

## § 1. Международно-правовые документы о противодействии коррупции

Применению механизма антикоррупционного анализа во многом помогают знание международных норм в этой сфере и их правильное понимание.

Человеку неискушенному может казаться, что коррупция была всегда, коль скоро человеческой натуре свойственно использовать свое положение в собственных целях, совсем не обязательно совпадающих с целями всего сообщества людей, среди которых этот человек живет. Между тем мнения социологов на этот счет расходятся: некоторые из них полагают, что коррупционность является "благоприобретенной" чертой социальных систем в момент разделения частной и публичной сфер в человеческом обществе и связана с пересечением этих сфер в жизни отдельной личности. Отсюда и попытки дать некое определение коррупции, опираясь на отдельные и частные ее проявления: как использование публичной власти в частных целях; как злоупотребление властью, повлекшее обогащение должностного лица, этой властью обладающего; как пренебрежение принципом разделения частной и профессиональной жизни.

В таком разнообразии определений коррупции, а точнее - коррупционности нет ничего удивительного, поскольку отдельные люди отличаются друг от друга в понимании этого явления именно потому, что воспринимают коррупцию через призму своих личных знаний о ней и своего собственного опыта на этот счет.

Надо отметить, что большие расхождения в трактовке коррупции имеются и у законодателей различных государств, а также у международных организаций, включая ООН и Совет Европы, что, конечно, затрудняет реализацию усилий по противодействию коррупции на нашей планете. К примеру, еще 10 лет назад - в октябре 1999 г. Всемирный банк в своем специальном докладе "Коррупция в Польше" дал чрезмерно широкое и ничем не аргументированное определение коррупции как "использование публичного учреждения в личных целях". Такое определение практически лишено правовых границ. Поэтому неудивительно, что собственно коррупционные в уголовно-правовом смысле деяния рассматриваются в этом докладе лишь как одна из форм проявления коррупции, а именно: взяточничество (подкуп). Остальными ее формами объявляются: закупка (выкуп) заказов-контрактов и иных прибыльных полномочий, а также судебных решений; уклонение от таможенных и налоговых обязательств; кража; умышленное неправомерное распоряжение бюджетными средствами и публичным имуществом; оказание протекции; "фаворитизм"; "непотизм" (кумовство, предоставление мест в своем учреждении родственникам и свойственникам); торговля влиянием; финансирование выборов или финансирование отдельных политических партий взамен на получение влияния на их дела.

Если пойти по этому пути, то придется отнести к коррупционным любое корыстное преступление, за исключением, пожалуй, убийства и причинения телесных повреждений по корыстным мотивам. Очевидно, что такой путь просто непродуктивен, как непродуктивно любое мероприятие, при осуществлении которого все ближайшие и дальние цели сваливаются в одну кучу. Вероятно, именно по этой причине Высшая контрольная палата Польши, обратившись к данному вопросу через полгода, обсуждала не ту безбрежную неразбериху, которую предлагал Всемирный банк, а так называемую малую коррупцию, охватывающую активное и пассивное взяточничество, "с которым сталкивается и/или в котором участвует гражданин в повседневной жизни"\*(270).

Заметим, что сам термин "коррупция", будучи во всем мире обозначением

совокупности уголовно наказуемых деяний, связанных с подкупом должностных лиц, в уголовном законодательстве стран континентальной Европы встречается гораздо реже, чем в законодательстве стран англосаксонской правовой семьи. Более того, сам этот термин постепенно внедряется в законодательство континентальной Европы (в том числе в уголовное) через международные конвенции, на составление которых в рамках ООН и Евросоюза сильно повлияли страны англосаксонской правовой семьи.

Речь идет в первую очередь о [Европейской конвенции](#) от 26 мая 1997 г. "О борьбе против коррупции среди чиновников Европейского союза и функционеров стран - участниц Европейского союза", подписанной в рамках межправительственного сотрудничества на базе Маастрихтских соглашений. Она как раз и характеризуется чрезмерным расширением понятия коррупции путем включения в него довольно большого круга деяний, по существу не являющихся коррупционными в уголовно-правовом смысле. Если перейти от спорных положений Конвенции к ее бесспорным достижениям, то нельзя не отметить, что благодаря ей борьба с коррупцией получила новый импульс от усиления сотрудничества стран-участниц в данной области. Конвенция от 26 мая 1997 г. открыла новые процессуальные возможности для преследования коррупционеров, в частности для привлечения их к уголовной ответственности независимо от принципа территориальности (действия процессуального закона в пространстве) внутри Европейского союза.

По нашему мнению, правы те, кто полагает, что единая антикоррупционная политика в Европейском союзе не только упорядочивает борьбу с коррупцией как социальным явлением, но и пытается положить начало формированию новой системы уголовно-правовых и процессуальных норм против коррупции в масштабах единой Европы. Однако дело продвигается медленно, имплементация новых норм во внутреннее национальное законодательство стран - членов ЕС требует преодоления вековых традиций, прежде всего правовых. Притом [Конвенция](#) Совета Европы - это все-таки не приказ, а рекомендация, пусть даже настоятельная.

Еще большие трудности таит в себе [Конвенция](#) ОЭСР от 17 декабря 1997 г. "О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных деловых операций". Составители Конвенции возложили на себя и на ее адресатов моральное обязательство решительно пресекать проявления коррупции, в частности дачу взятки иностранному должностному лицу, причем независимо от того, подписала конкретная европейская страна эту Конвенцию или нет. Более того, это будет преследоваться вне зависимости от применимости и реального применения в таких странах уголовных законов, карающих "пассивную коррупцию", т.е. получение должностными лицами взяток от иностранцев.

Таким способом государства, подписавшие рассматриваемую [Конвенцию](#), довели до всеобщего сведения, что не намерены мириться ни с коррупцией среди иностранных должностных лиц, ни с терпимостью к ней правительств, которым эти должностные лица подчинены. Авторы и подписанты этой Конвенции как бы игнорируют то обстоятельство, что описанный выше подход к преследованию иностранных чиновников может породить неразрешимые проблемы, связанные с юрисдикцией национальных судов, и вызвать справедливую критику со стороны государств, не подписавших Конвенцию, по поводу вмешательства в их суверенные дела.

Конечно, авторы [Конвенции](#) ОЭСР не могли полностью игнорировать тот факт, что в основу уголовно-правовых систем различных стран положены неодинаковые критерии, относящиеся к регулированию важнейших вопросов, например вопроса о допустимости уголовной ответственности юридических лиц, характерной для англосаксонской системы права, а также: действует ли при решении вопроса о надлежащей юрисдикции принцип гражданства виновного или принцип места

совершения преступления (территориальный); какой характер должно носить само уголовное преследование коррупционных преступлений - обязательный или дискреционный и т.д. Поэтому авторы Конвенции ОЭСР предложили метод, изложенный в ее преамбуле и предусматривающий борьбу с коррупционными деяниями только посредством принятия эквивалентных национальных мер правового характера. Другими словами, страны-подписанты могут осуществлять свои обязательства, вытекающие из Конвенции, применяя различные меры уголовной ответственности в зависимости от особенностей своих традиционных законодательных структур.

И еще одна черта Конвенции ОЭСР, заслуживающая быть отмеченной: она предоставляет Группе ОЭСР значительные надзорные полномочия, а именно: Группа будет следить за выполнением положений Конвенции посредством периодически проводимых проверок (изучения) конкретного применения странами-подписантами требований Конвенции. Нельзя не согласиться, что механизм таких проверок позволяет более успешно и гибко обеспечивать соблюдение странами-участницами взаимных обязательств, вытекающих из задачи реализации положений Конвенции. И хотя, на первый взгляд, этот механизм направлен в основном на включение уголовно-правовых положений Конвенции в национальные законодательства стран Европы, в конечном итоге он позволяет эффективнее бороться с международной коррупцией в целом и надеяться на достижение успеха в этой борьбе посредством более четкой координации национальных законодательных мероприятий странами-участницами.

Возвращаясь к строгой хронологии, надо сказать, что "матерью" всех европейских конвенций по вопросу о борьбе с коррупцией была Конвенция от 26 июля 1995 г. "О защите финансовых интересов Европейского союза", которая, в частности, содержит перечень составов преступлений, посягающих на финансовые интересы ЕС, т.е. преступлений, совершаемых европейскими чиновниками, которые, в свою очередь, не могут быть привлечены к уголовной ответственности в рамках только национального законодательства, поскольку их деяния направлены против интересов всего ЕС в целом.

Дополняют Конвенцию от 26 июля 1995 г. два очень важных в плане борьбы с коррупцией Протокола: "О коррупции в Сообществе" и "Об отмывании капиталов". Они помогают уяснить, что понимается под коррупцией в праве Европейского союза. Первый из названных Протоколов, принятый в Дублине 27 сентября 1996 г., описывает случаи проявления коррупции со стороны чиновников или в отношении чиновников - как национальных, так и европейских, "ответственных за поступление, управление и расходование фондов Сообщества, находящихся в их подчинении". Как видим, здесь речь идет о коррупции в смысле нарушения финансовых интересов ЕС; другими словами, коррупция понимается только как взяточничество, в то время как совокупность других должностных преступлений, совершаемых европейскими функционерами, охватывается понятием "мошенничество в Сообществе".

По смыслу этой Конвенции, обусловленное взяткой действие должно противоречить служебным обязанностям виновного и причинять вред финансовым интересам Сообщества. Отсюда следует, что если виновный получил вознаграждение за действие, наносящее вред не финансовым, а каким-либо иным интересам ЕС, то он не подлежит уголовной ответственности. Этот нонсенс, порожденный стремлением защитить в первую очередь именно экономические интересы стран-участниц (для чего, собственно, и создавался ЕС), был впоследствии дезавуирован самим Советом Европы в 1997 г. при принятии Конвенции "О борьбе против коррупции среди функционеров ЕС".

При всем несомненном значении указанных выше международных документов

(конвенций и протоколов к ним) для успеха борьбы с коррупцией они лишь намечали пути к антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов как важному инструменту противодействия той опасности, которую сулило бы в будущем проникновение в нормативные акты коррупциогенных факторов. Ведь экспертиза законопроекта на коррупциогенность - это, по существу, одна из тех превентивных мер, о которых идет речь в [абз. 4](#) Преамбулы более поздней Европейской конвенции от 27 января 1999 г. "Об уголовной ответственности за коррупцию": "Государства - члены Совета Европы и другие государства, подписавшие настоящую Конвенцию... **будучи убеждены в необходимости проводить в первоочередном порядке общую уголовную политику**, направленную на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и превентивных мер" (выделено мной. - И.В.).

Однако Конвенция 1999 г., будучи сосредоточена на формулировке составов коррупционных преступлений, не коснулась вопроса о проведении экспертизы нормативных актов и законопроектов на коррупциогенность. Впрочем, слегка все же коснулась, указав в [ст. 20](#): "Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией". Разумеется, специального указания на создание, скажем, комиссии по проведению антикоррупционной экспертизы законопроектов здесь нет, но разве такая комиссия, будь она создана, не входит в круг "органов по борьбе с коррупцией"? Конвенция, во всяком случае, дает правовые основания для положительного ответа на данный вопрос.

Определенно можно сказать, что без этой Конвенции, призвавшей государства создавать национальное уголовное законодательство по борьбе с коррупцией на новых принципах, не было бы последующих международных правовых документов, где уже в качестве одного из средств этой борьбы указано на необходимость проводить экспертизу правовых нормативных актов на коррупциогенность.

Более поздние международные конвенции, а именно - [Конвенция](#) Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. и [Конвенция](#) ООН против коррупции 2003 г. менее радикальны, но достаточно последовательны в своем стремлении повлиять на уголовное законодательство континентальной Европы в плане восприятия им широкого понятия коррупции, подобного тому, что имеется в законодательстве стран англосаксонской правовой семьи, например, в плане признания юридических лиц субъектами уголовно-правовых отношений.

Однако именно в этом плане положения [ст. 18](#) Конвенции 1999 г. об уголовной ответственности за коррупцию до сих пор реализованы не во всех странах континентальной Европы. Требование нормы о введении уголовной ответственности юридических лиц отражено ныне во многих из стран Европейского континента, за исключением Германии, России, Италия и ряда менее крупных стран.

В частности, Германия как самая строгая блюстительница принципов континентальной концепции уголовного права, в том числе принципа уголовной ответственности только физических лиц за их индивидуальную вину, не считает для себя возможным отступить от этого принципа. Нет позитивной реакции и со стороны ряда других стран Европы. И это несмотря на то, что требование (рекомендация) о введении уголовной ответственности юридических лиц было повторено в других конвенциях. Так, согласно [ч. 1 ст. 10](#) Конвенции ООН от 15 ноября 2000 г. "Против транснациональной организованной преступности" каждое государство-участник принимает такие меры, какие с учетом его правовых принципов могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в серьезных преступлениях, "к которым причастна организованная преступная группа", и за

преступления, признанные таковыми в соответствии со [ст. 5](#), [6](#), [8](#) и [23](#) указанной Конвенции. В [ч. 2 ст. 10](#) отмечается, что ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданской или административной. Причем возложение на юридическое лицо уголовной ответственности "не наносит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления". И наконец, в [ч. 4](#) рассматриваемой статьи от каждого государства-участника требуется обеспечить применение к юридическим лицам, привлекаемым к ответственности, "эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные".

Положения [ст. 10](#) Конвенции от 15 ноября 2000 г. были текстуально (за незначительными изъятиями) воспроизведены в [ст. 26](#) Конвенции ООН от 31 октября 2003 г. "Против коррупции", однако законодательство большинства стран континентальной Европы остается безучастным к призывам о введении уголовной ответственности юридических лиц. А ведь вопрос по меньшей мере заслуживает серьезного рассмотрения с учетом огромного размаха во всем нынешнем мире коррупционной деятельности именно крупнейших корпораций, пытающихся гигантскими взятками преодолеть правовые запреты, особенно в области защиты окружающей среды. Следует отметить, что в странах англосаксонской правовой семьи институт уголовной ответственности юридических лиц (функционирующий в законодательстве свыше 200 лет) доказал свою уместность и эффективность.

Понятно, что юридическое лицо, привлекаемое к уголовной ответственности, нельзя приговорить к лишению свободы, однако угроза уголовного штрафа (несравнимого по величине с гражданским), а равно угроза ликвидации юридического лица без права возобновления его деятельности, угроза объявления такого юридического лица преступной организацией оказались на практике достаточно эффективны, чтобы в большинстве случаев удержать юридических лиц от опасной для общества деятельности\*(271).

Возвращаясь непосредственно к вопросу об антикоррупционной экспертизе правовых актов и законопроектов, отметим, что первым международным документом, четко указавшим на необходимость оценки правовых актов в аспекте их потенциальной коррупциогенности, стала Конвенция ООН против коррупции 2003 г. (она может быть переведена на русский и как "Конвенция о борьбе с коррупцией"), которая в [ст. 1](#) провозгласила одной из своих целей "содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и на борьбу с ней". Именно в этой Конвенции нашла свое место норма, подводящая международно-правовую основу под антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Это [ч. 3 ст. 5](#) ("Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции"): "Каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней".

Для эффективного проведения такой политики эта Конвенция ([ч. 2 ст. 6](#) и [ст. 36](#)) предусмотрела создание в каждой стране, ее подписавшей, специального органа (органов) по предупреждению коррупции с помощью мер, названных в [ст. 5](#). В частности, Конвенция обязывает каждое государство-участника обеспечить такому органу необходимую самостоятельность, чтобы он мог выполнять свои функции "эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния". Притом что международная конвенция - это, повторим, лишь настоятельная рекомендация, нельзя недооценивать ее воздействие на действующее и будущее законодательство стран-участниц.

Напомним, что Россия подписала эту Конвенцию 9 декабря 2003 г., а ратифицировала 8 марта 2006 г. После сдачи в ООН ратификационной грамоты [Конвенция](#) вступила в силу для России 8 июня 2006 г., а реальными шагами по реализации положений Конвенции и имплементации отдельных ее норм в российское законодательство явились постановления Правительства РФ [от 5 марта 2009 г. N 195 и N 196](#) об утверждении [Методики](#) проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность и [Правил](#) проведения такой экспертизы. Наконец, работа над проектом федерального закона "Об антикоррупционных стандартах и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации" завершилась принятием [Федерального закона](#) от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов". В принятом в 2010 г. [постановлении](#) российского Правительства N 96 под аналогичным названием была предложена обновленная [методика](#) проведения такой экспертизы. Органами проведения антикоррупционной экспертизы в России являются органы Генеральной прокуратуры РФ и Минюста России. Независимые антикоррупционные экспертизы могут проводиться институтами гражданского общества и гражданами России в порядке, предусмотренном специальным нормативным актом Минюста России.

Снова обращаясь к Конвенции ООН 2003 г., мы можем констатировать, что она не употребляет термина "антикоррупционная экспертиза", а говорит лишь об оценке нормативных актов и административных мер. И хотя антикоррупционная экспертиза является, пожалуй, лучшей формой оценки коррупционных рисков законодателя, во многих европейских странах, в частности в Великобритании, Германии, Франции, Скандинавских государствах, положение [ч. 3 ст. 5](#) Конвенции об оценке нормативных актов было воспринято скорее как призыв к более глубокому проведению обычной юридической экспертизы.

Возможно, причина этого - в менее напряженной ситуации с коррупцией в названных странах. Что же касается Восточной Европы, в частности Польши, а также Молдовы и других постсоветских государств, не говоря уже о России, то упомянутая выше норма [Конвенции](#) 2003 г. была воспринята в качестве руководства к действию. Во многих из них появились комиссии по борьбе с коррупцией, одной из задач которых стал анализ законодательства и законопроектов на предмет коррупциогенности.

Справедливости ради отметим, что исследования в этой области начались в указанных странах еще до принятия [Конвенции](#) ООН против коррупции 2003 г. В качестве примера сошлемся на изданное в Варшаве в 2001 г. исследование Марии Ясинской и Катажины Курпиш "Анализ избранных правовых норм, содействующих появлению коррупции", профинансированное по гранту Фонда Форда\*(272).

Авторы указывали тогда на пять сфер, наиболее подверженных коррупции: публичные заказы, наделение земельными участками, взимание налогов, замещение правительственных должностей, местное самоуправление. Они назвали шесть основных коррупциогенных факторов:

- 1) все формы чрезмерного государственного вмешательства (интервенции) в экономическую деятельность, особенно в отношении публичных фондов в различных областях. Усложненные принципы распоряжения публичными фондами, неясные основания и критерии их признания властями - дополнительный коррупциогенный фактор;

- 2) монополизация большей части контрактов в руках государства, что может иметь своим последствием создание определенного лобби по реализации конкретных договоров огромного стратегического или финансового значения;

- 3) создание таких государственных предприятий, которые в числе прочего станут

источником хороших мест для определенной группы лиц;

4) наличие у государства большого числа субвенций, которые могут стать предметом торговли на линии власть - хозяйствующий субъект;

5) наличие хороших отношений с третьими лицами (структурами), которые при необходимости могут стать "серыми кардиналами";

6) зыбкость границ между коррупцией и привычными в обществе нормами материальных расходов в виде чаевых, "пожертвований" и т.п., которые в эру развития рыночной экономики - явление распространенное и зачастую\*(273) не осознаваемое как негативное.

Можно соглашаться или не соглашаться с совокупностью названных факторов или с отдельными из них, но нельзя не признать полезности такого исследования на польском материале. Но что более ценно - авторы еще до принятия Конвенции ООН против коррупции обратились к вопросу о коррупциогенности правовых норм в период, когда борьба с коррупцией не достигла еще уровня массовых действий: "Нормы права не состыкованы между собой, механизмы отдельных антикоррупционных действий малоэффективны, а пенализация опасных действий столь незначительна, что функция наказания никоим образом не является тем устрашением, которое может привести к уменьшению числа коррупциогенных поступков"\*(274).

Предметом их исследования стали не только нормы права, которые напрямую создают те или иные возможности для возникновения коррупции вследствие своей неточности, отсутствия строгой и оправданной инстанционности в принятии решения компетентным органом либо вследствие принятия решения единолично, а не коллегиально, но и такие нормы, которые действуют в порочной системе.

Еще до возникновения положений об антикоррупционной экспертизе в международных актах и в национальном законодательстве эти польские исследователи подразделили правовые акты в аспекте их коррупциогенности на:

- правовые нормы, чей коррупционный характер вытекает непосредственно из самого их содержания. Нередко такими зачатками коррупции в праве становятся неточные, каучуковые формулировки. В этом случае поправки выглядят относительно простыми - либо изменение диспозиции нормы, либо ее замена на другую, более точную;

- правовые нормы, чей коррупционный характер обусловлен другими действующими нормами права в случае нестыковки положений разных законодательных актов. Нарушение связности норм в единую стройную систему приводит к возможности с помощью коррупционных средств добиться выгодного для той или иной стороны решения, в том числе судебного;

- правовые нормы, характер которых ни прямо, ни опосредованно не влияет на коррупционный образ действий, из-за чего последний рождается целиком из нарушения норм этики или из отсутствия даже этических норм. Борьба с коррупцией в таких случаях не может сводиться к изменению только самих норм - это мало что даст; не поможет даже усиление санкции правовой нормы. Надо что-то менять в признаваемых ценностях, в этике поведения.

Интересно, что авторы исследования нашли коррупциогенные моменты даже в Законе о судоустройстве и Законе о прокуратуре. Так, в связи с требованием ст. 115 Закона о судоустройстве Польши обязанность представлять декларацию об имуществе была распространена на судебных асессоров (помощников судей). Однако нормативный акт, изменивший этот Закон, не указал на необходимость предупреждения судебных асессоров о грозящей им уголовной ответственности за представление ложных сведений в декларации, что является условием применения к ним § 6 ст. 233 УК Польши.

В ч. 3 ст. 10 польского Закона о прокуратуре сказано, что вышестоящий прокурор может брать на себя любые функции нижестоящих по отношению к нему прокуроров. Законодатель в этой норме не указал ни характер принимаемых вышестоящим прокурором функций, ни ситуаций, в которых такие его действия оправданны. Оставление в этих случаях инициативы самому прокурору таит в себе возможность проявления коррупции в сфере, где это особенно опасно.

При всем уважении к названным выше авторам их полезная работа не может быть названа предтечей [Конвенции](#) ООН 2003 г., но свой скромный и достойный вклад в ее подготовку она, вероятно, внесла. Тем более что исследование велось на базе международного гранта и, значит, имело определенную международную известность, а проводилось оно в стране, которая на тот момент была в Восточной Европе одной из наиболее неблагоприятных в области противодействия коррупции.

После принятия [Конвенции](#) ООН 2003 г. в национальных законодательствах стран, подписавших ее, было издано немало нормативных актов, направленных на имплементацию ее основных положений. И здесь не обошлось без преодоления или попыток преодоления немалых трудностей, коренящихся в различных правовых традициях стран-подписантов.

Нам не представляется особенно убедительной международная рекомендация придавать в деле борьбы с коррупцией фундаментальное значение учету национальных особенностей законодательства, т.е. по возможности меньше менять последнее. Такой патриотизм не всегда оправдан.

В нашей юридической печати появились статьи на эту тему. Так, В.В. Астанин выделяет несколько проблемных аспектов имплементации международных обязательств, вытекающих, в частности, из [Конвенции](#) против коррупции 2003 г.\*[\(275\)](#)

Первым таким аспектом он считает вытекающую из [Конвенции](#) необходимость криминализации обещания или предложения взятки, поскольку в Уголовном кодексе РФ подобные действия могут преследоваться только с позиции приготовления к подкупу (взятке). Если же изменить соответствующую норму [Общей части](#) Уголовного кодекса РФ, введя наказуемость приготовления к преступлениям средней и небольшой тяжести, то это вызовет непреодолимые накладки в правовом регулировании уголовной ответственности в целом.

Думается, что указанные опасения преувеличены. Надо смелее брать решения из заграничных правовых систем, родственных нашей. Например, в германском Уголовном кодексе действует принцип указания на наказуемость покушения или (реже) приготовления к преступлению в конкретной норме [Особенной части](#). На наш взгляд, это совсем неплохое решение, позволяющее при необходимости вводить или отменять ответственность за эти стадии неоконченного преступления без ущерба для [Общей части](#) Уголовного кодекса РФ и Кодекса в целом.

Другим проблемным аспектом имплементации [Конвенции](#) ООН 2003 г. считается необходимость сужения перечня изъятий из принципа равенства привлечения граждан к уголовной ответственности. У нас иммунитетом от уголовного преследования пользуются Президент РФ, члены федерального парламента, Уполномоченный РФ по правам человека, судьи. Думается, что этот перечень может быть сокращен, например, за счет депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Возражение, что это нарушит их независимость, вряд ли убедительно, поскольку их зависимость от руководства выдвинувших их партий совершенно очевидна и это обстоятельство вроде бы не мешает им работать в парламенте. Во всяком случае, над этим вопросом стоит подумать.

О том, что содержащееся в российском Уголовном кодексе ([примечания 1-4](#) ст. 285) определение понятия должностного лица нуждается в пересмотре и



расширении, говорят в юридической литературе довольно давно, и нужно к этому прислушаться. Трудности расширения данного понятия (в ответ на требования [Конвенции](#)) не кажутся нам непреодолимыми. Во всяком случае, это стоит сделать ради борьбы с беспредельной коррупцией как государственных должностных лиц, так и всех остальных лихоимцев без различия чина и звания.

Наконец, важнейшая проблема имплементации [Конвенции](#) ООН 2003 г. в российское уголовное законодательство - это уголовная ответственность юридических лиц. Понятно, что Россия, Германия, Италия как традиционные приверженцы и адепты континентальной системы права не могут отступить от принципа индивидуальной ответственности физического лица за вину в содеянном. Но ведь такие континентальные страны, как Франция (1992 г.) и Нидерланды (1976 г.), давно согласились с включением в свое уголовное законодательство норм об ответственности юридических лиц. Причем даже не по причине борьбы с коррупцией, а идя навстречу требованиям противодействия ухудшению экологической среды обитания человечества. Кто здесь более прав? Надо ли ждать будущего, чтобы узнать ответ? Думается, у нашего законодателя появился шанс глубоко задуматься над необходимостью правильного шага в данном направлении.

Нельзя согласиться с В.В. Астаниным, на которого мы ссылались выше, что "такое отличие не препятствует исполнению требований антикоррупционных конвенций в нашей стране и в других национальных системах права, с учетом сохранения незыблемых критериев института уголовной ответственности"\*<sup>(276)</sup>. К сожалению, препятствует и совершенно однозначно. И предлагаемые уважаемым автором паллиативы не помогут, вопрос надо решать кардинально и с учетом вековых традиций русского уголовного права, основанного на принципе индивидуальной вины.

## **§ 2. Антикоррупционный анализ законодательства в странах Европы и ряде стран Азии**

Знание зарубежного законодательства и международной практики в такой важной сфере предупреждения коррупции, как анализ и оценка нормативных актов и их проектов на предмет коррупциогенности, чрезвычайно полезно как в плане сведений о масштабах и эффективности проводимой в зарубежных странах антикоррупционной экспертизы законопроектов и применяемой при этом методики, так и в плане возможной рецепции российским законодателем наиболее удачных правовых норм, регламентирующих проведение такой экспертизы.

1. Проведение анализа норм о противодействии коррупции в действующем или проектируемом законодательстве фактически имеет место в большинстве зарубежных стран. Экспертиза проектов нормативных актов на предмет выявления в них норм, способствующих созданию условий для коррупции или таящих опасность такового способствования, проводится практически в каждом государстве - члене ООН, даже если они не любят об этом говорить. Во всяком случае, она так или иначе осуществляется хотя бы в ходе юридической экспертизы, проводимой обычно в парламентах перед обсуждением законопроектов на пленарных заседаниях. Однако формы регламентации такого рода анализа и экспертизы в разных странах неодинаковы.

В большинстве европейских стран и в США порядок и правила оценки проектов правовых актов на коррупциогенность специально не регулируются ни в регламентах парламентов, ни в постановлениях правительства. В ряде европейских стран (Испания, Португалия, Польша) в регламентах упоминается лишь возможность юридической

экспертизы. Так, в ч. 3 ст. 34 Регламента польского Сейма предусмотрена возможность направления проекта на экспертизу (opinowanie), если в пояснительной записке нет упоминания о проведении таковой в период подготовки проекта к рассмотрению в Сейме. В рамках этой экспертизы может быть полностью или частично проведена и оценка проекта на коррупциогенность.

Поскольку, однако, необходимость в такой оценке существует ныне везде, надо признать, что там, где она не регламентирована в нормативном акте, ее тем не менее по факту осуществляют комитеты парламентов и юридические отделы аппаратов парламентов, администрации президента или аппарата правительства, а по поручению последнего - министерство юстиции соответствующей страны. Поэтому можно сказать, что отсутствие в странах Западной и Центральной Европы формальных актов на этот счет не мешает в принципе выявлять коррупциогенные моменты в законопроектах даже в рамках экспертизы общеюридической.

Во всяком случае, насущную в этом потребность юристы указанных стран ощущают. Так, германский исследователь Ганс Клауссен отмечает: "Можно было бы, не очень рискуя, сказать, что будь нормы права еще лучше, чем они есть сейчас, тот, кто захочет их нарушить, найдет себе путь... Тем не менее практика расследования уголовных дел в последние несколько лет показывает, что коррупции в сильной степени содействуют неполнота и несовершенство правовых предписаний. Между тем, **чем порочнее сформулированы нормы, тем легче их обойти и тем труднее действенный контроль за ними...** Требуется переделка такого рода норм и притом регулярная, и не только с точки зрения как можно более эффективного противодействия злоупотреблениям. Имеются и другие аспекты, которые должны быть учтены"\*(277) (выделено мной. - И.В.).

Очевидно, что автор понимает проблему, но не представляет ее решения вне рамок обычной юридической экспертизы.

Как правило, страны Западной Европы, США, Канада избегают признаваться в наличии больших масштабов коррупции в их странах. Может быть, применительно только к крупномасштабной коррупции, поскольку коррупция (пусть в меньших масштабах, чем в Азии или Африке) в этих странах все-таки есть, о чем чуть ли не каждую неделю оповещают мир европейские и американские СМИ. Больше того, в названных странах имеются весьма квалифицированные эксперты, которые, однако, дают свои заключения на законопроекты против коррупции не у себя дома, а за границей - в тех же странах Азии и Африки, где они помогают проводить антикоррупционные экспертизы. Справедливости ради отметим, что в странах Западной Европы существуют и другие механизмы выявления коррупции в законодательном и законотворческом процессе, помимо проведения антикоррупционной экспертизы.

Что же касается антикоррупционной экспертизы, то она все-таки больше присуща странам постсоветского пространства - странам СНГ, государствам Балтии, ряду бывших социалистических стран Европы, а также странам третьего мира в Азии и Африке. Показательно в этом плане заявление эксперта Совета Европы Саймона Годдарда (Великобритания) на круглом столе в Государственной Думе в июне 2008 г.: "В Великобритании ничего подобного не существует, нет ничего такого, о чем Вы рассказывали в области оценки рисков при разработке законодательства. Скажу так - даже названия такого нет. Но все же существуют процессы, которые, как мы надеемся, и нам помогают идентифицировать риски коррупции"\*(278). Интересно, что перед проведением в Москве круглого стола Совет Европы через группу ГРЕКО (орган Совета Европы, охватывающий своей антикоррупционной деятельностью около 40 европейских стран) обратился ко всем странам - членам этой группы с просьбой поделиться опытом

проведения антикоррупционных экспертиз. Было сделано два объявления, но ни одна страна не откликнулась и не сообщила, что в ней проводятся такие экспертизы\*(279).

2. В большинстве постсоветских государств антикоррупционная экспертиза проводится, но с тем отличием, что в некоторых из них данная функция поручена в первую очередь соответствующему подразделению администрации президента, а парламент подключается на более поздних стадиях. Во многих из этих стран приняты или находятся в стадии подготовки специальные нормативные акты, регламентирующие экспертизу данного вида.

Например, в Азербайджане экспертиза законопроектов на коррупциогенность до последнего времени была возложена на исполнительный аппарат Администрации Президента. После поступления законопроектов в парламент страны все проекты (независимо от их предстоящего рассмотрения то ли в парламентских комиссиях, то ли на пленарных заседаниях) подвергаются обязательной экспертизе в юридическом отделе аппарата парламента - в первую очередь на предмет обнаружения в них потенциально коррупциогенных норм. Причем как аппарат Президента, так и аппарат парламента могут привлекать к проведению такой экспертизы специалистов со стороны.

Предпосылкой ее эффективности является успешное проведение мониторинга норм в определенной сфере законодательства. В Азербайджане принят ряд постановлений правительства о подобном мониторинге. В качестве примера можно указать на постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики от 25 августа 2004 г. N 117 "О мониторинге в сфере государственной стратегии по управлению опасными отходами". Как сказано в преамбуле этого нормативного акта, его основной целью является "оказание технического содействия созданию необходимой нормативно-правовой базы в области управления опасными отходами... согласно требованиям международных конвенций, в том числе Базельской конвенции "О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением".

Другим примером может служить постановление Кабинета Министров от 7 марта 2006 г., которым утвержден Порядок ведения эпизоотического мониторинга, предусматривающий, в частности, внесение по результатам мониторинга конкретных предложений по изменению и дополнению азербайджанского Закона "О ветеринарии". Наконец, мониторинг земель с возможным на его основе изменением действующего законодательства предусматривает Закон от 22 декабря 1998 г. N 593 "О государственном земельном кадастре".

Кроме того, законопроекты, подготовленные в органах исполнительной власти, проходят такого рода экспертизу в Аппарате Кабинета Министров с обязательным привлечением к ее проведению Министерства юстиции и иных профильных министерств по тематике того или иного законопроекта.

В конечном итоге все законопроекты, принятые парламентом и направленные им на подпись Президенту страны, заново проходят правовую экспертизу в упомянутом выше отделе по вопросам законодательства и правовой экспертизы администрации Президента Азербайджана.

В Азербайджане в данный момент принят и действует нормативный акт - Закон 2010 г. "О нормативно-правовых актах", регулирующий обязательность, порядок и методику проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов, поскольку ратификация странами - членами ООН Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. в принципе это предполагает (например, п. 1 ст. 17 Конвенции Совета Европы, где говорится о желательности наиболее эффективных законодательных практик в борьбе с коррупцией). Однако еще до принятия этого Закона такого рода экспертиза, как

отмечалось выше, в принципе не исключалась, поскольку квалифицированные разработчики проектов из администрации Президента и аппарата парламента просто не могли не рассматривать антикоррупционную экспертизу в качестве неременного элемента экспертизы общеправовой.

В гл. IX Закона Азербайджана о нормативных правовых актах предусмотрена обязательная юридическая экспертиза нормативного акта, в первую очередь - закона (ст. 49). Согласно данной норме каждый проект нормативного правового акта и каждый закон, представленный на подпись Президенту Азербайджана, подлежит обязательной юридической экспертизе. Больше того, ст. 61 того же Закона предусматривает в качестве специального вида экспертизы - экспертизу подверженности правовых актов и их проектов "злоупотреблениям". На наш взгляд, это - аналог антикоррупционной экспертизы, поскольку она нацелена на выявление, устранение и предотвращение положений законопроекта, способствующих созданию условий для злоупотребления при его применении на практике.

В качестве типичных факторов такого злоупотребления в ст. 64 Закона названы, в частности:

- обширность дискреционных полномочий должностного лица;
- выдвигание завышенных требований для реализации прав самого этого лица и обращающихся к нему граждан. Определенные шаги в рассматриваемом направлении сделаны;

- в Армении. В этой стране Министерством юстиции разработан проект закона об изменении действующего Закона "О правовых актах", в соответствии с которым предусматривается внедрение системы оценок влияния законодательного регулирования на уровень коррупции. Этот проект предполагалось внести на рассмотрение парламента. В частности, в нем определено, что орган, разработавший законопроект, представляет его в компетентный орган исполнительной власти, определенный Правительством Армении, который, анализируя проект в разных направлениях, обязан оценить его и в плане влияния на уровень коррупции на основе предусмотренной в ч. 2 ст. 27 проекта Методологической концепции оценки коррупционных рисков в проектах нормативно-правовых актов.

Эта методология, как утверждают авторы данного проекта, была разработана с учетом опыта ряда стран Европейского союза - Великобритании, Эстонии и др. Однако на сайте парламента Армении до сих пор не опубликовано данных о принятии указанного законопроекта ни в виде самостоятельного закона, ни в виде изменений Закона о правовых актах 2003 г.

Наряду с указанным выше законопроектом, Министерство юстиции Армении разработало проект Постановления Правительства об утверждении порядка (в сущности - правил) оценки коррупционных рисков в проектах нормативных актов. В преамбуле этого проекта сказано, что он направлен на выявление факторов коррупции и норм, способствующих осуществлению коррупционных действий, а также на реформы по искоренению этих факторов и норм. Интересно, что именно в этом проекте, а не в Законе, содержится определение коррупции. Поскольку коррупция - понятие социологическое, то дать ее юридическое определение нельзя, иначе как указав на ее конкретные проявления, влекущие уголовную ответственность.

Именно так и поступил армянский законодатель: в проекте Порядка оценки коррупционных рисков в проектах нормативных актов (2008 г.) коррупция определена как злоупотребление властными полномочиями, полученными в силу занимаемой должности, "выраженное разными способами, действием или бездействием, в личных или корыстных целях". Иными словами - это обобщенная формула для тех составов преступлений, связанных с коррупцией, которые представлены в главе о должностных

преступлениях Уголовного кодекса Армении.

Проверка нормативных актов на коррупциогенность возложена вышеупомянутым проектом на Министерство юстиции Армении. При этом оценку коррупционных рисков в каждом случае Министерство поручает двум и более "не зависящим друг от друга" экспертам. Это решение вряд ли можно считать убедительным, поскольку в таком тонком деле гораздо важнее, чтобы эксперты были независимы не столько друг от друга, сколько от государства и его исполнительных органов.

Думается, что определенную роль в организации антикоррупционной экспертизы играет и Совет по борьбе с коррупцией, созданный Указом Президента Армении от 1 июня 2004 г. для проведения в жизнь антикоррупционной государственной политики. Председателем этого Совета является премьер-министр, а членами - министр юстиции, генеральный прокурор, председатель Центробанка Армении, министр внутренних дел и ряд других высших должностных лиц. Организация такой экспертизы в качестве функции названного Совета прямо не предусмотрена, однако по регламенту Совета в нем учреждается мониторинговая комиссия по проведению антикоррупционной политики, в задачу которой входит помимо прочего осуществление экспертизы проектов нормативных актов в аспекте их потенциальной коррупциогенности и внесение предложений по их усовершенствованию.

Следует также отметить, что в соответствии с Конституцией Армении международные договоры этого государства являются "составной частью правовой системы страны" и действуют на ее территории непосредственно. Следовательно, все нормы и понятия, в том числе [ч. 3 ст. 5](#) Конвенции ООН против коррупции 2003 г., касающаяся проведения антикоррупционной экспертизы национальных нормативных актов, могут использоваться в ходе работы армянских правоприменительных органов.

В Молдове антикоррупционная экспертиза законов и подзаконных актов правительства применяется с 2006 г. на основе разработанной на высоком государственном уровне Концепции предупреждения коррупции. Самым важным инструментом превенции на секторальном уровне (т.е. в той или иной области социально-экономической жизни общества) является антикоррупционная экспертиза проектов законодательных и иных нормативных актов.

Авторы упомянутой Концепции считают, что для создания эффективной антикоррупционной экспертизы нормативных актов необходимо наличие следующих предпосылок:

а) осознание проблемы - того, что само законодательство может быть коррупциогенным (еще совсем недавно нам это представлялось немыслимым, хотя при ближайшем рассмотрении совершенно ясно, что даже сами приемы законодательной техники в принципе могут способствовать созданию определенных коррупциогенных ситуаций);

б) политическая воля, чтобы создать правовые основы для применения данного инструмента (при этом государство, берущее на себя введение антикоррупционной экспертизы в качестве обязательной, должно быть готово к серьезным затратам);

в) установление двойного антикоррупционного фильтра, т.е. проведение антикоррупционной экспертизы на уровне публичной власти и на уровне общественных организаций (гражданского общества). Последнее представляется чрезвычайно важным с точки зрения эффективности такой экспертизы. И то обстоятельство, что в Молдове она проводится именно через двойной фильтр, создает возможность получения в каждом случае подлинно альтернативных экспертных заключений.

Правовая основа проведения такого рода экспертизы создана в 2006 г. постановлением Правительства Молдовы "Об антикоррупционной экспертизе проектов законодательных и иных нормативных актов". В нем, в частности, определяются

органы, ответственные за проведение экспертизы в той или иной области правотворчества или правоприменения, критерии определения коррупциогенности и сроки составления заключения.

Что касается Методики проведения антикоррупционной экспертизы, то она была утверждена приказом директора Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией (государственная организация при Правительстве, внутри которой имеется управление оценки законодательства и антикоррупционной экспертизы с 12 профессиональными экспертами, прошедшими первоначальную подготовку).

Однако разработана эта Методика в тесном сотрудничестве с молдавской общественной организацией - Центром анализа и предупреждения коррупции, по инициативе которой в этой стране и началась работа по организации и проведению антикоррупционной экспертизы (в составе этой общественной организации работают 2 координатора проекта и 14 экспертов, прошедших надлежащую заграничную стажировку и специализирующихся в различных отраслях законодательства и права). Иначе говоря, инициатором процесса была общественная организация, а государство проявило волю к тому, чтобы взять этот инструмент в свои руки и придать ему обязательную силу.

В отличие от Беларуси и Азербайджана, где авторы методик указывают на 5-7 коррупционных факторов, в Методике Молдовы указано более 20 факторов и нет их исчерпывающего перечня, поскольку разработчики Методики полагают, что создать закрытый перечень просто невозможно и что в этом направлении экспертиза всегда будет совершенствовать свои методологические разработки. Тем более что коррупция возникает не только в результате плохо проработанных и неудачно сформулированных законов, но и сама может стать ключевым фактором в процессе законотворчества.

С удовлетворением отметим, что по сходному пути пошел и российский законодатель: в утвержденной [постановлением](#) Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196 (еще до принятия [Федерального закона](#) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов") [Методике](#) проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, исчерпывающий перечень коррупционных факторов отсутствует, а их количество приближается к 20.

В этих коллективных усилиях нельзя не отметить роль Совета Европы. В первую очередь она состояла и состоит в выработке общеевропейских стандартов, последующем мониторинге их использования европейскими и иными странами при создании внутреннего законодательства по борьбе с коррупцией, а равно помощи в их непосредственной имплементации в это законодательство.

Как раз такая работа с помощью Совета Европы проводится в Молдове, где существует два центра противодействия коррупции: Центр исследований по предотвращению коррупции и Центр борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией. Первый из этих центров является общественной организацией, а второй - государственной. Они независимы друг от друга. Больше того, общественная организация - Центр исследований по предотвращению коррупции не аффилирована ни Правительству, ни парламенту Молдовы; она сотрудничает с парламентом и по его заказам проводит исследования, оставаясь при этом абсолютно независимой. Показательно, что ни один законопроект в Молдове не может быть предметом обсуждения в парламенте без наличия заключений обоих упомянутых центров. Такой путь противодействия коррупции в ходе законотворческого процесса представляется наиболее эффективным и заслуживающим рецепции. Этот момент важно подчеркнуть, поскольку в большинстве других постсоветских государств такой независимой

общественной организации, обеспечивающей прохождение законопроектами двойного фильтра во избежание попадания в них коррупционных факторов, к сожалению, нет.

В 2006 г. эта общественная организация инициировала работу над проектом нормативного акта об экспертизе законодательства на коррупциогенность. Вначале проект финансировался фондом "Евразия", а затем - Советом Европы. Проект был назван "Коррапшн профинг", и целями его был, с одной стороны, мониторинг законотворческого процесса, а с другой - предупреждение коррупции путем внедрения экспертизы нормативных актов и их проектов на коррупциогенность\*(280).

Центр исследований по предотвращению коррупции разработал и предложил Правительству Молдовы и Центру борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией следующую структуру типового заключения по коррупциогенности нормативного акта:

1) авторство проекта. Это обязательно, так как проект анализируется и с точки зрения его автора. Причем, поскольку большинство законопроектов разрабатывается Правительством, то замечено, что в этих проектах преобладают ведомственные (департаментальные) интересы, в отличие от депутатских проектов, которые нередко лоббируют частные интересы;

2) категория нормативного акта (в Молдове существуют три вида законов - конституционные, органические (таких большинство) и ординарные законы);

3) запрограммированность проекта, т.е. была ли предусмотрена разработка данного акта в каких-либо программе, плане, концепции, стратегии или нет;

4) цель акта и обоснование проекта (есть ли в проекте информационная нота, финансово-экономическое обоснование, результаты экономической и экологической экспертиз). То, что помимо финансово-экономических соображений обоснование проекта базируется и на выводах экономической и экологической экспертиз, представляется чрезвычайно полезным и заслуживает внимания российского законодателя.

Вторая часть заключения - это замечания по существу содержания проекта и оценка последнего. Здесь рассматриваются следующие аспекты:

- соответствие национальным и международным антикоррупционным стандартам;

- констатация продвижения чьих-либо интересов и выгод;

- ущерб, который может быть нанесен применением данного акта;

- соответствие проекта положениям национального законодательства;

- лингвистические формулировки и общее соответствие правилам законодательной техники;

- адекватное регулирование объема вмешательства органов публичной власти в сферу, охватываемую данным актом;

- детальный анализ текста проекта (он осуществляется в формате таблицы, где указаны каждая статья и конкретные замечания по ней, идентифицируется элемент коррупциогенности и дается рекомендация по его устранению).

О масштабах работы данного Центра свидетельствуют цифры: за 2006-2007 гг. им проведено 202 экспертизы на коррупциогенность, в ходе которых выявлено 2256 элементов коррупциогенности. Из этих 202 проектов парламентом приняты в качестве законов уже 117. Сама организация оценивает эффективность своей работы в 52,8%. В планах Центра исследования по предотвращению коррупции в Молдове - создание электронной формы экспертизы коррупциогенности "Эйтен плейд", и в этом направлении экспертиза всегда будет совершенствовать свои методологические разработки. Из наиболее распространенных факторов коррупции в Молдове называют отсылочные (бланкетные) нормы законодательства и чрезмерную дискреционность

органов публичной власти.

Другая организация (государственная) - Центр борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией делает свои заключения параллельно и как бы на ином уровне, обсуждая проект на публичных слушаниях с участием представителей Правительства и Президента, а также депутатов парламента и выдающихся специалистов по теме проекта. В итоге, когда проект выносится на заседание парламента, его в рамках так называемой Концепции сотрудничества парламента с гражданским обществом сопровождает экспертное заключение этого Центра. Добавим к сказанному, что в соответствии с той же Концепцией (она принята парламентом Молдовы по рекомендации Совета Европы) парламента размещает на своем сайте все проекты законодательных актов, и в течение 15 рабочих дней общество в лице отдельных граждан и коллективов, но прежде всего - общественных организаций может послать на этот сайт свое мнение по проекту того или иного закона. Чаще всего такой организацией выступает Центр исследований по предотвращению коррупции, разработавший свои стандарты заключения на предмет коррупциогенности положений нормативного акта.

Вообще же, если говорить об организационной стороне, то антикоррупционная экспертиза проводится после согласования проекта нормативного акта со всеми заинтересованными публичными учреждениями и перед так называемой юридической экспертизой, которую должно проводить абсолютно по всем законопроектам Министерство юстиции Молдовы. Поэтому, получив заключение Центра борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией, составители проекта должны изменить последний в соответствии со сделанными им замечаниями, а если у этого Центра есть серьезные возражения, то спор решается специальной Комиссией по координированию процесса проведения антикоррупционной экспертизы. Данная Комиссия состоит из представителей Министерства юстиции, Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, Министерства финансов, Министерства экономики и торговли, Службы информации и безопасности МВД и Генеральной прокуратуры. Решение Комиссии, принятое по спору большинством голосов, направляется в Правительство Молдовы, и уже Правительство решает, кто прав - Комиссия, эксперт, давший заключение на проект, или автор проекта.

В Литве вопросы борьбы с коррупцией и экспертной оценки нормативных актов на коррупциогенность возложены на Службу специальных расследований Литовской Республики. Литовский законодатель рассматривает антикоррупционную экспертизу проектов законов и подзаконных актов как систематически проводимую деятельность, что близко к пониманию этой экспертизы как обязательной меры.

В Литве с 2002 г. действует Закон о предотвращении коррупции, где предусмотрена целая система превентивных мер. Она включает:

- 1) анализ коррупционных рисков в государственных учреждениях;
- 2) программы по борьбе с коррупцией;
- 3) антикоррупционную оценку юридических актов и их проектов;
- 4) сбор и представление информации о людях, назначаемых на государственную должность или на руководящую работу в частном секторе;
- 5) направление в реестры служащих и реестры юридических лиц сведений о коррумпированности;
- 6) просвещение и информирование общества относительно различных аспектов борьбы с коррупцией в стране и за рубежом.

В то же время Закон, предусмотрев положение об антикоррупционной оценке нормативных актов и их проектов, не определил никаких организационных или иных мер по проведению этого положения в жизнь. Поэтому, появившись как специальный



субъект правоохранительной деятельности, Служба специальных расследований Литовской Республики начала с 2003 года внедрять антикоррупционную экспертизу, не имея для этого никакой методологической базы. За истекший период был накоплен определенный опыт проведения такой экспертизы, а в мае 2008 г. Сейм Литвы принял новый Закон, направленный на усовершенствование уже существующей системы. В частности, если прежде антикоррупционная экспертиза проводилась только Службой специальных расследований, то впредь к этому делу будут привлечены и другие государственные органы - МВД, Налоговое ведомство, вузы, Академия наук, а также разработчики проектов.

Новый Закон гласит, что государственное или муниципальное учреждение, подготовившее проект нормативного акта, регламентирующего то или иное общественное отношение, подверженное или могущее подвергнуться коррупции, первичную антикоррупционную оценку проекта дает само. При этом среди общественных отношений, подверженных коррупции, называются: передача государственного имущества частным лицам, выплата субсидий, дотаций, пособий, премий и др. из государственного или муниципального бюджетов; государственные закупки товаров или услуг; организация публичных конкурсов на определенные должности; начало или приостановление лицензируемой деятельности, в частности фармацевтической и здравоохранительной.

Поэтому экспертиза проекта нормативного акта на коррупциогенность, проводимая Службой специальных расследований Литвы, является не первичной. Оценку действующего и проектируемого законодательства эта Служба осуществляет либо по собственной инициативе, либо по предложению Президента Литвы, премьер-министра, председателя Сейма, а также комитетов, комиссий и фракций парламента. Так обстоит дело по закону, а на практике основным субъектом, инициирующим проведение антикоррупционной экспертизы, обычно является антикоррупционная комиссия литовского Сейма, которая при малейшем подозрении в коррупциогенности действующего или проектируемого акта направляет его в Службу специальных расследований, заключение которой представляется впоследствии государственному или муниципальному учреждению (разработчикам). Они сами решают, принять замечания, высказанные в заключении, и изменить проект либо оставить все в проекте по-прежнему до его рассмотрения в Сейме Литвы.

При проведении антикоррупционной экспертизы Служба специальных расследований обращает внимание на следующие важные факторы: сфера регулирования; права и обязанности субъектов возникающих отношений; конкретная личная ответственность служащих; новые права, предоставляемые отдельным субъектам; степень их усмотрения (дискреция); уровень вмешательства государства; какие-либо ограничения в деятельности и кто устанавливает эти ограничения; закрепляемая в отдельных случаях монополия и степень ее обоснованности; совместимость нормативного акта или проекта, переданного на экспертизу, с другими правовыми актами и совместимость норм проекта между собой; необходимость таких норм, не создают ли они условий для незаконной наживы, насколько реальна такая угроза для публичного и частного интереса; явные пробелы в диспозициях норм законопроекта, баланс прав и обязанностей субъектов регулируемого правоотношения; реальность предусмотренных санкций; кто их назначает - суд или административный орган.

При всем том эффективность антикоррупционной экспертизы, проводимой Службой специальных расследований Литвы, не всегда очевидна. Политическая воля субъекта, принимающего решение по проекту, может меняться быстро и часто, и он может не принять во внимание заключение экспертов. Проигнорировать мнение

экспертов может и разработчик проекта, который в этом случае ничем не рискует, поскольку нет механизма, который заставил бы его по-деловому отреагировать на заключение по законопроекту. Примером может служить вопрос о таком документе, как методика проведения антикоррупционной экспертизы. Служба специальных расследований Литвы подготовила общую методику, которая касалась всех сторон антикоррупционной экспертизы правовых актов, но не нашлось политической воли, чтобы такой документ был принят. Правда, в Литве приняты изменения к Закону о противодействии коррупции, в которых уточняется диспозиция статьи о проведении экспертизы правовых актов, но в новой формулировке статьи нет предлагавшегося авторами проекта положения о том, чтобы этой методикой пользовались и другие учреждения, в частности - разработчики законопроектов (например, министерство или ведомство). А методика им крайне необходима для ориентации при разработке нормативных актов, так как антикоррупционная экспертиза - это "не только юридическая экспертиза, но юридическая экспертиза плюс экспертиза социальных отношений плюс прогнозирование", как отметил координатор Службы специальных расследований Литвы Л. Пакштайтис\*(281).

3. В постсоветских государствах Средней Азии вопрос о внедрении антикоррупционной экспертизы находится пока в начальной стадии. В Казахстане, например, 25 августа 2006 г. было принято постановление Правительства N 817 "Об утверждении Правил ведения мониторинга подзаконных нормативных правовых актов". Мониторинг является базой и необходимой предпосылкой успешного проведения антикоррупционных экспертиз, поскольку он проводится "для выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан и устаревших норм права, оценки эффективности их реализации и своевременного принятия мер по внесению изменений и (или) дополнений или признанию их утратившими силу" (п. 3 ст. 1 Правил). Тем не менее прошло значительное время, пока в 2007 г. в соответствии с подп. 2 п. 4 Протокола специальной группы Совета безопасности Казахстана с участием главы государства было рекомендовано выработать консолидированные предложения по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы действующего законодательства. На базе данного поручения в том же году Министерство юстиции заключило Договор N 25 между Министерством и Институтом законодательства Республики Казахстан на проведение антикоррупционной экспертизы 142 законодательных актов.

С этого, собственно, и началась история антикоррупционной экспертизы нормативных актов в Казахстана. Еще раньше - в марте 2007 г. для координации данной работы была создана Межведомственная комиссия по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции. Институт законодательства при проведении антикоррупционной экспертизы законов обобщил данные о факторах коррупциогенности и пришел к выводу, что их всего пять и по ним проводился постатейный анализ действующих законов. В основном в качестве такого рода факторов рассматривались: пробельность нормы, коллизия с другими законами или другими статьями одного закона, "юридико-лингвистическая коррупциогенность".

С общественными организациями Институт законодательства Казахстана не взаимодействует. Генеральная прокуратура и финансовая полиция снабжают его статистическими данными. По результатам антикоррупционных экспертиз, проведенных этим Институтом по 142 действующим законам, был подготовлен проект Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты в аспекте противодействия коррупции, но сведений о том, что он принят парламентом Казахстана, пока нет.

Профессор С.П. Мороз из Института законодательства Республики Казахстан

говорит об этом очень резко: "Первая проблема в нашей стране - это бессистемный характер проведения антикоррупционного анализа и всех этих экспертиз... Институт законодательства проводит антикоррупционный анализ только действующих нормативных актов, а проекты законов и подзаконных актов у нас подвергаются только правовой экспертизе, и занимается этим совершенно другая организация. И, соответственно, совсем другие подходы... И потом, надо учитывать, что эта работа ведется только с 2007 г., т.е. еще и опыта не накоплено, а большая часть экспертов как бы вообще не понимает, о чем идет речь. И, как правило, конечно, все это сводится у нас к общему анализу"\*(282). Это было сказано в июне 2008 г. на круглом столе в Государственной Думе ФС РФ. Все это вместе взятое оказалось побудительным стимулом к разработке в Казахстане законопроекта об антикоррупционной экспертизе, хотя уже сейчас она проводится в стране на основе п. 5 ст. 22 Закона о нормативных правовых актах, где она названа в ряду других видов экспертизы нормативных актов (правовая, криминологическая, экономическая, лингвистическая).

В сентябре 2008 г. в Казахстане состоялся Антикоррупционный форум, на котором Президент Казахстана Н. Назарбаев дал поручения депутатам и ученым по разработке изменений в Закон о нормативных правовых актах в направлении введения в Казахстане антикоррупционной экспертизы.

Тем не менее и политическое руководство, и юристы-ученые, и практики понимают необходимость разработки специального закона для правового регулирования антикоррупционной экспертизы. Сейчас эти работы, похоже, близки к завершению: 28 апреля 2013 г. в Казахстане состоялась встреча экспертов в рамках обсуждения проекта закона РК об антикоррупционной экспертизе.

Достижения Узбекистана пока весьма скромны. Там антикоррупционной экспертизой в некоторой степени занимается Центр экономических исследований Республики Узбекистан. Он подошел к данной проблеме с той точки зрения, что коррупция так или иначе неизбежно влияет на эффективность функционирования экономики страны в целом.

Центр этот с 2006 г. проводит в небольшом количестве антикоррупционные экспертизы законопроектов, но отношение к его работе как к проводимой с якобы политической подоплекой, нацеленной против кого-либо в руководстве или издаваемой в целях пропаганды, чувствуется до сих пор. Четкой методики проведения такой экспертизы в Узбекистане пока нет, но за несколько лет работы какие-то подходы наметились. Эта экспертиза, за отсутствием в стране специального антикоррупционного законодательства, проводится на основе Закона о нормативно-правовых актах, в котором есть нормы о проведении юридической экспертизы.

Как утверждают сами узбекские юристы, этих положений пока достаточно, если возникает необходимость срочно устранить пробел в правовом регулировании, в том числе и в сфере противодействия коррупции. Касаясь будущего решения рассматриваемой проблемы, координатор исследований по правовым реформам Центра экономических исследований Республики Узбекистан Г. Ирманов заявил: "Административный вариант развития предполагает продвижение экспертизы в рамках административной и парламентской реформы, что возможно путем принятия решения правительством и парламентом по обязательному применению антикоррупционной экспертизы. Это для нашей страны еще более актуально, наверно, чем для России, во всяком случае, не менее актуально"\*(283). Правда, о темпах такого развития пока говорить трудно.

И это притом что в Узбекистане имеется немало правовых актов о проведении мониторинга за соблюдением действующего законодательства в самых различных сферах. Из сравнительно недавних можно указать на постановление Кабинета

Министров Узбекистана от 28 июня 2007 г. N 132 "О мониторинге за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций". По результатам такого мониторинга подготавливаются заключения, предупреждения и рекомендации: "Рекомендации готовятся и вносятся в органы государственной власти с предложениями по профилактике нарушений законодательства, а также в целях совершенствования нормативно-правовой базы в сфере массовых коммуникаций" (ч. 4 ст. 13 разд. V "Этапы проведения мониторинга").

Наконец, укажем на такой исключительно полезный нормативный акт, как постановление Кабинета Министров Узбекистана от 2 мая 2008 г. N 82 "Об утверждении Положения об Управлении правовой экспертизы и международных договоров Кабинета Министров Республики Узбекистан". Согласно ч. 2 п. 1 ст. 1 ("Общие положения") этого постановления задачей данного Управления является "обеспечение деятельности Кабинета Министров Республики Узбекистан, его Президиума, Исполнительного аппарата Кабинета Министров... по вопросам юридической проработки проектов нормативно-правовых актов и международных договоров, а также контроля и мониторинга их исполнения". А в ч. 1 п. 5 ст. 2 данного постановления среди задач указанного выше Управления значится "организация всесторонней правовой экспертизы проектов законодательных и иных нормативно-правовых актов, вносимых в Кабинет Министров Республики Узбекистан", что позволяет надеяться на то, что вопрос о коррупциогенности норм права тоже будет предметом рассмотрения данных экспертов.

При всей важности данного акта он не отменяет для Узбекистана насущной необходимости в принятии нормативного акта о проведении и методике именно антикоррупционной экспертизы.

В Таджикистане год тому назад принят Закон от 28 декабря 2012 г. N 925 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов". В этом Законе названы 12 коррупциогенных факторов (ст. 5). Предусмотрены также виды антикоррупционной экспертизы - государственная и общественная; государственная проводится государственными органами финансового контроля и органами борьбы с коррупцией, главным среди которых является Министерство юстиции. Для проведения такого вида экспертизы привлекаются специалисты, не участвовавшие в разработке экспертируемого законопроекта (ст. 8). Основаниями назначения государственной антикоррупционной экспертизы являются: а) мониторинг применения нормативного правового акта со стороны органа финансового контроля и борьбы с коррупцией; б) поступление нормативного правового акта в Минюсте Таджикистана для государственной регистрации; в) обращение в Минюст государственного органа, местных органов власти, общественных организаций или граждан по поводу наличия в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.

Нельзя не сказать, что государственная антикоррупционная экспертиза имеет в Таджикистане большой вес хотя бы в силу ч. 4 ст. 9 Закона от 28 декабря 2012 г., где сказано, что заключение общественной экспертизы может послужить основанием для проведения государственной антикоррупционной экспертизы.

Наконец, Закон Кыргызстана от 8 августа 2012 г. N 153 "О противодействии коррупции" в п. 2 ст. 7 предусматривает среди мер по профилактике коррупции антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов и их проектов. Ее проведение возложено на киргизское Министерство юстиции. Надо отметить, что в ст. 1 данного Закона содержится следующее определение коррупции: "Коррупция - умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных,

любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающие угрозу интересам общества и государства".

Как видим, киргизский законодатель дает не определение социального явления, каковым является коррупция в ее многочисленных конкретных проявлениях, а описывает наиболее опасное из них и создает некий весьма перегруженный квалифицированный состав преступления, где фигурируют (см. ст. 4 Закона) в качестве субъектов коррупционных преступлений "государственные и муниципальные служащие, включая лиц, занимающих политические, специальные и высшие административные должности государственной и муниципальной службы, а также Председатель Национального банка Кыргызской Республики и его заместители, члены Правления Национального банка Кыргызской Республики, служащие Национального банка Кыргызской Республики, совершившие коррупционные правонарушения". Примечательно, что в числе субъектов совершенно не упоминаются взяточдатели - неизбежный компонент всякой коррупции в любом ее виде.

Нельзя не признать, что нормативная база целенаправленной работы по снижению коррупционных рисков внутреннего законодательства серьезно расширилась с принятием Конвенции ООН против коррупции 2003 г. и последующей ее ратификацией многими странами - членами ООН. [Пункт 3 ст. 5](#) этой Конвенции стал, по существу, правовой базой международного уровня для принятия всеми странами законов об обязательной экспертизе проектов нормативных актов на коррупциогенность. В данной норме Конвенции предусмотрено, что каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности в аспекте предупреждения коррупции и борьбы с нею. Это важнейшее положение, закрепленное в Конвенции ООН, подлежит скорейшей и самой полной имплементации в законодательство всех стран, которые эту Конвенцию ратифицировали.

В России в силу [ч. 4 ст. 15](#) Конституции РФ о приоритете международно-правовых норм над внутренним законодательством есть известные основания считать, что антикоррупционная экспертиза приобрела обязательный характер уже с момента ратификации указанной Конвенции. А упомянутые выше [постановления](#) Правительства РФ от 5 марта 2009 г. лишь дополнительно регламентировали [методику](#) и [порядок](#) ее проведения. Однако не каждая конституция даже демократического государства содержит такое положение, вследствие чего скорейшее принятие внутренних нормативных актов об обязательности антикоррупционной экспертизы законопроектов представляется весьма необходимым.

Следует отметить, что в европейских странах в дело освобождения законотворческого процесса от влияния коррупции большой вклад внес Совет Европы, который держит этот вопрос в поле своего зрения с конца 90-х годов прошлого столетия. Огромным достижением Совета Европы были подготовка и принятие 27 января 1999 г. [Европейской конвенции](#) об уголовной ответственности за коррупцию (ETS N 173), которая, правда, не содержит нормы, аналогичной [п. 3 ст. 5](#) Конвенции ООН против коррупции, но признает важность усилий по расширению международного сотрудничества в этой сфере, в том числе и на законодательном уровне, в своей преамбуле: "...приветствуя недавние шаги, которые способствовали дальнейшему углублению международного понимания и сотрудничества в борьбе с коррупцией, включая меры, принятые Организацией Объединенных Наций, Всемирным банком, Международным валютным фондом, Всемирной торговой организацией, Организацией американских государств, ОЭСР и Европейским союзом".

Добавим к этому, что Совет Европы через свой Отдел борьбы с экономическими

преступлениями оказывает постоянную поддержку входящим в него 47 государствам в деле противодействия коррупции. В 2005-2008 гг. такая помощь была оказана Российской Федерации с целью исключить отрицательное влияние коррупции на законотворческий процесс в нашей стране. Совместный проект под названием "Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции", профинансированный Европейской комиссией в 2006-2007 гг., был посвящен изучению передового зарубежного опыта по созданию антикоррупционного законодательства и поиску эффективных путей его использования.

Правительство Украины в 2007 г. подготовило собственную методику анализа нормативных правовых актов на коррупциогенность и обратилось к Совету Европы с просьбой дать на эту методику экспертное заключение. Заключение оказалось достаточно позитивным, хотя и потребовало немало времени для его учета при подготовке Закона Украины "Об основах предупреждения и противодействия коррупции" 2011 г. Примерно за год до этого приказом министра юстиции Украины от 23 июня 2010 г. была утверждена Методология проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов. А совсем недавно - 18 апреля 2013 г. был принят Закон N 221-VII "О внесении изменений в некоторые законодательные акты относительно реализации государственной антикоррупционной политики", который содержит очень важную для нас норму, а именно об изменении названия и новой редакции текста ст. 15 Закона о принципах предотвращения и противодействия коррупции от 7 апреля 2011 г. (N 3206-VI). Статья получила название - "Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов". Проведение такой экспертизы возложено на Министерство юстиции Украины в отношении всех законопроектов, актов Президента Украины и Кабинета министров, министерств и иных центральных органов исполнительной власти, за исключением проектов, вносимых на рассмотрение Верховной Рады Украины народными депутатами, антикоррупционная экспертиза которых осуществляется комитетом Верховной Рады, к компетенции которого относится вопрос борьбы с коррупцией. Результаты проведенной экспертизы подлежат обязательному рассмотрению во время принятия соответствующего законопроекта.

Помимо государственной антикоррупционной экспертизы, возможно проведение общественной антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов и их проектов. Осуществление общественной экспертизы, как и опубликование ее результатов, происходит за счет соответствующих физических лиц, общественных объединений, юридических лиц, а равно за счет других источников, не запрещенных законодательством Украины. Правда, закон не содержит упоминания об обязательности учета выводов общественной экспертизы в процессе принятия нормативно-правового акта.

При оценке тех или иных нормативных актов на коррупциогенность чрезвычайно важно, какой орган проводит антикоррупционную экспертизу. Во многих странах это парламентские органы или органы исполнительной власти. Правда, в ряде случаев предусматривается возможность проведения "независимой" экспертизы общественными организациями или гражданами. Надо, однако, сказать, что в последнем случае экспертиза проводится по собственной инициативе этих "независимых" экспертов и за их собственный счет. А это существенно меняет дело: в силу ограниченности собственных средств и отсутствия государственной поддержки такая экспертиза вряд ли сможет послужить серьезным оружием против коррупциогенности законопроектов и прочих нормативных актов.

В Польше после принятия [Конвенции](#) ООН "Против коррупции" был принят Закон от 9 июня 2006 г. "О Центральном антикоррупционном бюро" (ЦАБ) - "специальной

службе по борьбе с коррупцией в политической и экономической жизни" (ч. 1 ст. 1). Среди его задач, правда, не названа антикоррупционная экспертиза законопроектов или действующих законов, однако указано (п. 6 ч. 1 ст. 2 Закона), что ЦАБ проводит аналитическую деятельность, касающуюся явлений, возникающих при выполнении им работы, в пределах своей компетенции, и представляет информацию об этом Председателю Совета Министров Польши, Президенту Польши, Сейму и Сенату, на основе которой высшие государственные органы принимают то или иное решение по совершенствованию действующего законодательства.

Более эффективной представляется экспертиза, проводимая действительно независимыми органами или общественными организациями при безусловной поддержке государства - как правовой, так и материальной.

Такое решение наиболее приемлемо и для России.

4. Пример подобного рода являют нам некоторые страны Азии, где проблема борьбы с коррупцией стоит чрезвычайно остро.

Из стран Азии раньше всех антикоррупционная комиссия возникла в Гонконге (1974 г.) - Независимая комиссия против коррупции (Independent Commission against Corruption). Согласно местному Закону о борьбе с коррупцией департамент по вопросам коррупции данной Комиссии имеет своей основной функцией **"проверку деятельности и нормативных актов правительственных подразделений и органов власти на предмет обнаружения в них "лазеек для коррупции" (corruption loopholes) и последующей рекомендации мер по их устранению"** (выделено мной. - И.В.)\*(284). Независимая комиссия Гонконга - это модель антикоррупционного органа, и Правительство Китая пытается использовать у себя ее опыт.

С 2002 г. одноименная комиссия с аналогичными функциями существует в Республике Корея.

Согласно ст. 11 южнокорейского Закона против коррупции от 24 июля 2001 г. (изменен в 2005 г.) Независимая комиссия в числе прочих функций осуществляет проверку коррупциогенных факторов в законах и подзаконных актах (Examining corruption-causing factors in acts and subordinate statutes).

Правда, в Республике Корея еще с 1993 г. существовала так называемая СРС - Комиссия по предотвращению коррупции в качестве совещательного органа, состоявшего по преимуществу из частных лиц для оказания помощи председателю ВАИ - Департамента по аудиту и инспектированию при правительстве. В функции этой Комиссии входило устранение пробелов в праве и законодательстве, а также исправление тех его положений, которые благоприятствуют коррупции\*(285). Однако ее статус вряд ли можно было назвать независимым ввиду тесного контакта с указанным Департаментом, фактического нахождения под его покровительством. Так что создание подлинно независимой комиссии в национальном масштабе с задачей проведения эффективной экспертизы нормативных актов на коррупциогенность было для этой страны необходимым и полезным.