

# ПОЛИЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Слепкова О.А.

## ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ФТС РОССИИ

**Б**орьба с коррупцией представляет собой сложную системную деятельность, направленную на снижение и нейтрализацию уровня коррупционных элементов в государстве, создание административных барьеров её развития и распространения. В системе средств борьбы с коррупцией особая роль принадлежит предупредительно-профилактическим мерам, среди которых важное место отводится организационным и правовым способам совершенствования законодательной деятельности.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов выступает в качестве механизма повышения эффективности законодательства, она способствует устранению дефектов законодательства, которые могут порождать коррупционные правонарушения.

Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, среди мер по профилактике коррупции в особую категорию выделена антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

От эффективности проведения антикоррупционной экспертизы в значительной сте-

пени зависит качество нормативного правового акта, как регулятора общественных отношений, соответственно, применение механизма антикоррупционной экспертизы на стадии проектирования нормативного правового акта, а именно: выявление коррупциогенных факторов, учет и фиксация заключений экспертов, соблюдение процедуры осуществления антикоррупционной экспертизы, – все это должно препятствовать возникновению коррупционных элементов в системе законодательства.

По данным, размещенным на официальном сайте ФТС России, за 1 полугодие 2011 г. проведена экспертиза 94 проектов нормативных правовых актов, за 2 полугодие 2011 г. – 57 проектов нормативных правовых актов. Данные представленные за 2012 год говорят о тенденции снижения количества проведенных антикоррупционных экспертиз по сравнению с 2011 годом, так за 1 полугодие 2012 года проведена экспертиза 57 проектов нормативных правовых актов, за 2 полугодие 2012 года – 28 проектов нормативных правовых актов.<sup>1</sup>

Для определения понятия и содержания антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов норма-

<sup>1</sup> О ходе реализации мер по противодействию коррупции в Федеральной таможенной службе [Электронный ресурс]: М.: CUSTOMS.RU. Режим доступа: World Wide Web. URL: [hhh:// www.customs.ru](http://www.customs.ru). (дата обращения 24.11.2013).

тивных правовых актов ФТС России считаем целесообразным обратиться к общему понятию антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и рассмотреть ее содержание через призму особенностей и характерных признаков<sup>2</sup>.

В нормативной правовой базе современного российского законодательства понятие «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не раскрывается, что, несомненно, свидетельствует о наличии пробела правового регулирования данного института, как одного из важнейших элементов механизма противодействия коррупции.

В правовой доктрине проблемы определения понятия антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, ее сущности и характерных признаков являются малоисследованными и относительно новыми.

На сегодняшний день отсутствие четкого законодательного закрепления, неоднозначность доктринального подхода к определению понятия «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» влечет неоднозначное его толкование в правоприменительном процессе.

Термин экспертиза происходит от латинского слова «*expertus*», что переводится как «опытный, сведущий».<sup>3</sup> Если обратиться к различным словарям, то под экспертизой в основном понимается исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения.<sup>4</sup>

На взгляд К.И. Плетнева экспертиза – это основанное на использовании накопленных человеческих знаний и опыта изучение каких-либо вопросов, проводимое по определенным правилам специально отобранными высококвалифицированными специалистами с целью обеспечения принятия решений по данным вопросам наиболее полным объемом необходимой и достаточной для этого информации.<sup>5</sup>

В современной административно-правовой науке не имеется толкования категории «антикоррупционная». При этом, необходимо отметить, что именно правильная интерпретация и применение данного термина имеет принципиальное значение для выделения наиболее важных характеристик, присущих институту антикоррупционной экспертизы.

Если обратиться к толкованию прилагательного «антикоррупционная», то можно сделать выводы о том, что частица «анти» означает отрицание, соответственно термин «антикоррупционная» можно понимать как направленная против коррупции<sup>6</sup>.

В современной правовой доктрине множество исследований посвящены теме коррупции. Существуют различные подходы определению сущности и понятия коррупции. Коррупция является предметом исследования в различных научных областях: философии, политологии, социологии, экономике, юриспруденции, психологии, криминологии и др.

Применительно к данному исследованию мы будем оперировать категорией «коррупция» с учетом позиции законодателя, изложенной в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В статье 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О

<sup>2</sup> Куракин А.В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 1.

<sup>3</sup> Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1982. С 575.

<sup>4</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1986. С. 787.

<sup>5</sup> Плетнев К.И. Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути. М., 2006. С. 10.

<sup>6</sup> Куракин А.В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 1.

противодействию коррупции» коррупция понимается, как:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение указанных выше деяний от имени или в интересах юридического лица.

На уровне федерального законодательства не имеется официального толкования термина «нормативный правовой акт».

В соответствии с пунктом 3 приказа ФТС России от 05.07.2013 № 1253 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации» при подготовке нормативных правовых актов необходимо использовать постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации», в котором приводятся определения нормативного правового акта и правовой нормы:

«Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение».

В юридической литературе понятие «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» недостаточно разработано, что обуславливает инвариантность подходов к пониманию ее содержания.

Заслуживает внимания точка зрения Т.Я. Хабриевой, которая рассматривая антикоррупционную экспертизу, выделяет дополнительную цель антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов – повышение качества и эффективности нормативных правовых актов. По ее словам антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное, в том числе с технологией правового мониторинга. По этой причине методические основы антикоррупционной экспертизы могут быть оценены как определенные позитивные требования к разработке ведомственных нормативных правовых актов. Обобщенно их можно сформулировать как отсутствие в тексте ведомственных нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении.<sup>7</sup>

Ю.М. Ланцевич, выделяя особенности антикоррупционной экспертизы, определяет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов как осуществляемую специально уполномоченными органами, организациями, институтами гражданского общества и гражданами деятельность, состоящую из проведения исследований нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и дачи заключений, отражающих выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и способы их устранения.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 8.

<sup>8</sup> Ланцевич Ю.М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых

Данное определение нам представляется не совсем точным, так как заключение составляется и при отсутствии коррупциогенных факторов. Составление заключения при отсутствии коррупциогенных факторов отражено, например, в ведомственном нормативном правовом акте ФТС России – приказе ФТС России от 22.03.2010 г. № 533 «Об утверждении порядка проведения в ФТС России антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФТС России».

Большинство ученых, давая определение понятию «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов», выделяют характерные для данного института черты и особенности. Так Е.В. Каменская и А.А. Рождествина понимают под антикоррупционной экспертизой деятельность специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц (Минюста России, Прокуратуры Российской Федерации и иных органов власти) либо физических и юридических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность, направленную на выявление в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и выработку рекомендаций по их устранению.<sup>9</sup>

Заслуживает внимания точка зрения П.А. Кабанова, который подчеркивает наличие дополнительной цели независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов – это вовлечение институтов гражданского общества и населения к реали-

зации национальной антикоррупционной политики.<sup>10</sup>

С.В. Матковский определяет антикоррупционную экспертизу как особый вид криминологической экспертизы, проводимой специалистами (экспертной комиссией) по выявлению заложенных в правовых нормах возможностей способствовать коррупционным проявлениям в процессе их реализации, результатом которой становится мотивированное заключение, содержащее, помимо описания коррупционных факторов рекомендации, направленные на устранение или ограничение их действия.<sup>11</sup>

В приказе ФМС Российской Федерации от 22.01.2009 № 3 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность» под экспертизой проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате Федеральной миграционной службы понимается деятельность специалиста, проводящего антикоррупционную экспертизу (далее – специалист), направленная на выявление в тексте проекта нормативного правового акта коррупциогенных факторов, оценку степени их коррупциогенности и выработку рекомендаций по ликвидации или нейтрализации вызываемых ими коррупционных рисков.

На наш взгляд, в данном определении оперирование понятием «экспертиза проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате Федеральной миграционной службы» является не совсем точным, так как действующее законода-

актов и их проектов: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. С. 10.

<sup>9</sup> Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие // Справочно-правовая система Консультант-Плюс.

<sup>10</sup> Кабанов П.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: понятие, содержание, правовое регулирование и перспективы повышения качества экспертной деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4.

<sup>11</sup> Матковский С.В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы // Российский следователь. 2008. № 24.

тельство данного понятия не содержит, что не позволяет определить рамки правового регулирования и сущность указанного явления, соответственно употребление данного термина тождественно по отношению к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов некорректно.

Считаем целесообразным выделить содержательные особенности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФТС России через призму характерных признаков и черт, присущих данному виду экспертной деятельности.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФТС России является элементом административно-правового механизма противодействия коррупции.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФТС России является самостоятельным видом экспертной деятельности.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФТС России является глубоким экспертным исследованием, преследующим следующие цели:

- выявление норм, содержащих коррупциогенные факторы,
- устранение таких норм.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФТС России проводится в соответствии с принципами, закрепленными Федеральным законом от 17.07.2009 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФТС России обязательна для проведения.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов норма-

тивных правовых актов ФТС России осуществляется особым субъектом – экспертом (круг экспертов определен Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФТС России имеет особый предмет и объект исследования.

Имеет свою методологию и методику исследования.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ФТС России завершается экспертным заключением.

Таким образом, с учетом обозначенных выше категорий, необходимых для формирования определения понятия «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», учитывая позиции ученых в области юриспруденции, нам представляется возможным дать следующее определение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, как элемент административно-правового механизма противодействия коррупции, это обязательная профилактическая мера антикоррупционной политики государства, проводимая специально уполномоченными субъектами, круг которых определен действующим законодательством, и направленная на выявление и дальнейшее устранение норм, содержащих коррупциогенные факторы, с обязательным отражением результатов экспертной деятельности в мотивированном заключении.

Проведенный анализ позволяет нам определить понятие «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

ФТС России» – это обязательное экспертное исследование проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов ФТС России, проводимое специально уполномоченными субъектами, определенными действующим законода-

тельством, и направленная на выявление и дальнейшее устранение норм, содержащих коррупциогенные факторы с обязательным отражением результатов экспертной деятельности в мотивированном заключении.

### Библиография:

1. О ходе реализации мер по противодействию коррупции в Федеральной таможенной службе [Электронный ресурс]: М.: CUSTOMS.RU. Режим доступа: World Wide Wed. URL: <http://www.customs.ru>. (дата обращения 24.11.2013).
2. Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1982. С 575.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1986. С. 787.
4. Плетнев К.И. Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути. М., 2006. С. 10.
5. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 8.
6. Ланцевич Ю.М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. С. 10.
7. Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
8. Кабанов П.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: понятие, содержание, правовое регулирование и перспективы повышения качества экспертной деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4.
9. Матковский С.В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы // Российский следователь. 2008. № 24.
10. Куракин А.В., Юлегина Е.И. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 6. – С. 54 – 82. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_9040.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_9040.html)

### References (transliteration):

1. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka / pod red. N.Yu. Shvedovoi. M.: Rus. yaz., 1986. S. 787.
2. Pletnev K.I. Ekspertiza v razvitii ekonomiki po innovatsionnomu puti. M., 2006. S. 10.
3. Khabrieva T.Ya. Formirovanie pravovykh osnov antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov // Zhurnal rossiiskogo prava. 2009. № 10. S. 8.
4. Lantsevich Yu.M. Organizatsionno-pravovye osnovy deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po provedeniyu antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk. Moskva, 2012. S. 10.

5. Kamenskaya E.V., Rozhdestvina A.A. Nezavisimaya antikorrupsionnaya ekspertiza: nauchno-prakticheskoe posobie // Spravochno-pravovaya sistema Konsul'tantPlyus.
6. Kabanov P.A. Nezavisimaya antikorrupsionnaya ekspertiza: ponyatie, sodержanie, pravovoe regulirovanie i perspektivy povysheniya kachestva ekspertnoi deyatel'nosti // Aktual'nye problemy ekonomiki i prava. 2009. № 4.
7. Matkovskii S.V. Pravovaya priroda antikorrupsionnoi ekspertizy // Rossiiskii sledovatel'. 2008. № 24.
8. Kurakin A.V., Yulegina E.I. Administrativnye reglamenti ispolneniya gosudarstvennykh funktsii i okazaniya gosudarstvennykh uslug v oblasti osushchestvleniya antikorrupsionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 6. – С. 54 – 82. URL: [http://www.e-notabene.ru/all/article\\_9040.html](http://www.e-notabene.ru/all/article_9040.html)