

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ КАК ОДНА ИЗ МЕР ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В.В. КАЧАЛОВ

Качалов Владислав Викторович, доцент кафедры уголовного права и криминологии Московского областного филиала Московского университета Министерства внутренних дел России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук.

В статье приводится понятие антикоррупционной экспертизы, анализируются отдельные вопросы ее проведения, делается вывод о высоком антикоррупционном потенциале этой меры профилактики. Описываются отдельные недостатки современного состояния правового регулирования антикоррупционной экспертизы. Отмечается, что именно антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов способна существенным образом снизить их коррупциогенность. Высказывается предложение подвергать все проекты нормативных правовых актов обязательной независимой экспертизе, организовывать их широкое общественное обсуждение, закрепив необходимость участия в этом независимых экспертов - представителей общественных организаций либо учебных заведений.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, коррупция, противодействие коррупции, меры профилактики коррупции.

Anticorruption Examination of Normative Legal Acts and Their Drafts as One of Measures of Corruption Prevention at the Municipal Level

V.V. Kachalov

Kachalov Vladislav V., Assistant Professor of the Criminal Law and Criminology Department at the Moscow Regional Branch of V.Ya. Kikot' Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia Candidate of Legal Sciences.

The concept of anti-corruption examination is given in article, single questions of its carrying out are analyzed, the conclusion about the high anti-corruption potential of this measure of prevention is drawn. Separate shortcomings of a current state of legal regulation of anti-corruption examination are described. It is noted that it is anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects can significantly reduce their propensity for corruption. The offer to subject all drafts of regulations to obligatory independent examination, to organize their extensive public discussion expresses, having fixed need participation in it independent experts - representatives of public organizations or educational institutions.

Key words: anti-corruption expertise, corruption, anti-corruption, the measures of prevention of corruption.

В последнее время все большее внимание уделяется проблеме коррупции в нашей стране. Коррупцию часто характеризуют как одну из угроз национальной безопасности. "Коррупция - препятствие для развития России", - заявил в своем [Послании](#) 3 декабря 2015 г. Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин <1>. Зарубежные исследователи также называют коррупцию ключевой проблемой, стоящей перед Российским государством <2>, отмечая, что экономические издержки от коррупции

в России измеряются в миллиардах долларов в год <3>. Это вызывает особое беспокойство в связи с текущей экономической ситуацией в стране. Представляется, что снижение уровня коррупции будет благоприятным как для государства в целом, так и для его населения.

<1> [Послание](#) Президента Федеральному Собранию. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 04.12.2015).

<2> Dininio P., Orttung R.W. Explaining Patterns of Corruption in the Russian Regions. William Davidson Institute Working Paper Number 727. November 2004. P. 2.

<3> Barry M.P. Corruption in Russia: a model exploring its economic costs // Caucasian review of international affairs. Vol. 3 (4). Autumn 2009. P. 387.

Здесь не должны вводиться в заблуждения официальные статистические данные о зарегистрированных коррупционных преступлениях, которые показывают относительную стабилизацию или даже снижение ряда преступлений. Например, в соответствии с данными МВД России за 2014 г., было зарегистрировано 32 204 (-24,6%) преступления коррупционной направленности, из которых 11 893 (2,5%) составляют взяточничество, 462 (-24,5%) - посредничество во взяточничестве <4>. Коррупционные преступления в целом и наиболее опасные из них, например получение и дача взятки, в частности относятся к высоколатентным. Применительно к ним официальная статистика отражает лишь вершину айсберга и не может быть единственным источником об их состоянии, динамике и структуре.

<4> См.: Состояние преступности в России за январь - декабрь 2014 года. URL: https://mvd.ru/upload/site1/document_file/pxOrdPt4BF.pdf.

В научной литературе отмечается опасность "коррупционной стабилизации" <5>, в связи с чем повышается актуальность исследования различных мер, направленных на противодействие коррупции. Коррупция, особенно на муниципальном уровне, начинает восприниматься большинством населения как обычное явление, что оказывает разлагающее влияние на все стороны жизнедеятельности местного сообщества и государства в целом <6>.

<5> См.: Волконский Ю.К. Системное происхождение коррупции и коррупционного рейдерства. Основные принципы борьбы с ними: актуальные проблемы противодействия коррупции в современных условиях: материалы межведомственной научно-практической конференции (21 марта 2012 года). Руза: Московский областной филиал Московского университета МВД России, 2012. С. 55.

<6> См.: Маслакова Е.А. [Коррупция в органах](#) местного самоуправления: криминологические аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. N 4. С. 25.

Как справедливо подчеркивает А.В. Кудашкин, "одним из факторов, способствующих массовым коррупционным проявлениям, является некачественность законодательства, в том числе коррупциогенность нормативных правовых актов. Анализ работы правоохранительных органов и правоприменительной практики показывает, что действующие нормативные правовые акты содержат значительное количество норм, способствующих злоупотреблению властными полномочиями и, как следствие, порождающих коррупцию. Совершенствование качества правового регулирования путем устранения коррупциогенных норм, обеспечение режима законности являются важной задачей всех органов государственной власти и местного самоуправления" <7>.

<7> Кудашкин А.В. [Антикоррупционная экспертиза](#): теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с. [Электронный ресурс] // СПС "КонсультантПлюс", 2014.

В связи с этим следует заметить, что Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" <8>, закрепляя в [ст. 6](#) меры по профилактике коррупции, на одно из ведущих мест помещает антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов.

<8> СЗ РФ. 2008. N 52 (часть I). Ст. 6228.

Таким образом, вопрос проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является крайне актуальным.

Анализируя причины и условия коррупции, на первое место часто ставят недостатки действующего законодательства, предлагая в качестве основной меры по предупреждению коррупции его совершенствование <9>.

<9> См.: Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А., Головщинский К.И., Южаков В.Н. Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. М., 2004.

Причем такое совершенствование законодательства, представляется, должно осуществляться по двум направлениям: разработка, принятие, уточнение **собственно антикоррупционных норм**, то есть правовых норм, основная цель которых и заключается в противодействии коррупции, и **совершенствование всего текущего законодательства**, пробелы и неточности которого часто играют роль условий существования и развития коррупции.

Следует отметить, что по первому направлению в последнее время наметился существенный прогресс. Нашей страной был ратифицирован ряд международных документов, принято множество федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов как по противодействию коррупции в целом (например, уже указанный выше Федеральный [закон](#) от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", [Указ](#) Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. N 925 "О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции" <10>), так и по отдельным вопросам борьбы с ней (например, расширен перечень лиц, чьи доходы подлежат декларированию <11>), даны обновленные судебные разъяснения по некоторым коррупционным преступлениям <12>.

<10> СЗ РФ. 2010. N 30. Ст. 4070.

<11> См. подробнее: Волконская Е.К. [Типология личности](#) преступника-коррупционера // Российский следователь. 2013. N 14. С. 33.

<12> См., напр.: [Постановление](#) Пленума Верховного Суда Российской Федерации N 19 от 16 октября 2009 года "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий" // Российская газета. 2009. 30 октября; [Постановление](#) Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. N 24 "О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях" // Российская газета. 2013. 17 июля.

Совершенствование текущего законодательства должно происходить непрерывно, чему прежде всего и призвана способствовать антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, о правовой основе которой упоминалось выше.

В качестве подтверждения сказанного можно обратить внимание и на широкий перечень рекомендаций ГРЕКО (Группа государств против коррупции, GRECO - The Group Of States Against Corruption <13>), которые фактически касаются всех отраслей российского законодательства. Так, в докладах по оценке Российской Федерации объединенного 1-го и 2-го раундов (2008 г.) <14>, 3-го раунда (2012 г.) тема 1 "Криминализация" <15> и тема 2 "Прозрачность финансирования партий" <16> содержалось 26, 9 и 12 рекомендаций соответственно, а в отчетах по этим докладам обращалось внимание на то, что соответствующие законопроекты проходили независимую антикоррупционную экспертизу <17>.

<13> Agreement establishing the Group of States Against Corruption - GRECO - Document prepared by the Directorate of legal Affairs. Strasbourg, 1999.

<14> Joint First and Second Evaluation Rounds Evaluation Report on the Russian Federation. Adopted by GRECO at its 40-th Plenary Meeting (Strasbourg, 1 - 5 December 2008). P. 79.

<15> Third Evaluation Round Evaluation Report on the Russian Federation Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I). Adopted by GRECO at its 54th Plenary Meeting (Strasbourg, 20 - 23 March 2012). P. 30.

<16> Third Evaluation Round Evaluation Report on the Russian Federation Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 54th Plenary Meeting (Strasbourg, 20 - 23 March 2012). P. 39.

<17> Third Evaluation Round Compliance Report on the Russian Federation "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)", "Transparency of Party Funding". Adopted by GRECO at its 64th Plenary Meeting (Strasbourg, 16 - 20 June 2014). P. 5.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <18> (далее - ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе...") устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Так, в нем закрепляются подлежащие выявлению коррупциогенные факторы, принципы организации антикоррупционной экспертизы, перечень органов, проводящих ее, документы, в которых отражаются выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенные факторы, возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы институтами гражданского общества и простыми гражданами.

<18> СЗ РФ. 2010. N 4. Ст. 368.

В российском законодательстве не дается понятия антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Одним из наиболее удачных представляется определение П.А. Кабанова, который предлагает понимать под ней "деятельность компетентных и уполномоченных на то соответствующими органами физических и юридических лиц (экспертов и экспертных учреждений), состоящую из проведения исследования нормативных правовых актов и/или проектов нормативных правовых актов, иных правовых документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также дачу ими заключения или иного документа по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний, умений и навыков в области правового регулирования противодействия коррупции, и практики реализации антикоррупционного законодательства и подзаконных антикоррупционных нормативных правовых актов" <19>.

<19> Кабанов П.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации // Юридическая техника. 2014. N 8. С. 173.

ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе..." также дает понятие коррупциогенных факторов (ст. 1), закрепляет основные принципы организации антикоррупционной экспертизы (ст. 2), устанавливает перечень субъектов антикоррупционной экспертизы (ст. 3) и регламентирует другие вопросы.

Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также Методика проведения их антикоррупционной экспертизы утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <20>.

<20> СЗ РФ. 2010. N 10. Ст. 1084.

Данные Правила определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Во многих органах исполнительной власти действуют собственные нормативные документы, касающиеся проведения антикоррупционной экспертизы. Например, организация проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД регламентируется Приказом МВД России от 24 февраля 2012 г. N 120 "Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России" <21>.

<21> Российская газета. 2012. 18 мая.

Несмотря на значительную позитивную роль проанализированных нормативных правовых актов в целом, хотелось бы обратить внимание на ряд концептуальных недостатков:

- во-первых, из них прямо не вытекает требование антикоррупционной экспертизы уже действующих нормативно-правовых актов (закреплен принцип обязательности ее проведения только в отношении проектов нормативных правовых актов);

- во-вторых, заключения по результатам антикоррупционной экспертизы носят лишь рекомендательный характер;

- в-третьих, независимая антикоррупционная экспертиза не является обязательной.

Также, помимо правовых, можно обратить внимание и на недостатки иного плана. Особенно это касается муниципального уровня. Так, исследователями отмечается, что "качество муниципальных правовых документов является одной из ключевых проблем" <22>. Именно нормативным правовым актам органов местного самоуправления традиционно уделяется меньшее внимание. Речь идет как об их разработке, так и об их антикоррупционной оценке. Независимые антикоррупционные эксперты предпочитают осуществлять экспертизу широко обсуждаемых проектов федеральных нормативных правовых актов. Вместе с тем в повседневной жизнедеятельности граждане прежде всего сталкиваются с муниципальными услугами - в больницах, школах и дошкольных учреждениях и пр. - и могут стать жертвами коррупциогенных положений различных правовых документов.

<22> Маслакова Е.А. [Антикоррупционная экспертиза](#) муниципальных нормативных правовых актов и их проектов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. N 4. С. 5.

Представляется, что именно антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов способна существенным образом снизить их коррупциогенность. Проекты нормативно-правовых актов следует подвергать как всесторонней антикоррупционной экспертизе в органах государственной власти и местного самоуправления, так и независимой экспертизе, организовывать их широкое общественное обсуждение, своевременно публикуя их на интернет-сайтах государственных органов и на сайте regulation.gov.ru. В нормативных документах следует предусмотреть обязательное проведение независимой антикоррупционной экспертизы или обязательное участие в ней независимых экспертов - представителей общественных организаций либо учебных заведений <23>. Не следует недооценивать необходимость антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов.

<23> См.: Качалов В.В. [Общественная антикоррупционная экспертиза](#) законодательства как элемент системы защиты прав граждан от коррупции // Безопасность бизнеса. 2012. N 3. С. 2 - 3.

В целом антикоррупционная экспертиза должна рассматриваться как важный элемент системы профилактики коррупционных проявлений.

Литература

1. Dininio P., Orttung R.W. Explaining Patterns of Corruption in the Russian Regions. William Davidson Institute Working Paper Number 727. November 2004. P. 2.
2. Barry M.P. Corruption in Russia: a model exploring its economic costs // *Caucasian review of international affairs*. Vol. 3 (4). Autumn 2009. P. 387.
3. Волконский Ю.К. Системное происхождение коррупции и коррупционного рейдерства. Основные принципы борьбы с ними: актуальные проблемы противодействия коррупции в современных условиях: материалы межведомственной научно-практической конференции (21 марта 2012 года). Руза: Московский областной филиал Московского университета МВД России, 2012. С. 55.
4. Маслакова Е.А. [Коррупция в органах](#) местного самоуправления: криминологические аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. N 4. С. 25.
5. Кудашкин А.В. [Антикоррупционная экспертиза](#): теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с. [Электронный ресурс] // СПС "КонсультантПлюс", 2014.
6. Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А., Головщинский К.И., Южаков В.Н. Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. М., 2004.
7. Волконская Е.К. [Типология личности](#) преступника-коррупционера // *Российский следователь*. 2013. N 14. С. 33.
8. Кабанов П.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации // *Юридическая техника*. 2014. N 8. С. 173.
9. Маслакова Е.А. [Антикоррупционная экспертиза](#) муниципальных нормативных правовых актов и их проектов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. N 4. С. 5.
10. Качалов В.В. [Общественная антикоррупционная экспертиза](#) законодательства как

элемент системы защиты прав граждан от коррупции // Безопасность бизнеса. 2012. N 3.
С. 2 - 3.
