

# АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

УДК 343.35:328.185

**В.Н. АГЕЕВ,**

*кандидат юридических наук, доцент*

*Филиал Казанского государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина  
в г. Набережные Челны*

E-mail: ageev\_fksu@mail.ru

## ПРИНЦИПЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

*В статье формулируется понятие антикоррупционной экспертизы и анализируются принципы антикоррупционной экспертизы, закрепленные в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".*

Относительно новым, но весьма эффективным элементом общепредупредительной деятельности в области противодействия коррупции в настоящее время криминологами признается проведение антикоррупционных экспертиз принимаемых законодательных и иных нормативных актов и важнейших государственных решений; к последним относятся проекты концепций, федеральных и региональных целевых программ и других управленческих решений.

Под антикоррупционной экспертизой в самом общем смысле принято понимать деятельность по выявлению и описанию коррупционно опасных факторов, относящихся к действующим нормативным правовым актам и их проектам, а также разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

Любое правовое явление основывается на ряде определяющих идей, которые выражают основные тенденции и синтезируют опыт развития этого явления. Антикоррупционная экс-

пертиза как правовое явление не является исключением и базируется на ряде принципов.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" [1] определил основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), детальный анализ которых может представлять не только научный, но и сугубо практический интерес. Предлагаемые к рассмотрению принципы содержатся в ст. 2 указанного закона. К ним относятся следующие:

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экс-

пертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее – органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Само понятие "принцип" является философским и обозначает первоначало, руководящую идею, основное правило поведения; центральное понятие, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован [2, с. 344].

Под принципами права понимаются основные исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора. Они воплощают закономерности права, его природу и социальное назначение, представляют собой наиболее общие правила поведения, которые либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из его смысла [3, с. 117].

Своеобразную трактовку принципа дает Д.А. Ковачев, согласно которой "принцип – это объективно существующая политическая или кибернетическая закономерность, а также закономерность самой правовой материи, которая нашла выражение в определенной системе институтов, направленной на обеспечение свободного ее действия" [4, с. 73].

Представляется, что принципы права должны отражать и выражать основные ценности, на которые ориентируется право. Принципы – это своего рода отправные пункты, показывающие вектор правового регулирования. Они являются более фундаментальными и обобщен-

ными правилами поведения, нежели юридические нормы; обладают значительной устойчивостью и стабильностью, фиксируясь преимущественно в Конституциях либо важнейших законах [3, с. 118].

Принципы выступают в качестве своеобразной несущей конструкции, на основе которой создаются и реализуются не только нормы, институты или отрасли, но и вся система права. Они служат своеобразными ориентирами для правотворческой (оказывают огромное влияние на весь процесс подготовки и издания нормативных актов), правоприменительной и правоохранительной деятельности. От степени их соблюдения в прямой зависимости находится уровень слаженности, стабильности и эффективности правовой системы [5, с. 74].

Принципы права участвуют в регулировании общественных отношений, так как они не только определяют общие направления правового воздействия, но и могут быть положены в обоснование решения по конкретному юридическому делу.

Как уже отмечалось выше, антикоррупционная экспертиза как правовой институт также базируется на ряде сущностных идей. Подчеркивая их неоспоримую важность, законодатель счел необходимым закрепить эти сущностные идеи законодательно.

Остановимся на каждом из принципов подробнее.

Под обязательностью проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов следует понимать требование к органам государственной власти и органам местного самоуправления об обязательном проведении государственной или независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов до их официального принятия или введения в действие.

Требование обязательности государственной (официальной) антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов отражено в ряде нормативных правовых актов. Например, в приказе Министерства юстиции Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 136 "Об организации работы по проведению экс-

пертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" [6] указывается необходимость проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов, поступивших в это ведомство на юридическую экспертизу.

Несколько раньше требование об обязательности государственной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов появилось в нормативных правовых актах некоторых субъектов Российской Федерации. Так, в Республике Татарстан это требование было введено к проектам нормативных правовых актов органов исполнительной власти еще в сентябре 2007 г. и отразилось в Постановлении Кабинета Министров Республики Татарстан от 20 сентября 2007 г. № 474, в котором предусматривалась официальная (государственная) антикоррупционная экспертиза [7].

Принцип обязательности проведения любой экспертизы в общеправовом контексте предполагает, как правило, две составляющие: обязательность проведения данной экспертизы и обязательность выполнения тех выводов, которые содержатся в заключении экспертизы.

Всем известно, что даже самая удачно проведенная экспертиза не будет эффективной, если ее результаты не будут должным образом учтены законодателем.

Следует отметить, что, закрепив обязательность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, законодатель, к сожалению, не закрепил вторую составляющую принципа обязательности – заключение, составляемое при проведении антикоррупционной экспертизы, носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению, а не исполнению (ст. ст. 4 и 5 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов").

В данном случае, по нашему мнению, имеет место серьезный пробел, поскольку непридание обязательного характера результатам ан-

тикоррупционной экспертизы может привести к принятию коррупциогенных актов, тем более, что всегда находятся силы, очень эффективным образом доказывающие отсутствие коррупциогенности нормативно-правового акта или же необходимость принятия явно коррупциогенного акта для обеспечения так называемой эффективности управления.

При обсуждении проекта Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" на этот факт обращал внимание директор департамента по вопросам административной реформы Центра стратегических разработок В.Н. Южаков. Он отмечал, что в случае принятия Закона в том виде, в котором он принят в настоящее время, проведение антикоррупционной экспертизы и выявление коррупционных факторов не гарантирует их устранения из действующих ранее принятых нормативных правовых актов. Закон не требует их обязательного устранения. Кроме того, устранение выявленных в ходе антикоррупционной экспертизы коррупционных факторов не является обязательным [8].

Им же, совершенно справедливо на наш взгляд, отмечается, что обязательной должна быть антикоррупционная экспертиза не только проектов нормативных правовых актов, но и действующих ранее принятых нормативных правовых актов [8].

Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами как принцип организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заключается том, что эксперт, исследуя представленный документ, должен анализировать и другие нормативные правовые акты, регулирующие однородные правоотношения. При обнаружении в проекте нормативного правового акта или в действующем правовом акте, регулирующем однородные отношения, коррупциогенных факторов, он должен уметь оценить и предложить эффективные меры по исключению в них этих факторов.

Необходимость соблюдения указанного принципа обоснована тем, что все принимае-

мые и действующие правовые акты обладают и общими, и специфическими чертами, находясь в строгой зависимости друг от друга. Игнорирование этого факта снижает эффект правотворческой и правоприменительной деятельности, затрудняет формирование нормативно-правового массива, доступного для граждан, должностных лиц и специалистов.

Говоря о принципе обоснованности объективности и проверяемости антикоррупционной экспертизы, следует отметить, что любому научному познанию присуща строгая доказательность, обоснованность полученных результатов, достоверность и объективность выводов, и антикоррупционная экспертиза как вид научного познания в этом смысле не исключение. Кроме того, одним из важнейших критериев научности является принцип проверяемости, то есть воспроизводимость знаний через практическое применение.

Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как принцип организации антикоррупционной экспертизы заключается в том, что экспертом проводится исследование каждой нормы правового акта или его проекта на коррупциогенность и излагаются его результаты с учетом состава и последовательности коррупциогенных факторов. Проверяемость результатов, кроме всего прочего, достигается за счет единообразного изложения выявленных коррупционных факторов.

Для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность, по мнению Э.В. Талапиной и В.Н. Южакова, необходимо соблюдать следующие правила.

Во-первых, экспертизу коррупциогенности каждой нормы нормативного правового акта и изложение ее результатов необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности.

Во-вторых, каждая норма нормативного правового акта должна быть проверена на на-

личие/отсутствие каждого типичного коррупционного фактора и проявления коррупциогенности.

В-третьих, каждый типичный коррупционный фактор и проявление коррупциогенности должны быть проверены на их присутствие/отсутствие в каждой норме нормативного правового акта.

В-четвертых, типичные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности выявляются и указываются независимо от того, включены ли они в нормативный правовой акт умышленно или непреднамеренно, без оценки этих обстоятельств.

В-пятых, любой выявленный в ходе экспертизы типичный коррупционный фактор (проявление коррупциогенности) должен быть устранен из нормативного правового акта.

В-шестых, выявленные в ходе анализа нетипичные положения, которые могут способствовать коррупции, указываются в заключении по результатам экспертизы коррупциогенности нормативного правового акта и подлежат устранению в том же порядке, что и коррупционные факторы и проявления коррупциогенности, признанные типичными [9].

В процессе научного познания характерно использование для исследования общенаучных приемов и методов.

Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов достигается использованием единой методики и правил (правовых механизмов) проведения антикоррупционной экспертизы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196 утверждена Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [10].

Основной задачей применения указанной методики названо обеспечение проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в документах положений, способствующих созданию

условий для проявления коррупции, и предотвращения включения в них указанных положений.

Методикой определяются основные правила проведения экспертизы на коррупциогенность, в соответствии с которой эффективность проведения экспертизы на коррупциогенность определяется ее системностью, достоверностью и проверяемостью результатов. Выявленные при проведении экспертизы на коррупциогенность положения, не относящиеся к коррупционным факторам, но которые могут способствовать созданию условий для проявления коррупции, указываются в экспертном заключении. Коррупционными факторами признаются положения проектов документов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их.

По мнению ряда авторов, методика антикоррупционной экспертизы основана на трех принципах:

1. Типизация "корней" коррупции – их очень много, особенно учитывая то, что они специально создаются лоббистами под свои конкретные интересы. Эксперты выделяют 22 вида таких типичных предпосылок.

2. Системность – должны выявляться и устраняться все виды предпосылок; если ограничиться только некоторыми из них, то ничего не изменится.

3. Проверимость и публичность – для этого принципиально важно, чтобы заключения экспертов, проводящих экспертизу, были облечены в определенную форму, чтобы было легко проверить, не произошло ли сокрытия каких-либо коррупционных факторов [11, с. 82-83].

Наиболее значимым принципом организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является профессиональная компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов.

Указанный принцип означает, что антикоррупционную экспертизу должны проводить

специалисты в области применения анализируемого законодательного акта, квалификация которых состоит в том, чтобы на основе общетеоретических и специальных познаний, в том числе знаний практики применения законодательства (как позитивной, так и связанной с правонарушениями в данной области), осмыслить реальную степень возможности использования соответствующих особенностей нормативно-правовых формул в коррупционных целях [12, с. 27].

Профессиональная компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, предполагает наличие высшего или послевузовского профессионального образования, как правило, юридического, и стажа работы по специальности не менее пяти лет. Эти требования сформулированы и закреплены в Правилах проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [13] и Положении об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность [14]. При этом работой по специальности признается работа, сопряженная с юридической (правоприменительной и правотворческой) деятельностью.

Важность данного принципа заключается в том, что уровень знаний эксперта является одним из существенных элементов антикоррупционной экспертизы. Несоответствие уровня компетентности эксперта степени сложности экспертизы может привести его к ошибочному заключению через заблуждение. Принцип компетентности направлен на предупреждение таких ошибок. Он непосредственно связан с принципом объективности, предполагающим применение научно обоснованных методов получения и интерпретации результатов исследования.

Сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государствен-

ной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заключается в представлении институтам гражданского общества и гражданам, аккредитованным в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, необходимых материалов для производства антикоррупционной экспертизы, а также учет мнения независимых экспертов в процессе правотворчества. При этом в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрацией указанные органы обязаны выставлять на свой официальный сайт проекты нормативных правовых актов в Интернете в день направления их в юридическую службу для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы указанных проектов нормативных правовых актов [15].

В Федеральном законе "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", таким образом, прописана возможность института гражданского общества и самих гражданам проводить экспертизу принимаемых нормативных документов как на федеральном уровне, так и у себя на местах и обращаться в соответствующие органы с предложениями исправить коррупционную составляющую, если таковая имеется.

Через этот принцип реализуются принципы открытости и публичности, позволяющие в максимальной степени учитывать весь спектр мнений, в том числе независимых экспертов.

Единство общественной и правовой природы антикоррупционной экспертизы является определяющим для решения стоящих перед ней задач. В данном контексте особое значение должно уделяться формированию и внедрению системы мониторинга законодательства, которая нуждается в серьезной общественной поддержке. Это означает, что она должна

непрерывно получать двусторонние оценки эффективности от сотрудников законодательной, исполнительной и судебной систем, с одной стороны, и от широких масс общества – с другой [12, с. 28].

#### Список литературы

1. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.
2. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1986. – 590 с.
3. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М.: Юрист, 2004. – 512 с.
4. Ковачев Д.А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. – 1997. – № 9. – С. 71-77.
5. Марченко М.Н. Теория государства и права. – М.: Проспект, ТК Велби, 2004. – 648 с.
6. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 30.
7. Об утверждении Порядка представления нормативных правовых актов Республики Татарстан и их проектов на антикоррупционную экспертизу в Кабинет Министров Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 20 сентября 2007 г. № 474 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2007. – № 39. – Ст. 1488.
8. Южаков В.Н. Антикоррупционная экспертиза: Шанс на очищение // Ведомости. – 2009. – № 118 (2388).
9. Талапина Э.В., Южаков В.Н. Примерная методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. – URL: <http://www.gossov.tatarstan.ru>
10. Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постановление Правительства Российской Федерации от 05 марта 2009 г. № 196 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 10. – Ст. 1241.
11. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. – 2005. – № 2. – С. 77-88.
12. Матковский С.В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы // Российский следователь. – 2008. – № 24. – С. 27-30.
13. Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 10. – Ст. 1240.

14. Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 92 // Российская газета. – 2009. – 24 апреля.

15. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

*В редакцию материал поступил 16.11.09.*

*Ключевые слова:* антикоррупционная экспертиза, принципы организации антикоррупционной экспертизы, Методика проведения антикоррупционной экспертизы, Правила проведения антикоррупционной экспертизы.

### **АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОВЫХ АКТОВ**

*– деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупционных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов\*.*

### **АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОВЫХ АКТОВ**

**ОБЩЕСТВЕННАЯ** – *деятельность, осуществляемая специалистами из негосударственных общественных организаций (учреждений) по собственной инициативе или по инициативе других лиц на общественных началах, по выявлению, фиксации, классификации и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение (нейтрализацию) или ограничение деятельности таких факторов.*

### **ЗАДАЧИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ**

*– это ближайшие перспективные направления деятельности в сфере противодействия коррупции. Таковыми являются: предупреждение коррупции; обеспечение справедливой юридической ответственности за коррупционные правонарушения; возмещение вреда, причиняемого коррупционным правонарушением; мониторинг коррупциогенных факторов и мер борьбы с коррупцией; формирование антикоррупционного общественного сознания; обеспечение прав граждан и организаций на доступ к информации о фактах коррупции и коррупциогенных факторах, а также на их свободное освещение в средствах массовой коммуникации; поддержка предпринимателей и иных участников хозяйственной деятельности, не приемлющих подкуп в качестве средства достижения коммерческих, корпоративных и иных целей.*

\* Для удобства читателей в журнале приведены термины из словаря «Коррупция. Антикоррупционная политика / И.И. Бикеев, А.Э. Бикмухаметов, Р.Р. Газимзянов и др.; под общ. ред. Р.Р. Газимзянова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Казань, 2009. – 123 с.