации.

Кроме того в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в качестве инициаторов общественной экспертизы могут выступать и другие субъекты общественного контроля, такие как:

- а) Общественная палата Российской Федерации;
- б) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- в) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- г) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти;
- д) общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- е) общественные наблюдательные комиссии;
- ж) общественные инспекции;

- з) группы общественного контроля;
- и) иные организационные структуры общественного контроля.

В качестве инструментов общественной экспертизы предусмотрено использование специалистами *проверок* актов (проектов актов), решений (проектов решений), деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия на соответствие требованиям российского законодательства, и требований соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. При этом федеральный законодатель не определил соотношение проверок, проводимых при осуществлении общественной экспертизы, с общественными проверками как самостоятельной формой общественного контроля.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в специализированном региональном законодательстве по организации и осуществлению общественной экспертизы существуют иные подходы к понятию и содержанию общественной экспертизы. Так, в законодательстве Воронежской области под общественной экспертизой понимается исследование проекта закона области, иного нормативного правового акта области, проекта муниципального правового акта, результатом которого является заключение, содержащее выводы о возможных социально-экономических последствиях принятия правового акта и предложения по корректировке положений проекта правового акта в целях минимизации или предотвращения негативных последствий его

принятия¹. Близкое по содержанию определение общественной экспертизы закреплено в законодательстве Псковской области² и Республики Северная Осетия — Алания³, регулирующем вопросы организации и проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

В названных региональных законах общественная экспертиза закреплена в качестве инструмента повышения качества правотворческой деятельности и в силу этого обстоятельства имеет существенное отличие от общественной экспертизы как средства общественного контроля по различным параметрам (по объекту и предмету экспертизы, инициаторам и субъектам производства, инструментам осуществления). Близкое значение к названным региональным законам общественная экспертиза имеет и в региональном законодательстве регулирующим деятельность общественных палат субъектов Российской Федерации⁴, даже в тех случаях,

когда такая экспертиза именуется независимой общественной экспертизой⁵. Общие положения, характеризующие целеполагание общественной экспертизы в региональном законодательстве, достаточно точно сформулировано отечественными специалистами — повышение качества законодательных и иных правовых актов и согласование интересов социальных групп [29, с.114].

Российский законодатель, формируя антикоррупционное законодательство, в качестве основных средств профилактики коррупции в органах публичной власти предусмотрел использование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в том числе и использование этого инструмента институтами гражданского общества⁶.

В качестве представителей институтов гражданского общества, осуществляющих антикоррупционную экспертизу норматив-

¹ Об общественной экспертизе проектов законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области, проектов муниципальных правовых актов: Закон Воронежской области от 29 ноября 2011 года № 175-ОЗ // Собрание законодательства Воронежской области. — 2011. — № 11. (часть I). — Ст. 783.

² Об общественной экспертизе проектов законов Псковской области: Закон Псковской области от 25 февраля 2011 года № 1050-ОЗ // Псковская правда. — 2011. — 3 марта.

³ Об общественной экспертизе проектов законов Республики Северная Осетия — Алания: Закон Республики Северная Осетия — Алания от 12 февраля 2014 года № 3-РЗ // Северная Осетия. — 2014. — 26 февр.

⁴ См., например: Об Общественной палате Калужской области: Закон Калужской области от 3 марта 2008 года № 410-ОЗ (в ред. от 28.03.2013 № 406-ОЗ) // Весть. — 2008. — 7 марта; Об Общественной палате Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 03.04.2009 N 108-з (в ред. от 20.12.2012 № 620-з) // Ведомости Государственного Собрания — Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. — 2009. — № 9 (303). — Ст. 508.

⁵ Об общественной палате Еврейской автономной области: Закон Еврейской автономной области от 26 ноября 2012 года № 187-ОЗ (в ред. от 27.03.2013 № 262-ОЗ) // Биробиджанская звезда. — 2012. — 5 декаб.; О взаимодействии органов государственной власти Удмуртской Республики с негосударственными некоммерческими организациями: Закон УР от 11 ноября 2003 года № 49-РЗ (в ред. от 11.12.2012) // Известия Удмуртской Республики. — 2004. — 3 февр.; О создании Общественного совета и утверждении Порядка проведения публичной независимой общественной экспертизы законопроектов Республики Коми в области бюджетного и налогового законодательства: постановление Правительства Республики Коми от 9 ноября 2005 года № 284 // Республика. — 2005. — 16 нояб.; Об утверждении Положения о порядке проведения общественной независимой экспертизы проектов решений городской Думы в области бюджетного и налогового законодательства: Постановление Барнаульского городской Думы от 9 июня 2006 года № 360 // Вечерний Барнаул. — 2006. — 27 июня.

⁶ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 29. — Ст. 3609.

ных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях, предусмотрено участие уполномоченных на то (аккредитованных) независимых экспертов (физических и юридических лиц)¹. Эти лица призваны осуществлять общественный контроль за сферой правотворчества. К тому же на региональном и муниципальном уровне нормативными правовыми актами предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов общественными антикоррупционными формированиями при органах публичной власти (советами², комиссиями³, группами⁴ и т.д.).

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов, антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 27 июля 2011 года № 146 // Российская газета. — 2012. — 29 авг.

² Об утверждении состава общественного совета по антикоррупционной экспертизе при администрации Шелеховского муниципального района: распоряжение администрации Шелеховского муниципального района Иркутской области от 23 апреля 2012 года № 68-ра // Шелеховский вестник. — 2012. — 27 апр.

³ О Комиссии по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия), а также их проектов: Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 29 августа 2011 года № 884 // Якутские ведомости. — 2011. — 7 сентяб.; О Комиссии по противодействию коррупции в сфере правотворчества: Указ Президента Карачаево-Черкесской Республики от 24 июля 2009 года № 123 // День Республики. — 2009. — 1 авг.

⁴ О рабочей группе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Избирательной комиссии Амурской области: Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 1 января 2013 года № 118/789-5

Антикоррупционным законодательством отдельных субъектов Российской Федерации прямо предусмотрено осуществление общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов общественными организациями⁵. Более того, региональным законодательством о деятельности общественных организаций предусмотрено проведение ими общественной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых

⁵ О противодействии коррупции во Владимирской области: Закон Владимирской области от 10 ноября 2008 года № 181-ОЗ // Владимирские ведомости. — 2008. — 19 нояб.; О предупреждении коррупции в Липецкой области: Закон Липецкой области от 7 октября 2008 года № 193-ОЗ // Липецкая газета. — 2008. — 17 октяб.; О мерах по противодействию коррупции в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре: Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 25 сентября 2008 года № 86-оз // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — 2008. — № 9. — Ст. 1394; О мерах по противодействию коррупции в Московской области» Закон Московской области от 10 апреля 2009 года № 31/2009-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2009. — 22 апр.; О профилактике коррупции в Кабардино-Балкарской Республике: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 19 июня 2007 года № 38-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. — 2007. — 22 июня; О противодействии коррупции в Тюменской области: Закон Тюменской области от 25 февраля 2009 года № 6 // Тюменская область сегодня. — 2009. — 27 февр.; О мерах по противодействию коррупции в Амурской области: Закон Амурской области от 8 апреля 2009 года № 191-ОЗ // Амурская правда. — 2009. — 15 апр.; О профилактике коррупции в Чукотском автономном округе: Закон Чукотского автономного округа от 16 апреля 2009 года № 34-ОЗ // Ведомости. — 2009. — 24 апр.; О противодействии коррупции: Закон Республики Карелия от 23 июля 2008 года N 1227-ЗРК // Карелия. — 2008. — 5 авг.; О противодействии коррупции в Красноярском крае: Закон Красноярского края от 7 июля 2009 года № 8-3610 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — 2009. — 27 июля. — № 37 (333); О противодействии коррупции в Республике Мордовия: Закон Республики Мордовия от 8 июня 2007 года № 54-З // Ведомости Государственного Совета Республики Мордовия. — 2009. — № 14 (97). — Ст. 385.

актов¹. В отдельных региональных нормативных правовых актах, регулирующих порядок осуществления правотворчества, также предусмотрено проведение общественной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов². Встречаются случаи, когда муниципальными нормативными правовыми актами предусматривается производство общественной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов наравне с независимой антикоррупционной экспертизой³.

Об особенностях производства общественной (независимой) антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов разрабатываемых и принимаемых на различных уровнях власти опубликовано достаточное количество научных работ [9, с.53–56; 19, с.262–265; 20, с.25–27; 21, с.2–3; 25, с.30–32; 32, с.195–199; 33, с.16–19], а поэтому нет необходимости подробного рассмотрения этого инструмента общественного контроля в сфере правотворчества. Следовательно, общественная анти-

коррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов как инструмент общественного контроля в сфере правотворчества органов публичной власти имеет надежную правовую регламентацию и чаще всего имеет статус независимой антикоррупционной экспертизы иногда именуемой общественной антикоррупционной экспертизой [28].

Проведенный нами анализ основных положений регионального и федерального законодательства с очевидностью показывает, что между общественной экспертизой как средством общественного контроля и антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов имеются значительные расхождения.

Во-первых, оба вида экспертиз отличаются друг от друга по объекту экспертной деятельности. При производстве общественной экспертизы объектом выступает широкий спектр деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, тогда как при проведении антикоррупционной экспертизе объектом является только сфера правотворчества (нормативные правовые акты, проекты нормативных правовых актов, а в некоторых случаях и иные правовые документы) [13, с.32–35; 34, с.73–74]. Следовательно, объект общественной экспертизы как формы общественного контроля значительно шире объекта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Во-вторых, эти два вида экспертиз различны по своему предмету. В предмет общественной экспертизы входят недостатки деятельности органов публичной власти,

¹ Об Общественной палате Ханты-Мансийского автономного округа — Югры: Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 26 февраля 2006 года № 33-оз // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. — 2006. — № 2. — Ст. 82.

² О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа — Югры: Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 25 февраля 2003 года № 14-оз // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. — 2003. — № 2. — Ст. 103.

³ Об утверждении Положения о проведении в Окружной администрации города Якутска антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов: постановление Окружной администрации города Якутска от 14 октября 2010 года № 167-п // Эхо столицы. — 2010. — 19 октяб.

государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а предметом антикоррупционной экспертизы являются недостатки правотворческой деятельности, в результате которых в проектах нормативных правовых актов или самих нормативных правовых актов появляются коррупциогенные факторы [11; с.28–30]. Как видно из приведенных выше положений, предметная область этих двух видов экспертиз не совпадает.

В-третьих, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и общественная экспертиза как средство общественного контроля отличаются друг от друга по своим целям. Если целями общественной экспертизы является выявление и устранение недостатков в деятельности органов публичной власти, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, то основной целью антикоррупционной экспертизы является выявление и устранение коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов.

В-четвертых, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и общественная экспертиза имеют отличие друг от друга по субъектам их осуществляющим. Если для производства антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов необходимо, что бы субъект её осуществляющий имел на это полномочия и соответствующую квалификацию, подтвержденную государством (аккредитацию) [4, с.19–22; 12, с.52–72], то для обществен-

ной экспертизы эти требования к эксперту инициаторами и организаторами не всегда предъявляются. Хотя отдельные субъекты общественного контроля получают необходимые документы (аккредитацию) для осуществления ими независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [5, с.30–33].

В-пятых, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов проводится в соответствии с установленными государством едиными методикой и порядком¹, а процедурные и технологические правила осуществления общественной экспертизы определяются организатором или инициатором её производства².

Вместе с тем, невзирая на очевидные расхождения в правовом регулировании содержания, антикоррупционная экспертиза и общественная экспертиза имеют и некоторые общие и дополняющие друг друга точки пересечения и соприкосновения. Эти общие интересы двух направлений экспертной деятельности могут при разумном сочетании как повысить эффективность общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, государственных и муниципальных ор-

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 (в ред. от 18 декабря 2012 года № 1334) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2010. — № 10. — Ст. 1084.

² Об утверждении Положения о порядке организации проведения общественной экспертизы социально значимых проектов законов Республики Дагестан в Общественной палате Республики Дагестан: Указ Президента Республики Дагестан от 28 ноября 2012 года № 188 // Собрание законодательства Республики Дагестан. — 2012. — № 22. — Ст. 956.

ганизаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, так и повысить качество правотворческой деятельности, связанной с устранением из нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов коррупционных факторов. Очевидно, что рассматриваемые нами два вида экспертной деятельности соотносятся между собой как два пересекающихся сектора, сохраняющих в себе специальный вид экспертизы — общественную антикоррупционную экспертизу, которая может быть использована как для целей общественного контроля при осуществлении правотворчества, так и для повышения качества нормативных правовых актов.

Изложенное выше позволяет выделить основные структурные элементы общественной антикоррупционной экспертизы как формы общественного контроля.

Объектом общественной антикоррупционной экспертизы как формы общественного контроля являются те же объекты, что и для общественной экспертизы — деятельность органов публичной власти, в том числе и правотворческая, и правоприменительная по соблюдению требований федерального и регионального антикоррупционного законодательства.

Предметом общественной антикоррупционной экспертизы как формы общественного контроля являются недостатки в деятельности органов публичной власти, органах и организациях, осуществляющих отдельные публичные полномочия, по исполнению антикоррупционного законодательства, вызывающие коррупционное поведение (коррупционные факторы) или создающие коррупционные риски для государственных (муниципальных) служащих или иных лиц.

Основной целью общественной антикоррупционной экспертизы как формы общественного контроля является поиск коррупционных факторов в деятельности органов публичной власти, органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, вызванных не исполнением требований федерального и регионального антикоррупционного законодательства, и выработка мер по их устранению.

Субъектами общественной антикоррупционной экспертизы как формы общественного контроля являются квалифицированные специалисты, уполномоченные на то органами общественного контроля. В качестве критериев квалификации таких специалиста, привлекаемого к осуществлению общественной антикоррупционной экспертизы, могут выступать:

- а) наличие дополнительного антикоррупционного образования и/или послевузовского профессионального образования;
- б) наличие опыта правотворческой деятельности по разработке нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции;
- в) наличие опыта осуществления правовой, антикоррупционной, криминологической и иных видов юридических экспертиз;
- г) наличие научных, научно-методических и иных публикаций по антикоррупционной проблематике.

Процедурные и технологические правила осуществления общественной антикоррупционной экспертизы как формы общественного контроля разрабатываются и устанавливаются субъектами общественного контроля. Они должны быть доступны (находится в открытом доступе) и понятны как для лиц, осуществляющих экспертизу, так и представителей органов

публичной власти, органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия и иных лиц, привлекаемых к её производству.

Выделенные нами основные структурные элементы общественной антикоррупционной экспертизы как формы общественного контроля позволяют нам сформулировать собственное определение общественной антикоррупционной экспертизы.

На наш взгляд, общественная антикоррупционная экспертиза как форма общественного контроля — это деятельность квалифицированных специалистов, уполномоченных на то субъектами общественного контроля по выявлению в органах публичной власти, органах и организациях, осуществляющих отдельные публичные полномочия коррупционных факторов, вызванных неисполнением требований антикоррупционного законодательства, и выработке мер по их устранению, осуществляемая в соответствии с процедурными и технологическими правилами, установленными её организаторами.

Безусловно, общественная антикоррупционная экспертиза как форма общественного контроля существенно отличается от общественной антикоррупционной экспертизы как разновидности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов по большинству параметров: объекту, предмету, целям и средствам осуществления экспертной деятельности. Общим для них является субъект осуществления экспертной деятельности — представители институтов гражданского общества, являющиеся как субъектами общественного контроля, так и субъек-

тами осуществления независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Завершая рассмотрение содержания общественной экспертизы как средства общественного контроля в сфере противодействия коррупции можно сделать следующие выводы. Во-первых, общественная экспертиза как средство общественного контроля в сфере противодействия коррупции мало исследованная проблема в современных науках. Во-вторых, общественная экспертиза как средство общественного контроля в сфере противодействия коррупции мало используемый вид профессиональной деятельности, поскольку отсутствуют единые технологические и процедурные инструменты его использования, а также подготовленные специалисты, способные качественно её осуществлять. В-третьих, специальным видом общественной экспертизы как средства общественного контроля в сфере противодействия коррупции может стать общественная антикоррупционная экспертиза. В-четвертых, учитывая развивающееся российское законодательство об общественном контроле, можно предположить, что в ближайшее время возникнет объективная потребность в научных исследованиях, направленных на совершенствование организации и осуществление общественной экспертизы как формы общественного контроля, в том числе и в сфере противодействия коррупции. Здесь могут оказаться востребованными исследования направленные на анализ и обобщения зарубежного опыта организации и осуществления общественной экспертизы как формы общественного контроля, в том числе и в сфере противодействия коррупции.

Библиография

1. Агеев В. Н., Биккев И. И., Кабанов П. А. и др. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: терминологический словарь / под науч. ред. П. А. Кабанова. — Казань: Познание, 2010.
2. Азизова В. Т. О деятельности общественных палат субъектов РФ по проведению общественной экспертизы // Сборник научных трудов Sworld. — 2012. — Т. 18. — № 3. — С.14–16.
3. Актуальные проблемы антикоррупционной экспертизы: материалы научно-практического семинара, г. Волгоград, 21 февраля 2012 года. — Волгоград, 2012.
4. Алешкова Н. П. Правотворческие органы и независимые эксперты как субъекты проведения антикоррупционной экспертизы // Академический юридический журнал. — 2013. — № 4 (54). — С.19–22.
5. Андрияшина О. В. Опыт ТПП Нижегородской области в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Результаты антикоррупционного мониторинга предпринимателей, проведенного в 2011 г. ТПП Нижегородской области // Реализация законодательства о независимой антикоррупционной экспертизе: проблемы и перспективы: сборник материалов / под ред. М. Р. Юсупова, А. П. Вихряна. — Воронеж, 2012. — С.30–33.
6. Анощенкова С. В., Долотов Р. О., Лопашенко Н. А. и др. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральные и региональные аспекты): монография / под ред. Н. А. Лопашенко. — М., 2011.
7. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Росинская. — М.: Проспект, 2010/
8. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. И. Спектор. — М., 2012.
9. Артамонов А. Н. Независимая антикоррупционная экспертиза — проверка на зрелость гражданского общества // Научные труды РАЮН. Вып.11. В 2 т. Т. 1. — М.: ИГ «Юрист», 2011. — С.53–56.
10. Будатаров С. М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения: науч. — практ. пособие. — Томск, 2009.
11. Будатаров С. М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения: специализированный учебный курс. — Саратов, 2013.
12. Власов И. С., Кошелева Т. О., Найденко В. Н. и др. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. И. Спектор. — М., 2012.
13. Газимзянов Р. Р. Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды // Актуальные проблемы экономики и права. — 2009. — № 4 (12). — С.32–35.
14. Гриб В. В. Общественная экспертиза — ведущее направление деятельности Общественной палаты Российской Федерации // Юридический мир. — 2009. — № 5. — С.31–39.
15. Девятин Д. В. Общественная экспертиза как форма гражданского контроля над деятельностью власти // Управленец. — 2013. — № 2 (42).

16. Духанина Л. Участие общественной палаты в экспертизе законопроектов // Народное образование. — 2007. — № 5. — С.59–61.
17. Захарова В. И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: дисс. ... кандид. социолог. наук. — М., 2010.
18. Зелинский П. А. Общественная экспертиза нормативно-правовых актов в Российской Федерации как форма гражданского контроля и средство участия в управлении обществом // Вестник Саратовского государственной юридической академии. — 2010. — № 3. — С.15–18.
19. Зырянова И. А. Независимая антикоррупционная экспертиза: некоторые недостатки правового регулирования // Проблемы модернизации правовой системы современного российского общества: сборник докладов. В 2 т. Т. 2. — Красноярск, 2011. — С.262–265.
20. Кабанов П. А., Мартынович Т. С. Общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в Республике Татарстан: понятие, содержание, проведение, значение // Следователь. — 2009. — № 6 (134). — С.25–27.
21. Качалов В. В. Общественная антикоррупционная экспертиза законодательства как элемент системы защиты прав граждан от коррупции // Безопасность бизнеса. — 2012. — № 3. — С.2–3.
22. Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. — М., 2012.
23. Кучерена А. Г. Общественная экспертиза нормативных правовых актов и участие общественных палат в законодательном процессе // Право и жизнь. — 2013. — № 5 (179). — С.25–40.
24. Ланцевич Ю. М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: Автореф. дисс. ... кандид. юрид. наук. — М., 2012.
25. Матковский С. В. Общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: правовые основы и характеристика субъектов // Следователь. — 2009. — № 2 (130). — С.30–32.
26. Мелекаев Р. К. Определение и предупреждение коррупционности законодательства Российской Федерации: Автореф. ... дисс. ... кандид. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2011.
27. Новоселецкая Ю. В. Правовые аспекты осуществления общественной экспертизы Общественной палатой РФ // Российская юстиция. — 2008. — № 1. — С.26–28.
28. Общественная антикоррупционная экспертиза законодательства: сборник / под ред. М. Б. Горного. — СПб., 2007.
29. Половникова Ю. С. Правовая природа института общественной экспертизы // Основы экономики, управления и права. — 2013. — № 5 (11).
30. Росинская Е. Р., Галяшина Е. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики. — М., 2014.
31. Севостьянов В. А. Законодательное обеспечение процессов общественной экспертизы — важнейший аспект развития гражданского общества // Мониторинг правоприменения. — 2012. — № 2. — С.28–31.
32. Ховалыг Б. Д. Независимая общественная антикоррупционная экспертиза проектов правовых актов в Томской области: теория и практика // Актуальные проблемы проти-

водействия преступности: Материалы Международной научно-практической конференции (Южно-Уральский государственный университет, 24–25 сентября 2009 г.).— Челябинск: ООО «Полиграф-Мастер», 2009.— С.195–199.

33. Шуманов И. В. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как эффективный инструмент влияния гражданского общества на органы публичной власти // Юристъ-Правовед.— 2011.— № 11.— С.16–19.
34. Шумихина Н. О. Нормативный правовой акт органа и должностного лица местного самоуправления как объект антикоррупционной экспертизы // Проблемы права.— 2009.— № 4.— С.73–74.
35. Бельских И. Е. К вопросу формирования общественного контроля и эффективном взаимодействии с федеральными органами власти в сфере ЖКХ России // НВ: Проблемы общества и политики.— 2014.— № 6.— С. 28–43. DOI: 10.7256/2306–0158.2014.6.12596. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_12596.html
36. Купреев С. С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления // Административное и муниципальное право.— 2010.— № 9.— С. 10–12.

References (transliterated)

1. Ageev V.N., Bikkev I.I., Kabanov P.A. i dr. Antikorruptsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: terminologicheskii slovar» / pod nauch. red. P.A. Kabanova.— Kazan': Poznanie, 2010.
2. Azizova V. T. O deyatel'nosti obshchestvennykh palat sub'ektov RF po provedeniyu obshchestvennoi ekspertizy // Sbornik nauchnykh trudov Sworld.— 2012.— Т.18.— № 3.— С.14–16.
3. Aktual'nye problemy antikorruptsionnoi ekspertizy: materialy nauchno-prakticheskogo seminar, g. Volgograd, 21 fevralya 2012 goda.— Volgograd, 2012.
4. Aleshkova N. P. Pravotvorcheskie organy i nezavisimye eksperty kak sub'ekty provedeniya antikorruptsionnoi ekspertizy // Akademicheskii yuridicheskii zhurnal.— 2013.— № 4 (54).— С.19–22.
5. Andryukhina O. V. Opyt TPP Nizhegorodskoi oblasti v provedenii antikorruptsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov. Rezul'taty antikorruptsionnogo monitoringa predprinimatelei, provedennogo v 2011 g. TPP Nizhegorodskoi oblasti // Realizatsiya zakonodatel'stva o nezavisimoi antikorruptsionnoi ekspertize: problemy i perspektivy: sbornik materialov / pod red. M. R. Yusupova, A. P. Vikhryana.— Voronezh, 2012.— С.30–33.
6. Anoshchenkova S. V., Dolotov R. O., Lopashenko N. A. i dr. Antikorruptsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov (federal'nye i regional'nye aspekty): monografiya / pod red. N. A. Lopashenko.— М., 2011.
7. Antikorruptsionnaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov i ikh proektov / sost. E. R. Rosinskaya.— М.: Prospekt, 2010/
8. Antikorruptsionnaya ekspertiza proektov normativnykh pravovykh aktov: nauchno-prakticheskoe posobie / otv. red. Yu. A. Tikhomirov, E. I. Spektor.— М., 2012.

9. Artamonov A. N. Nezavisimaya antikorrupsionnaya ekspertiza — proverka na zrelost» grazhdanskogo obshchestva // Nauchnye trudy RAYuN. Vyp. 11. V 2 t. T. 1. — M.: IG «Yurist», 2011. — S. 53–56.
10. Budatarov S. M. Antikorrupsionnaya ekspertiza pravovykh aktov i ikh proektov: ponyatie, poryadok provedeniya: nauch. — prakt. posobie. — Tomsk, 2009.
11. Budatarov S. M. Antikorrupsionnaya ekspertiza pravovykh aktov i ikh proektov: ponyatie, poryadok provedeniya: spetsializirovannyi uchebnyi kurs. — Saratov, 2013.
12. Vlasov I. S., Kosheleva T. O., Naidenko V. N. i dr. Antikorrupsionnaya ekspertiza proektov normativnykh pravovykh aktov / otv. red. Yu. A. Tikhomirov, E. I. Spektor. — M., 2012.
13. Gazimzyanov R. R. Ob'ekt antikorrupsionnoi ekspertizy: ponyatie, sodержanie, vidy // Aktual'nye problemy ekonomiki i prava. — 2009. — № 4 (12). — S. 32–35.
14. Grib V. V. Obshchestvennaya ekspertiza — vedushchee napravlenie deyatel'nosti Obshchestvennoi palaty Rossiiskoi Federatsii // Yuridicheskii mir. — 2009. — № 5. — S. 31–39.
15. Devyatin D. V. Obshchestvennaya ekspertiza kak forma grazhdanskogo kontrolya nad deyatel'nost'yu vlasti // Upravlenets. — 2013. — № 2 (42).
16. Dukhanina L. Uchastie obshchestvennoi palaty v ekspertize zakonoproektov // Narodnoe obrazovanie. — 2007. — № 5. — S. 59–61.
17. Zakharova V. I. Obshchestvennaya ekspertiza zakonoproektov: sotsiologicheskii analiz: diss. ... kandid. sotsiolog. nauk. — M., 2010.
18. Zelinskii P. A. Obshchestvennaya ekspertiza normativno-pravovykh aktov v Rossiiskoi Federatsii kak forma grazhdanskogo kontrolya i sredstvo uchastiya v upravlenii obshchestvom // Vestnik Saratovskogo gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii. — 2010. — № 3. — S. 15–18.
19. Zyryanova I. A. Nezavisimaya antikorrupsionnaya ekspertiza: nekotorye nedostatki pravovogo regulirovaniya // Problemy modernizatsii pravovoi sistemy sovremennogo rossiiskogo obshchestva: sbornik dokladov. V 2 t. T. 2. — Krasnoyarsk, 2011. — S. 262–265.
20. Kabanov P. A., Martynovich T. S. Obshchestvennaya antikorrupsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov v Respublike Tatarstan: ponyatie, sodержanie, provedenie, znachenie // Sledovatel». — 2009. — № 6 (134). — S. 25–27.
21. Kachalov V. V. Obshchestvennaya antikorrupsionnaya ekspertiza zakonodatel'stva kak element sistemy zashchity prav grazhdan ot korruptsii // Bezopasnost» biznesa. — 2012. — № 3. — S. 2–3.
22. Kudashkin A. V. Antikorrupsionnaya ekspertiza: teoriya i praktika. — M., 2012.
23. Kucherena A. G. Obshchestvennaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i uchastie obshchestvennykh palat v zakonodatel'nom protsesse // Pravo i zhizn». — 2013. — № 5 (179). — S. 25–40.
24. Lantsevich Yu. M. Organizatsionno-pravovye osnovy deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po provedeniyu antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: Avtoref. diss. ... kandid. yurid. nauk. — M., 2012.
25. Matkovskii S. V. Obshchestvennaya antikorrupsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: pravovye osnovy i kharakteristika sub'ektov // Sledovatel». — 2009. — № 2 (130). — S. 30–32.
26. Melekaev R. K. Opredelenie i preduprezhdenie korruptsiogenosti zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii: Avtoref. ... diss. ... kandid. yurid. nauk. — Rostov-na-Donu, 2011.

27. Novoseletskaia Yu.V. Pravovye aspekty osushchestvleniya obshchestvennoi ekspertizy Obshchestvennoi palatoi RF // Rossiiskaya yustitsiya. — 2008. — № 1. — S.26–28.
28. Obshchestvennaya antikorrupsionnaya ekspertiza zakonodatel'stva: sbornik / pod red. M.B. Gornogo. — SPb., 2007.
29. Polovnikova Yu.S. Pravovaya priroda instituta obshchestvennoi ekspertizy // Osnovy ekonomiki, upravleniya i prava. — 2013. — № 5 (11).
30. Rosinskaya E. R., Galyashina E. I. Antikorrupsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: problemy teorii i praktiki. — M., 2014.
31. Sevost'yanov V.L. Zakonodatel'noe obespechenie protsessov obshchestvennoi ekspertizy — vazhneishii aspekt razvitiya grazhdanskogo obshchestva // Monitoring pravoprimeneniya. — 2012. — № 2. — S.28–31.
32. Khovalyg B. D. Nezavisimaya obshchestvennaya antikorrupsionnaya ekspertiza proektov pravovykh aktov v Tomskoi oblasti: teoriya i praktika // Aktual'nye problemy protivodeistviya prestupnosti: Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Yuzhno-Ural'skii gosudarstvennyi universitet, 24–25 sentyabrya 2009 g.). — Chelyabinsk: OOO «Poligraf-Master», 2009. — S.195–199.
33. Shumanov I. V. Nezavisimaya antikorrupsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov kak effektivnyi instrument vliyaniya grazhdanskogo obshchestva na organy publichnoi vlasti // Yurist'-Pravoved. — 2011. — № 11. — S.16–19.
34. Shumikhina N. O. Normativnyi pravovoi akt organa i dolzhnostnogo litsa mestnogo samoupravleniya kak ob'ekt antikorrupsionnoi ekspertizy // Problemy prava. — 2009. — № 4. — S.73–74.
35. Bel'skikh I.E. K voprosu formirovaniya obshchestvennogo kontrolya i effektivnom vzaimodeistvii s federal'nymi organami vlasti v sfere ZhKKh Rossii // NB: Problemy obshchestva i politiki. — 2014. — № 6. — С. 28–43. DOI: 10.7256/2306–0158.2014.6.12596. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_12596.html
36. Kupreev S. S. Obshchestvennyi kontrol» kak sredstvo protivodeistviya korrupsitsii v organakh vlasti i upravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2010. — № 9. — С. 10–12.