ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

ЦИРИН Артем Михайлович, и. о. заведующего отделом методологии правовых проблем противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: antikor@izak.ru

В статье исследуются правовые и организационные проблемы внедрения института антикоррупционной экспертизы, раскрывается сущность экспертизы в механизме противодействия коррупции. Рассматриваются законодательство Российской Федерации об антикоррупционной экспертизе и практика его применения в сравнении с аналогичными нормативными правовыми актами зарубежных государств, внедривших данную антикоррупционную меру. Исследуется определение и классификация коррупциогенных факторов, в том числе в контексте их сравнительно-правового анализа с зарубежными аналогами.

Автор приходит к выводу о недостаточно полном отражении в специальных нормативных правовых актах, принятых по вопросам антикоррупционной экспертизы, базового подхода к определению объектной составляющей данной деятельности, закрепленного в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

Высказывается предложение по устранению ограничений объектной составляющей антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и усилению требований к субъектам проведения данной экспертизы. Предлагается оптимизировать контроль Министерства юстиции Российской Федерации за деятельностью физических лиц и организаций, участвующих в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Рассматривается тенденция возложения функций по проведению антикоррупционной и криминологической экспертизы на специализированные научные учреждения.

Использование указанных подходов и критериев позволит усилить контроль за деятельностью некоммерческих организаций, признанных иностранными агентами, и поспособствует повышению эффективности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, законодательство, институт, коррупция, методика, коррупциогенный фактор, типология, рекомендации.

ANTI-CORRUPTION EXPERTISE IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES: COMPARATIVE LEGAL RESEARCH

A. M. TSIRIN, acting head of the Department of countering corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, responsible secretary of the Interdisciplinary Council for coordination of scientific, educational and methodical ensuring of countering corruption, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: antikor@izak.ru

The article examines the legal and organizational problems of implementation of the anti-corruption expertise institute, reveals the essence of expertise in the mechanism of anti-corruption. The article considers the legislation of the Russian Federation on anti-corruption expertise and the practice of its application in comparison with similar normative legal acts of foreign states that have implemented this anti-corruption measure. The definition and classification of corruption factors, including in the context of their comparative legal analysis with foreign analogues, are investigated.

The author comes to the conclusion that the basic approach to the definition of the object component of this activity, enshrined in the Federal Law "On Combating Corruption", is not fully reflected in the special regulatory legal acts adopted on the issues of anti-corruption expertise.

The author proposes to eliminate the limitations of the object component of the anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts and strengthen the requirements for the subjects of this examination. It is proposed to optimize the control of the Ministry of Justice of the Russian Federation over the activities of individuals and organizations involved in the independent anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts. Also he considers the trend of laying the initiation and anti-corruption criminological examination of specialized research institutions.

The use of these approaches and criteria will strengthen the control over the activities of non-profit organizations recognized as foreign agents, and will contribute to improving the effectiveness of anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts.

Keywords: anti-corruption expertise, legislation, Institute, corruption, methodology, corruption factor, typology, recommendations.

DOI: 10.12737/art.2018.4.18

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. содержит базовый подход, в соответствии с которым каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов в целях определения их адекватности с позиций предупреждения коррупции и борьбы с ней (п. 3 ст. 5). Базовый подход к закреплению международно-правового стандарта проведения оценки правовых документов оставляет государствам — участникам названной Конвенции широкие возможности для использования различных подходов к реализации указанной нормы.

В большинстве европейских стран (Великобритания, Германия, Франция, Скандинавские государства) отмеченная конвенционная норма была имплементирована посредством более глубокого проведения юридической экспертизы проектов правовых актов и анализа регуляторного воздействия¹. При этом проведения специальной антикоррупционной экспертизы в ее привычном для России понимании не предполагалось.

В юридической литературе справедливо отмечается, что экспертиза законодательства, экспертная оценка — это процесс, призванный гарантировать учет законодателем как требований юридической техники, так и социальной действительности и социальной адекватности законодательной деятельности². Вместе с тем отсутствие в законодательстве большинства европейских государств процедур, направленных на выявление коррупциогенного потенциала правовых документов, может рассматриваться в качестве системного недостатка, обуславливающего уязвимость их правовых систем для коррупции. Критичная ситуация может складываться в связи с недостаточной проработанностью процедур подготовки ведомственных правовых актов и иных правовых документов, не проходящих юридическую экспертизу законодательных органов. При этом не учитывается, что риски влияния коррупции на детализирующий уровень правового регулирования традиционно высоки.

Будучи универсальным социальным явлением, коррупция поражает аппараты государственного управления вне зависимости от уровня их социально-экономического развития и сфер регулирования.

Совместный доклад европейского антикоррупционного агентства OLAF и директората юстиции Евросоюза содержит вывод об ущербе от коррупции в странах ЕС. Так, от коррупции страны ЕС ежегодно теряют 323 млрд евро, что составляет почти одну треть предложенного ЕС семилетнего бюджета на 2014—2020 гг., отмечается в документе³.

Несмотря на это, в большинстве европейских стран порядок и правила оценки проектов правовых актов на коррупциогенность специально не регулируются ни в регламентах парламентов, ни в постановлениях правительства⁴.

Представляется, что отсутствие специальных процедур оценки коррупциогенности правовых актов не должно обосновываться низким уровнем коррупции *in momento*, а также *in comparatione* с другими государствами.

В ряде государств Восточной Европы, например в Польше⁵ и Молдове, на основании п. 3 ст. 5 Конвенции ООН против коррупции были предусмотрены возможности проведения оценки коррупциогенности нормативных правовых актов.

Интересным представляется определение антикоррупционной экспертизы, предусмотренное постановлением Правительства Молдовы от 23 августа 2006 г. № 977 «Об антикоррупционной экспертизе проектов законодательных и нормативных актов». Антикоррупционная экспертиза законодательных и нормативных актов представляет собой процесс оценки соответствия содержания проекта законодательного и нормативного акта национальным и иностранным стандартам в целях выявления норм, которые благоприятствуют или могут благоприятствовать коррупции, и разработки рекомендаций по исключению или уменьшению их последствий. В применяемой в Молдове Методике антикоррупционной экспертизы предусмотрена достаточно обширная типология кор-

³ URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/news/2014/02/03/doklad-ezhgodnyj-uscherb-ot-korrupcii-v-es-sostavlyayet-120>.

⁴ Подробнее см.: *Захарова В. И.* Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы в зарубежных странах // Проблемы в российском законодательстве. 2012. № 3. С. 286—290.

⁵ Регламентом польского Сейма предусмотрена возможность направления проекта на экспертизу (*opiniowanie*), если в пояснительной записке нет упоминания о проведении таковой в период подготовки проекта к рассмотрению в Сейме (ч. 3 ст. 34). В рамках этой экспертизы может быть полностью или частично проведена и оценка проекта на коррупциогенность. См.: *Кочура В. Н.* Антикоррупционная экспертиза: методика проведения // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 65.

¹ Оценка регулирующего воздействия (англ. Impact Assessment, Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis, RIA; нем. Gesetzesfolgenabschätzung, GFA; фр. l'évaluation des politiques publiques et aux études d'impact).

² См.: *Хабриева Т. Я.* Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 12.

рупциогенных факторов (более 20 коррупциогенных факторов), называемая условной классификацией элементов коррупциогенности.

В сентябре 2003 г. в рамках Сети по борьбе с коррупцией в Стамбуле был принят разработанный ОЭСР Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии⁶.

Анализ рекомендаций ОЭСР позволяет сделать вывод, что некоторые предложения являются общими для всех стран СНГ, а именно:

проведение антикоррупционной экспертизы действующих правовых актов;

специальные процедуры в случае обнаружения в проекте коррупциогенных норм (например, обязанность разработчика проекта учесть замечания, в случае невнесения соответствующих изменений обосновать свой отказ и приложить заключение экспертизы к проекту акта для его подачи на рассмотрение органа, уполномоченного принимать такой акт);

требование об опубликовании результатов антикоррупционной экспертизы проектов актов в целях повышения прозрачности, укрепления доверия к органам государственной власти, роста информированности общества о коррупции и коррупциогенных правовых нормах, а также усиления гражданского контроля за деятельностью властей.

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 17 мая 2012 г. № 37-12 был принят Модельный закон об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее — Модельный закон).

Статья 2 Модельного закона предусматривает определение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁷. Следует отметить, что в законодательстве о противодействии коррупции России такого определения не содержится.

⁶ Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией был одобрен в 2003 г. Он является главной субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии («Сеть ОЭСР»). Стамбульский план действий охватывает Азербайджан, Армению, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Узбекистан и Украину, однако в его реализации принимают участие и другие страны, входящие в Сеть. Реализация Стамбульского плана действий включает проведение систематических периодических обзоров законодательства и институций в области борьбы с коррупцией в этих странах. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan>.

⁷ Деятельность по выявлению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, проектах нормативных правовых актов и подготовке заключений, содержащих рекомендации по их устранению, а также требований прокурора об изменении нормативного правового акта.

Модельный закон не устанавливает понятие коррупциогенного фактора, предполагая, что на национальном уровне оно может существенно отличаться. Предусмотренная Модельным законом типология коррупциогенных факторов основывается на подходе, характерном для российского законодательства. Примечательно, что ст. 13 Модельного закона устанавливает подробные профессиональные и квалификационные требования, предъявляемые к независимым экспертам⁸.

Модельный закон и рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принятые Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ, достаточно полно регламентируют порядок и методику проведения антикоррупционной экспертизы. Кроме того, Модельный закон предусматривает принцип личной ответственности уполномоченных субъектов антикоррупционной экспертизы, в компетенцию которых входит ее организация и проведение. В связи с этим в юридической литературе предлагается имплементировать данное положение Модельного закона в российское законодательство⁹. Целесообразным представляется также и решение вопроса об ответственности лиц, допустивших наличие коррупциогенных факторов в разработанных ими документах.

Нормотворчество является одной из основных функций, реализуемых любым современным государством, регулирующим свою политическую, общественную и экономическую жизнь посредством права. В юридической литературе отмечается, что «эффективность административного нормотворчества имеет прямое влияние на эффективность самого нормативно-правового акта и регулирование общественных отношений в целом»¹⁰.

⁸ Независимыми экспертами, уполномоченными на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, могут быть физические лица, имеющие высшее профессиональное юридическое образование, стаж работы по специальности не менее пяти лет и прошедшие подготовку (курс обучения) в области проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Независимым экспертом может являться организация или общественное объединение, в штате (составе) которой (которого) имеется не менее пяти сотрудников (членов), удовлетворяющих требованиям к аккредитации физического лица.

⁹ См.: Севрюгин К. В. О принципах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Т. 2. № 3. С. 157—168.

¹⁰ Лой Е. В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения адми-

Вместе с тем нормотворчество наряду с другими сферами государственной и общественной жизнедеятельности также оказывается не свободным от воздействия негативного социального явления — коррупции.

Выступая на Совете при Президенте РФ по борьбе с коррупцией в 2004 г., Президент РФ В. В. Путин, говоря о причинах коррупции, отметил: «Корни коррупции... подпитываются некачественным законодательством»¹¹.

Значительная часть коррупционных проявлений становится возможной именно благодаря дефектам законов и подзаконных нормативных правовых актов, некоторые из них появляются по недосмотру или вследствие юридических ошибок, совершенных правотворческими органами, либо с целью завуалировать коррупционные действия и схемы¹².

С одной стороны, в рамках нормотворческой деятельности формируются правовые основы противодействия коррупции, а с другой — появляются положения, способствующие проявлениям коррупции при их применении. Обеспечить высокое антикоррупционное качество правовых актов — задача, от выполнения которой зависит эффективность национальной антикоррупционной политики. В качестве способа ее решения Президентом РФ было предложено наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства.

Процесс становления концепции антикоррупционного анализа законодательства подробно исследован, в том числе в научной литературе¹³. Особенностью комплексного института противодействия коррупции является его сквозной характер, пронизывающий различные отрасли права, нормы, регулирующие общественные отношения на разных уровнях управления. В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов отнесена к мерам профилактики коррупции. Обращает на себя внимание более широкое описание объектов антикоррупционной экспертизы по сравнению с нормами специального законодательства. В частности, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» речь идет об антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов (п. 2 ст. 6).

Отечественный законодатель, приняв Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»,

предусмотрел специальное правовое регулирование правовых и организационных основ антикоррупционной экспертизы.

Таким образом, объектный состав антикоррупционной экспертизы был существенно ограничен в отличие от подхода, предусмотренного в Федеральном законе «О противодействии коррупции». В частности, из состава объектов антикоррупционной экспертизы исключен значительный объем юридических документов, например индивидуальные правовые акты, принимаемые государственными и муниципальными органами, служебная документация юридических лиц: договоры, регламенты, распоряжения, решения и протоколы.

Частью 2 ст. 1 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» было установлено определение коррупциогенных факторов. Под ними понимаются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

В рамках реализации указанного Закона было принято постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», установившее Правила и Методику осуществления такой деятельности обязательные для всех субъектов проведения антикоррупционной экспертизы. Основным инструментом, применяемым в рамках указанной Методики, стала типология коррупциогенных факторов (п. 3 и 4 Методики).

В Молдове антикоррупционная экспертиза нормативных актов проводится после согласования проекта нормативного акта со всеми заинтересованными публичными учреждениями и перед так называемой юридической экспертизой, которую должно проводить Министерство юстиции¹⁴.

Многие евразийские государства (Казахстан, Киргизия, Россия, Узбекистан и др.) внедрили технологию антикоррупционной экспертизы.

В Республике Беларусь (РБ) концепция оценки коррупционных рисков, вытекающих из несовершенства законодательства, имеет свои существенные особенности. В соответствии со ст. 49-1 Закона РБ от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» проекты нормативных правовых актов подлежат криминологической эксперти-

нистративной реформы // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 64.

¹¹ URL: <http://www.kremlin.ru>.

¹² См.: Абузярова Н. А., Артемов В. Ю., Булаевский Б. А. и др. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / отв. ред. Е. И. Снектор, А. М. Цирин. М., 2013. С. 17.

¹³ Там же. С. 57—69.

¹⁴ См.: Захарова В. И. К вопросу о правовом регулировании антикоррупционной экспертизы в государствах — участниках СНГ // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 3. С. 16.

зе¹⁵. Случаи и порядок проведения такой экспертизы установлены Президентом РБ.

Несмотря на то что криминологическая экспертиза охватывает более широкий спектр возможных нарушений, она пересекается и с антикоррупционной экспертизой по объектному составу¹⁶.

В отличие от подхода, закрепленного в российском законодательстве, криминологическая экспертиза проводится специальным государственным учреждением «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь».

Основным критерием оценки проекта правового акта (правового акта) при проведении криминологической экспертизы является возможность возникновения рисков криминогенного характера в процессе применения правового акта, в том числе обусловленных его социальной неадаптированностью, неоднозначностью его норм, неполнотой правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

Законом Республики Казахстан (РК) от 1 января 2011 г. внесены изменения в Закон РК «О нормативных правовых актах», согласно которым установлен институт обязательной научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Антикоррупционная экспертиза осуществляется научными учреждениями, услуги которых закупаются на основании тендеров и оплачиваются республиканским бюджетом. Таким образом, проведение тендера обеспечивает прозрачность в выборе субъекта, уполномоченного проводить антикоррупционную экспертизу.

Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) были одобрены на заседании Межведомственной комиссии по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции 17 сентября 2007 г.

Методика определяет порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) с целью выявления в нормативном правовом акте (проекте) норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

В соответствии с Методическими рекомендациями задачами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) являются:

1) выявление коррупционных факторов и норм (дефектов норм), создающих возможности совершения коррупционных правонарушений;

2) выработка рекомендаций по устранению коррупционных факторов и устранению (коррекции) коррупционных норм;

3) выработка рекомендаций по включению в текст превентивных антикоррупционных норм;

4) общая оценка последствий принятия проекта нормативного правового акта (проекта) в части возможности совершения коррупционных правонарушений;

5) определение возможной эффективности борьбы с коррупционными правонарушениями.

Раздел II Методических рекомендаций содержит следующий перечень типичных коррупционных факторов: широта дискреционных полномочий; завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права; отсутствие или ненадлежащее регулирование административных процедур; отсутствие или ненадлежащее регулирование конкурсных (аукционных) процедур; ненадлежащее определение функций, обязанностей, прав и ответственности государственных служащих (должностных лиц).

В ходе проведения антикоррупционной экспертизы в случаях выявления дефектов, связанных с юридико-лингвистическим характером, коллизией норм, пробелом в нормах нормативных правовых актов, эксперт указывает на них как на обстоятельства, которые сами по себе не являются коррупционными факторами, однако могут способствовать совершению коррупционных правонарушений.

Несмотря на небольшое число типичных коррупционных факторов, диагностируемых с помощью Методики, она содержит детальное описание процесса анализа отдельных коррупционных факторов, что позволяет рассматривать данное описание в качестве одной из наилучших практик.

В Законе Кыргызской Республики от 8 августа 2012 г. № 153 «О противодействии коррупции» в качестве предмета антикоррупционной экспертизы указываются нормативные правовые акты и их проекты, однако Закон от 20 июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» предполагает проведение антикоррупционной экспертизы только проектов нормативных правовых актов. В Кыргызской Республике в соответствии со Стандартами по проведению отдельных видов специализированных экспертиз в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, утвержденными законодательным органом страны 18 января 2008 г. № 75-IV, обязательно проведение лишь антикоррупционной экспертизы проектов законов. Тем самым ограничивается объектный состав такой экспертизы. Исходя из положений ч. 3, 4 ст. 20 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», антикоррупционная экспертиза является независимой научной экспертизой проектов нормативных правовых актов.

Особенностью применяемого подхода к организации проведения антикоррупционной экспертизы яв-

¹⁵ Указ Президента РБ от 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе».

¹⁶ Обязательной криминологической экспертизе подлежат проекты законов, правовых актов Президента РБ, Совета Министров РБ, Комитета государственного контроля, Национального банка, Управления делами Президента РБ, Следственного комитета РБ.

ляется возможность приглашения для проведения экспертизы ученых и специалистов из других государств, а также возможность направления проекта нормативного правового акта для научной экспертизы в международную организацию.

Кроме того, п. 7 Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 г. № 319, были установлены положения, направленные на недопущение конфликта интересов. Так, в качестве экспертов для проведения специализированных видов экспертиз проектов подзаконных актов должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта.

В Кыргызской Республике антикоррупционную экспертизу проводят парламент, организации гражданского общества и независимые эксперты. Вместе с тем не определены органы государственной власти, ответственные за данное направление деятельности. Кроме того, в Кыргызской Республике в отличие от Российской Федерации не принята методика проведения антикоррупционной экспертизы¹⁷.

Общее требование о проведении антикоррупционной экспертизы правовых актов было введено в 2009 г. постановлением Правительства Республики Армения (РА) от 22 октября 2009 г. № 1205-Н «Об оценке регулирующего воздействия антикоррупционных нормативных правовых актов».

В соответствии с данным постановлением все законы, упомянутые в ст. 27.1 Закона РА «О правовых актах», подлежат антикоррупционной экспертизе. Антикоррупционную экспертизу в Армении проводит специальный орган Министерства юстиции — Агентство экспертизы правовых актов на основе применения девяти специальных критериев, направленных на снижение рисков коррупции.

Антикоррупционная экспертиза проводится в отношении всех законов, а также некоторых подзаконных актов, по результатам которой составляются соответствующие отчеты, не имеющие обязательной силы. При этом вопрос правовых последствий несоблюдения содержащихся в отчетах положений законом «О правовых актах» не регулируется.

Некоторые шаги в направлении внедрения в процесс правотворчества антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов сделаны также в Республике Армения. Министерством юстиции РА разработаны изменения действующего Закона «О право-

вых актах», в соответствии с которым предусматривается установление системы оценок влияния законодательного регулирования на уровень коррупции.

В соответствии с указанными изменениями орган, разработавший законопроект, представляет его в компетентный орган исполнительной власти, определенный Правительством РА, который, анализируя проект с различных точек зрения, обязан оценить его, в том числе степень влияния на уровень коррупции на основе методологической концепции оценки коррупционных рисков в проектах нормативно-правовых актов.

Несмотря на то что проверка нормативных правовых актов на коррупционность в Армении возложена на Министерство юстиции и его подведомственный орган, оценка коррупционных рисков в каждом случае поручается двум и более не зависящим друг от друга экспертам.

В ряде стран антикоррупционная экспертиза проводится в рамках юридической (правовой) экспертизы (Азербайджанская Республика, Республика Узбекистан).

Приказом министра юстиции Республики Узбекистан от 25 декабря 2015 г. № 384-мх утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Данная Методика является одной из наиболее оригинальных на евразийском пространстве.

Методика содержит ссылки на 22 коррупциогенных фактора. Особенностью Методики является применение коррупциогенных факторов, не характерных для аналогичных методик других государств, таких как: наличие норм, создающих возможность их различного и неоднозначного толкования правоприменителями (подп. «б» п. 5); необоснованное определение компетенции, выраженное в диспозитивном установлении возможности совершения органами действий в отношении физических и юридических лиц (подп. «в» п. 5); предоставление органам полномочий, не относящихся к их компетенции (подп. «ж» п. 5).

Методика относит к числу коррупциогенных факторов отсутствие норм об ответственности органов, а также обжаловании их действий (решений) (подп. «б» п. 7); отсутствие указания на формы и виды контроля за деятельностью органов (подп. «в» п. 7).

Представляется, что в отмеченных коррупциогенных факторах была учтена предложенная Р. Клитгаардом модель коррупции, которая нашла отражение в международных и национальных правовых инструментах¹⁸.

¹⁷ В качестве основы такой методики нередко принимают положения Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, однако они не содержат порядка действий в целях выявления коррупциогенных факторов.

¹⁸ Формула $K = M + П - О$, где K — коррупция, M — возможности, $П$ — полномочия, $О$ — ответственность, в разных видах и с различными интерпретациями обеспечила общее понимание коррупции как сочетание монопольной власти и права принимать произвольные решения, которыми наделены государственные чиновники, в условиях отсутствия или недостаточности внутреннего и внешнего контроля.

Таким образом, коррупциогенные факторы, предусмотренные подп. «б» и «в» п. 7 Методики, представляют особый интерес для анализа и учета при совершенствовании методик антикоррупционной экспертизы других государств.

Проблемой, характерной для всех государств, применяющих технологию антикоррупционной экспертизы, является обеспечение большего охвата, нежели это позволяют имеющиеся кадровые и экспертные ресурсы. В связи с этим в области проведения антикоррупционной экспертизы достаточно актуальным представляется внедрение компьютерных программ, позволяющих анализировать значительные массивы (big data) правовых актов и иных документов. Реализация данного решения требует не только разработки соответствующего программного обеспечения, но и решения вопроса об использовании банков данных специализированных правовых систем. Внедрение современных информационных технологий в деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы могло бы не только повысить эффективность и результативность такой деятельности, но и обеспечить получение нового знания о состоянии и коррупциогенности действующего законодательства. Возможными площадками для пилотного внедрения таких технологий могли бы стать Научный центр правовой информации Минюста России и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Антикоррупционная экспертиза — довольно «острое» оружие и существует риск его использования в противоправных целях, например в политических целях для воздействия на субъекты законодательной инициативы, создания негативного фона вокруг отдельных нормативных правовых актов, продвижения альтернативных проектов. Представляется, что неправительственные организации, осуществляющие антикоррупционную экспертизу, должны отражать национальные интересы и выражать мнение обществу, а не позиции других государств.

В связи с этим Министерством юстиции РФ подготовлен законопроект, направленный на установление ограничений в отношении физических и юридических 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. В частности, законопроектом предусмотрен запрет на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:

гражданами, имеющими неснятую или непогашенную судимость;

гражданами, включенными в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия;

гражданами, осуществляющими деятельность в органах и организациях, указанных в п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

международными и иностранными организациями;

некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента.

Недопущение возможности влияния указанных юридических лиц на социальные и политические институты российского общества рассматривается как один из приоритетов в деятельности органов государственной власти, направленных на защиту основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов российских граждан, национальных интересов Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства и поддержание общественного порядка.

Пунктом 25 Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 гг., утвержденного Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378, Министерству юстиции РФ с участием Генеральной прокуратуры РФ и иных федеральных органов исполнительной власти¹⁹, поручено провести мониторинг деятельности некоммерческих организаций, уставами которых предусмотрено участие в противодействии коррупции. Основной целью указанного мониторинга является анализ соответствия их деятельности заявленным целям.

Представляется, что соответствующие ограничения должны распространяться не только на международные иностранные организации, но и на организации, отнесенные в установленном порядке к иностранным агентам, но также на территориальные подразделения последних и их доверенных лиц. В противном случае получение иностранного финансирования может повлечь необъективное применение технологии антикоррупционной экспертизы.

Рассматриваемый законопроект распространяется как на физических лиц, так и на организации. При этом на гражданина, имеющего неснятую или непогашенную судимость, соответствующий запрет распространяется, а на юридическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, — нет. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос об установлении дополнительного ограничения на участие в проведении независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов для юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ).

¹⁹ Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ и Федеральной службы по финансовому мониторингу.

Проведенный анализ позволил сформулировать следующие выводы.

1. Во многих странах СНГ проведение антикоррупционной экспертизы предусмотрено законом о нормативных правовых актах. При этом специальные законы, принятые по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы, отсутствуют. Представляется, что такой подход к закреплению отдельных видов экспертиз является оптимальным. Необходимость принятия в Российской Федерации специального закона об антикоррупционной экспертизе была обусловлена наряду с другими причинами отсутствием закона о нормативных правовых актах.

В России закон о нормативных правовых актах разрабатывается в течение многих лет, некоторые его проекты рассматривались в палатах Федерального Собрания РФ, Правительстве РФ и в других федеральных государственных органах. Разработка данного проекта на протяжении многих лет ведется в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ²⁰. В настоящее время в рабочий вариант проекта закона о нормативных правовых актах включены положения об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

2. Отсутствие нормативно закреплённого определения антикоррупционной экспертизы составляет один из пробелов законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. При работе над его устранением целесообразно учесть подходы к определению антикоррупционной экспертизы, содержащиеся в ст. 2 Модельного закона и постановлении Правительства Молдовы от 23 августа 2006 г. № 977.

3. В некоторых странах СНГ обозначилась тенденция к возложению функции по проведению антикоррупционной и криминологической экспертизы на специализированные научные учреждения. Представляется, что эта практика заслуживает положительную оценку. В Российской Федерации также обозначаются

контуры указанной тенденции. В частности, в проект Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 гг. включено поручение Генеральной прокуратуре РФ об организации привлечения к проведению антикоррупционной экспертизы ведомственных нормативных правовых актов заинтересованных научных учреждений и высших учебных заведений.

4. Опасение вызывают ограничения объектного и субъектного состава деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Такие ограничения касаются проведения данного вида экспертизы лишь в отношении проектов нормативных правовых актов либо только проектов законов (Казахстан, Узбекистан, Кыргызская Республика).

В Российской Федерации объектный состав антикоррупционной экспертизы не подвергается столь существенным ограничениям. Вместе с тем к объектам антикоррупционной экспертизы отнесены лишь нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов. При этом иные правовые акты (индивидуальные правовые акты, принимаемые государственными и муниципальными органами, служебная документация юридических лиц: договоры, регламенты, распоряжения, решения и протоколы) в состав объектов антикоррупционной экспертизы не включены.

5. Типологии коррупционных факторов, предусмотренных методиками антикоррупционной экспертизы, нуждаются в периодическом расширении с учетом выделяемых учеными новых коррупционных факторов. Представляется целесообразным в научных исследованиях обеспечивать привязку коррупционных факторов к реальным коррупционным практикам, чтобы обеспечить достоверность и проверяемость их результатов в части выделения новых коррупционных факторов.

6. Перспективным направлением междисциплинарных научных исследований в области антикоррупционной экспертизы может стать разработка программно-технических комплексов, способных анализировать значительные объёмы информации с целью выявления положений, способствующих проявлениям коррупции в процессе применения соответствующих нормативных правовых актов и их проектов.

²⁰ Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М., 2013.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Абузярова Н. А., Артемов В. Ю., Булаевский Б. А. и др. Коррупционность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / отв. ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирин. М., 2013.
- Захарова В. И. К вопросу о правовом регулировании антикоррупционной экспертизы в государствах — участниках СНГ // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 3.
- Захарова В. И. Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы в зарубежных странах // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 3.
- Лой Е. В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. № 12.
- Севрюгин К. В. О принципах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Т. 2. № 3.
- Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.