УДК 342.537.3

DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-1-25-31

К вопросу о роли антикоррупционной экспертизы в правотворческой деятельности государства

Е. В. Раздьяконова

Новосибирский государственный университет

Новосибирск, Россия

Новосибирский государственный технический университет

Новосибирск, Россия

Аннотация

В исследовании об антикоррупционной экспертизе как мере профилактики коррупции затрагиваются лишь отдельные аспекты этой темы.

В разделе статьи, посвященной сущности эффективности антикоррупционной экспертизы, отмечается, что цель применения антикоррупционной экспертизы – исключение из правового пространства правовых норм, создающих возможности для коррупции, но отсутствует аудит эффективности применения именно этой отдельной нормы профилактики коррупции. Во второй части статьи анализируются тенденции, способствующие повышению эффективности антикоррупционной экспертизы, и здесь автор опирается на преимущества общественного антикоррупционного контроля.

Научная новизна исследования заключается в том, что обосновывается необходимость проведения аудита эффективности антикоррупционной экспертизы – расчет прогнозируемого результата снижения коррупционных проявлений, что свидетельствует о реальном действии института антикоррупционной экспертизы. Также указывается на необходимость повышения уровня правосознания граждан путем привлечения широкого круга лиц к проведению антикоррупционной экспертизы.

Научным результатом исследования стало предложение изменения требований к лицам, желающим получить государственную аккредитацию в качестве независимого эксперта по проведению антикоррупционной экспертизы.

Ключевые слова

профилактика коррупции, антикоррупционная экспертиза, аудит эффективности

Для цитирования

Раздьяконова Е. В. К вопросу о роли антикоррупционной экспертизы в правотворческой деятельности государства // Юридическая наука и практика. 2021. Т. 17, № 1. С. 25–31. DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-1-25-31

On the Question of the Role of Anti-Corruption Expertise in the Legislative Activity of the State

E. Razdieiakonova

Novosibirsk State University

Novosibirsk, Russian Federation

Novosibirsk State Technical University

Novosibirsk, Russian Federation

Abstract

The study on anti-corruption expertise as a measure of corruption prevention touches on only certain aspects of this topic. In the section of the article devoted to the essence of the effectiveness of anti-corruption expertise, it is noted that the purpose of using anti-corruption expertise is to exclude from the legal space legal norms that create

opportunities for corruption, but there is no audit of the effectiveness of the application of this particular norm of corruption prevention.

In the second part of the article, trends are analyzed that contribute to an increase in the effectiveness of anti-corruption expertise, and here the author relies on the advantages of public anti-corruption control.

The scientific novelty of the study lies in the fact that it substantiates the need for an audit of the effectiveness of anti-corruption expertise – calculating the predicted result of reducing manifestations of corruption, which will indicate the real action of the institution of anti-corruption expertise. It also points to the need to increase the level of legal awareness of citizens by involving a wide range of people in conducting anti-corruption expertise. The scientific result of the study was the proposal for the need to change the requirements for persons wishing to obtain state accreditation as an independent expert for conducting anti-corruption expertise.

Keywords

prevention of corruption, anti-corruption expertise, performance audit

For citation

Razdieiakonova E. V. On the Question of the Role of Anti-Corruption Expertise in the Legislative Activity of the State. *Juridical Science and Practice*, 2021, vol. 17, no. 1, p. 25–31. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2021-17-1-25-31

Федеральное законодательство¹ относит антикоррупционную экспертизу к мерам профилактики коррупции. Согласно толковому словарю С. И. Ожегова, профилактика – совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка². Таким образом, антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов – это предупредительное мероприятие в отношении фактов коррупции. Цель антикоррупционной экспертизы – исключение из правового пространства правовых норм, создающих вероятность и предпосылки коррупции. В настоящее время государство не ставит целью проводить аудит эффективности профилактики коррупции для определения не только общего уровня коррупции в результате применения всех предусмотренных мер, но и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов отдельно.

«К сожалению, в современной России коррупция стала одной из характеристик современной российской действительности. Относясь к числу наиболее опасных негативных социальных явлений, она приводит к разрушению основ правопорядка и резко ослабляет все государственные институты», – указывает А. Ю. Гулягин [1. С. 12].

В XVIII в. французский писатель, правовед Шарль Монтескьё указывал: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела» [2. С. 289]. Меры по предупреждению злоупотребления властью включают в себя и меры по предупреждению коррупции. Т. Я. Хабриева пишет, что, в последние два десятилетия проблема борьбы с коррупцией из разряда общеуголовных задач трансформировалась в имиджевый показатель эффективности государственного управления [3. С. 11].

Основным документом международного характера, где указывается на необходимость проведения оценки правовых документов с целью определения их адекватности для предупреждения коррупции и борьбы с ней, стала Конвенция ООН против коррупции³ 2003 г. Так, указанная Конвенция ООН против коррупции создала международно-правовую основу под экспертизу нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. Инструментарий антикоррупционной экспертизы, закрепленный легально, используется в России уже более 10 лет. Речь идет методике проведения антикоррупционной экспертизы, правовое регулирование которой осуществляется Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нор-

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 31.07.20) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

² Толковый словарь Ожегова онлайн. URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=25059> (дата обращения 20.12.2020).

³ О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

мативных правовых актов»⁴ и Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁵.

Применение методики позволяет субъектам проведения антикоррупционной экспертизы выявлять ежегодно коррупциогенные факторы в текстах правовых актов и их проектов. Так, в первом полугодии 2019 г. органами прокуратуры России проведена антикоррупционная экспертиза 968 тыс. нормативных правовых актов и их проектов (в первом полугодии 2018 г. – 899 тыс.). Выявлено 48,2 тыс. нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы (46,8 тыс.). В указанных нормативных правовых актах и их проектах содержалось 61,4 тыс. коррупциогенных факторов. В результате из 38 тыс. нормативных правовых актов и их проектов (в первом полугодии 2018 г. – из 35 тыс.) исключено 47,5 тыс. коррупциогенных факторов (в первом полугодии 2018 г. – 44 тыс.)⁶. Эти данные, безусловно, свидетельствуют о необходимости проведения антикоррупционной экспертизы, так как качество подготовки нормативных правовых актов существенно не повышается, и именно это является причиной таких цифр по итогам работы органов прокуратуры. Но в то же время эти цифры не свидетельствуют о том, что результаты проведения антикоррупционной экспертизы повлияли на снижение уровня коррупции.

Профессор М. В. Клейменов отмечает, что антикоррупционная экспертиза в России – это разновидность криминологической экспертизы, охватывающая только часть работы по криминологической экспертизе, поскольку криминогенные положения законопроекта не исчерпываются коррупциогенностью [4. С. 154]. В науке разрабатываются комплексные проекты, посвященные криминологической экспертизе⁷, однако пока эти идеи не нашли законодательного воплощения.

В целом 10-летний опыт антикоррупционной экспертизы не раскрывает того, как коррупциогенные факторы создают возможность для совершения коррупционных правонарушений. Отдельные случаи из практики прошлых лет, на основании которых и можно делать вывод о несовершенстве некоторых норм, позволяющих государственным и муниципальным служащим использовать их в своем собственном интересе, в первую очередь свидетельствуют о низком правосознании самих служащих, а во вторую – о коррупциогенности норм. В отношении самих служащих применение комплекса мер, направленных на противодействие коррупции, включая систему отбора кадров, свидетельствует скорее о действии презумпции добросовестности служащих, толкующих в процессе правоприменения правовые акты, но следует отметить, что социологические или иные научные исследования, посвященные этому вопросу, не проводятся. В судебных решениях о фактах коррупции отсутствует какой-либо анализ нормативной базы, недостатки которой способствовали совершению противоправного коррупционного деяния.

Официальные источники государственных органов не содержат информации о том, какое количество коррупционных правонарушений предупреждено только за счет устранения дефектов норм, выявленных в результате антикоррупционной экспертизы.

Энди МакДевитт, член Transparency International, в статье «Стратегии борьбы с коррупцией высших органов аудита» отмечает, что посредством регулярного анализа нарушений, выявленных в ходе аудита и анализа законодательства, высшие органы аудита (BOA), соз-

⁴ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (в ред. от 11.10.2018) // Собр. законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

⁵ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (в ред. от 10.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

⁶ О результатах работы органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов за первое полугодие 2019 года. 12 августа 2019. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/expert/nadzor/document-1678326/>.

⁷ <http://crimas.ru/?p=1685> (дата обращения 20.12.20).

данные в государстве для комплексной борьбы с коррупцией, могут внести свой вклад в экспертизу, чтобы влиять на законы и нормативные акты, чтобы они не поощряли коррупцию, хотя эта роль редко выходит за рамки консультативной [5. Р. 3]. В руководстве предлагается обратить внимание на результаты и механизмы контроля для предотвращения коррупции, в частности использовать аудит эффективности, который обычно фокусируется на оценке экономичности, эффективности, действенности и справедливости институциональной основы противодействия коррупции [5. Р. 7].

В качестве дополнительной цели проведения антикоррупционной экспертизы необходим аудит эффективности – количественный прогнозируемый результат снижения коррупционных проявлений не только за счет применения совокупности мер профилактики коррупции, но и отдельно в результате проведения антикоррупционной экспертизы, что будет свидетельствовать о реальном действии института антикоррупционной экспертизы.

Доктор юридических наук, профессор И. А. Кравец указывает: «В научной юриспруденции положительно оценивается потребность расширения сферы правового регулирования применительно к управленческой деятельности. Управление на основе права способствует преодолению “теневых” права и неформальных институтов, создает условия для минимизации коррупции на государственной и муниципальной службе и др. Существует проблема активного использования человеческого фактора в целях вовлечения граждан для участия в управлении делами государства. На концептуальном уровне это может быть связано с отсутствием ясного понимания границ взаимосвязи между хорошими и эффективными публичными институтами, обеспечением господства права в публичной сфере и повышением демократического участия граждан в управлении делами государства» [6. С. 43]. Имея цель повышения демократического участия граждан в управлении делами государства, государство зачастую очерчивает и границы такого участия. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 13.05.2014 № 971-О имеется отсылка к материалам дела, из которых следует, что уставные цели и фактическая деятельность получающей финансирование от иностранных источников автономной некоммерческой организации «Центр антикоррупционных исследований и инициатив “Трансперенси Интернешнл-Р”», в частности проведение публичных мероприятий по вопросам противодействия коррупции в деятельности государственных органов и осуществление независимой антикоррупционной экспертизы законопроекта о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, свидетельствуют о ее участии в формировании общественного мнения о проводимой государственной политике и воздействии на принятие органами государственной власти Российской Федерации решений⁸.

Как отмечает Н. А. Морозов, некоторые наши законы были и есть более продуманы и детализированы по сравнению с зарубежным законодательством. Так, например, в Японии наше уголовное законодательство исследуют и изучают как более эффективное, чем свое, тем не менее проблема преступности в Японии на низовом уровне разрешена значительно лучше, чем в России. «Особенность уголовной политики Японии состоит в том, что акценты в борьбе с преступностью смещены из области “государственно-правового” в область “социального”, а ее эффективность объясняется не столько разработанностью институтов (которые порой уступают российским аналогам), не столько совершенством юридической техники, сколько соответствием правовой системы устоям японского общества, его традициям, социальным поведенческим стереотипам, этическим воззрениям» [7. С. 121–122]. Такие аспекты

⁸ По жалобе автономной некоммерческой организации «Центр антикоррупционных исследований и инициатив “Трансперенси Интернешнл-Р”» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», а также статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»: Определение Конституционного Суда РФ от 13.05.2014 № 971-О. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision162238.pdf> (дата обращения 21.12.2020).

можно внедрить посредством вовлечения «общественного (гражданского) антикоррупционного контроля». Так, деятельность независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, является частью «общественного (гражданского) антикоррупционного контроля», который в научной литературе рассматривается как элемент государственной политики в области предупреждения и противодействия коррупции. В науке под общественным (гражданским) антикоррупционным контролем понимается деятельность субъектов общественного антикоррупционного контроля по мониторингу государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и организаций с целью предотвращения и борьбы с коррупцией [8. Р. 99].

10-летний опыт использования антикоррупционной экспертизы представлен обширными результатами. Это обуславливается не только деятельностью государственных органов – Прокуратуры РФ и Министерства юстиции РФ, но и работой независимых аккредитованных Минюстом России экспертов, которые могут привлекаться к проведению антикоррупционной экспертизы на постоянной основе. Однако, по данным Прокуратуры Новосибирской области, за последние три года не поступило ни одного экспертного заключения от аккредитованных независимых экспертов. Такая тенденция обусловлена возможностями самих независимых экспертов, что свидетельствует о необходимости поиска дополнительных стимулов для участия граждан и организаций в независимой экспертизе. И в первую очередь представляется возможным сместить акценты в сторону социального аспекта, расширяя круг возможных лиц, которые могут стать аккредитованными экспертами.

Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов установлено, что заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит *рекомендательный* характер⁹. Но далее при анализе норм приказа Минюста России от 29 марта 2019 г. № 57¹⁰ наблюдается антиномия. Этим актом предъявляется ряд требований к лицу, желающему получить государственную аккредитацию в качестве независимого эксперта, которые явно не соотносятся с рекомендательным характером экспертного заключения.

Так, согласно нормам указанного приказа заявителям могут быть: граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет. Обоснованность такого требования вызывает ряд сомнений. Так, студенты выпускного курса, магистранты юридических факультетов, факультетов, осуществляющих подготовку государственных и муниципальных служащих, вполне способны к антикоррупционному анализу нормативных актов и их проектов, и предоставление им возможности за счет изменения требований будет способствовать повышению их правосознания, в том числе и как будущих государственных и муниципальных служащих, и расширять сферу общественного антикоррупционного контроля.

Также из анализа норм Приказа вытекает требование по отношению к заявителям на статус независимого аккредитованного эксперта иметь постоянное место работы. В перечне документов содержится требование представить копию трудовой книжки (с наличием записи «Работает по настоящее время», заверенной печатью организации и выполненной в течение одного месяца до дня подачи заявления); справку с места работы (службы), подтверждающую наличие у гражданина соответствующего стажа работы по специальности, заверенную

⁹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (в ред. от 10.07.2017) // Собр. законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

¹⁰ 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 РФ от 29 марта 2019 г. № 57 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 5 апреля 2019 г.

печатью организации. Эти требования, в свою очередь, ограничивают круг возможных независимых экспертов из числа тех, кто уже не работает – пенсионеров, но при этом имеющих большой богатый опыт работы и с учетом этого опыта способных к качественной экспертизе. Изменения требований в этой части также может способствовать расширению сферы общественного антикоррупционного контроля.

Как пишет Энди МакДевитт, повышенное участие граждан и организаций гражданского общества (ОГО) приводит к синергии, которая повышает эффективность антикоррупционного контроля в целом [5. Р. 9].

В заключение следует отметить, что антикоррупционная экспертиза является одной из мер профилактики коррупции, представляет собой тот инструмент, который применяется в антикоррупционных стратегиях и признается эффективным во многих странах. Безусловно, накопленный практический опыт представляет интерес, анализ которого позволит определить, насколько эффективно этот инструмент применяется и какие существуют возможности для его корригирования.

Список литературы

1. **Гулягин А. Ю.** Актуальные вопросы компетенции органов юстиции: Монография. М.: Юрист, 2009. 200 с.
2. **Монтескьё Ш.** Избранные произведения. В 2 т. / Под общ. ред. М. П. Баскина. М.: Госполитиздат, 1955. 799 с.
3. **Хабриева Т. Я.** Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 4 (59). С. 5–13.
4. **Клеймёнов М. П.** Криминологическое законодательство и криминологическое право в России // Lex russica (Русский закон). 2018. № 2 (135). С. 148–159.
5. **McDevitt A.** Supreme audit institutions' anti-corruption strategies. Transparency International. Stable. 2020. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep26769>
6. **Кравец И. А.** «Господство права» и «благое управление» как конституционные ценности в публичной сфере и государственном управлении // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 38–58. DOI 10.12737/jrl.2019.12.4
7. **Морозов Н. А.** Преступность и борьба с ней в Японии. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 215 с.
8. **Kuznetsov S. V., Magizov R. R., Radzevanovskaya Y. V., Alexey V. K., Mukhametgaliev I. G., Andino M.** Public anti-corruption control as a mechanism to counter corruption in the Russian Federation. *International Journal of Recent Technology and Engineering*, 2019, vol. 7 (6), p. 99–102.

References

1. **Gulyagin A.** Topical issues of the competence of the justice authorities. Monograph. Moscow, Jurist Publ., 2009, 200 p. (in Russ.)
2. **Montesquieu S.** Selected works. In 2 vols. Ed. by M. P. Baskin. Moscow, Gospolitizdat, 1955, 799 p. (in Russ.)
3. **Khabrieva T. Ya.** Corruption and the rule of law in the focus of modern legal doctrine. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2016, no. 4 (59), p. 5–13. (in Russ.)
4. **Kleymenov M. P.** Criminological legislation and criminological law in Russia. *Lex russica (Russian law)*, 2018, no. 2 (135), p. 148–159. (in Russ.)
5. **McDevitt A.** Supreme audit institutions' anti-corruption strategies. Transparency International. Stable. 2020. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep26769>
6. **Kravets I. A.** “The rule of law” and “good governance” as constitutional values in the public sphere and public administration. *Journal of Russian Law*, 2019, no. 12, p. 38–58. (in Russ.)
7. **Morozov N. A.** Crime and the fight against it in Japan. St. Petersburg, Legal Center Press, 2003, 215 p. (in Russ.)

8. **Kuznetsov S. V., Magizov R. R., Radzevanovskaya Y. V., Alexey V. K., Mukhametgaliev I. G., Andino M.** Public anti-corruption control as a mechanism to counter corruption in the Russian Federation. *International Journal of Recent Technology and Engineering*, 2019, vol. 7 (6), p. 99–102.

Материал поступил в редколлегию

Received
19.12.2020

Сведения об авторе / Information about the Author

Раздьяконова Евгения Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории, истории государства и права, конституционного права, доцент кафедры правоведения, Новосибирский государственный университет (Новосибирск, Россия)

Evgeniya V. Razdieiakonova, Candidate of Juridical Sciences, Docent of Department of theory and history of state and law, constitutional law, Novosibirsk State University (Novosibirsk, Russian Federation)

er505@ngs.ru