

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 343

С. 14—19

### ЗАПРЕТ НА ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ МЕЖДУНАРОДНЫМИ И ИНОСТРАННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ

Выдрин И. В.<sup>1</sup>

Максимова В. Е.<sup>2</sup>

Позднышев М. А.<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Уральский институт управления — филиал РАНХиГС

E-mail: inst-vidrin@mail.ru

Предметом исследования является законодательство, регламентирующее проведение антикоррупционной экспертизы. Методологию исследования составляют общенаучные методы научного познания (анализ, синтез) и частнонаучные методы (сравнительно-правовой, системный). В статье анализируются актуальные законодательные изменения, связанные с введением запрета на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов международными и иностранными организациями, являющимися, так называемыми иностранными агентами. Авторы обращают внимание на положительные и отрицательные стороны этого законодательного нововведения, формулируют предложения, направленные на совершенствование антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, независимая антикоррупционная экспертиза, некоммерческие организации — иностранные агенты.

### BAN ON ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF NORMATIVE LEGAL ACTS BY INTERNATIONAL AND FOREIGN ORGANIZATIONS: PROVISIONS AND MINUSES

Vydrin I. V.<sup>1</sup>

Maksimova V. E.<sup>2</sup>

Pozdnyshev M. A.<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Ural Institute of Management, Branch of RANEPА

E-mail: inst-vidrin@mail.ru

The subject of the study is the legislation governing the anti-corruption expertise. The research methodology consists of General scientific methods of scientific knowledge (analysis, synthesis) and private scientific methods (comparative legal, systemic). The article analyzes the current legislative changes associated with the introduction of a ban on anti-corruption expertise of normative legal acts of international and foreign organizations, which are the so-called foreign agents. The authors pay attention to the positive and negative aspects of this legislative innovation, formulate proposals aimed at improving the anti-corruption expertise in the Russian Federation.

Keywords: corruption, anti-corruption expertise of normative legal acts, independent anti-corruption expertise, non-profit organizations-foreign agents.

---

### **Введение**

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации в качестве одной из главных угроз государству и обществу называет коррупцию, препятствующую устойчивому развитию Российской Федерации и реализации стратегических национальных приоритетов [12].

У коррупции, как и у любого другого негативного явления, есть свои условия возникновения и факторы, способствующие ее разрастанию. Одним из таких факторов Л. Д. Гаухман называет «закон, сформулированный неоднозначно или содержащий оценочные признаки, и тем самым предоставляющий должностным лицам возможность применять его по собственному усмотрению, произвольно, нередко с целью личного обогащения» [2].

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов является одной из действенных мер по предупреждению коррупции, вызванной несовершенным законодательством. Ее цель очевидна: анализ, выявление и устранение коррупциогенных факторов. Подобная деятельность препятствует тому, чтобы правовые нормы способствовали коррупции в процессе их практической реализации. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» отводит таким превентивным мерам первостепенную и главенствующую роль [11].

Однако в связи с последними изменениями в антикоррупционном законодательстве, приведшими к сокращению числа субъектов, имеющих право проводить антикоррупционную экспертизу правовых актов, ситуация выглядит неоднозначной.

### **Результаты исследования и обсуждения**

Согласно Федеральному закону от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», изучение этих документов проводится: прокуратурой РФ; федеральным органом исполнительной власти в области юстиции (Министерство юстиции РФ); органами, организациями, их должностными лицами в отношении принимаемых ими актов (ч. 1 ст. 3). Проведение экспертизы субъектами данной группы является обязательным [13].

Другой категорией субъектов антикоррупционной экспертизы выступают институты гражданского общества, в том числе некоммерческие организации, а также отдельные

граждане (независимые эксперты). В отличие от первой группы субъектов независимая экспертиза необязательна. Ее проведение целиком зависит от воли независимого эксперта, действующего исключительно по своему усмотрению, руководствуясь собственными соображениями. В этой связи экспертов-общественников логично причислить к факультативным субъектам антикоррупционной экспертизы. Российский законодатель первоначально был лоялен к экспертам этой группы. Минимум предъявляемых к ним требований сводился к обязательной процедуре аккредитации независимых экспертов Министерством юстиции РФ.

Существующее положение изменил Федеральный закон от 11 октября 2018 года № 362-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [9]. Он запретил осуществление независимой антикоррупционной экспертизы международными и иностранными организациями, а также некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента. Это событие стало еще одним шагом (возможно не последним) в общей цепи действий по отношению к «иностранному» компоненту в российском некоммерческом секторе.

Впервые правовой статус «некоммерческой организации — иностранного агента» получил закрепление в Федеральном законе от 20 июля 2012 года № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» [8]. Под этот ранее неизвестный правовой бренд попали российские некоммерческие организации, получающие денежные средства или иное имущество от иностранных организаций (иностранцев, граждан, лиц без гражданства), участвующие в интересах этих иностранных источников в политической жизни на территории России. Если с получением финансовой или иной иностранной помощи все было ясно, то с квалификацией участия организации в политической жизни, тем более в пользу «иностранного источника», было не все понятно.

«Особое» отношение к иностранным и международным неправительственным организациям в России с новой силой проявилось в Федеральном законе от 23 мая 2015 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» [7]. Он ввел в оборот

понятие «нежелательных организаций», под которыми стали понимать иностранные или международные неправительственные организации, представляющие угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства. Признание организации нежелательной на российской территории, автоматически влекло введение запретов и ограничений на ее деятельность [14].

Далее события развивались следующим образом. В июне 2016 года в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» были внесены изменения [10], дополнившие его перечнем признаков политической деятельности, в число которых попали даже обращения некоммерческих организаций в органы власти. Как уже говорилось, прежде существовали определенные сложности в квалификации политической деятельности неправительственных организаций. Законодательная легализация признаков политической деятельности должна была упростить задачу практиков, применяющих закон на деле.

Началась кампания по реализации новых законодательных установлений, в ходе которой надзорно-контрольные органы стали, если так можно выразиться, искусственно подгонять под статус иностранных агентов благотворительные и общественные организации, в частности, «Помощи больным муковисцидозом», «Муравьевскому парку устойчивого природопользования», занимающему охраной даурских журавлей, заказнику «Журавлиная родина», охраняющему дальневосточных аистов. С проверками в рамках выявления иностранных агентов правоохранители пришли в «Союз охраны птиц России» и иные подобные организации. Все они существуют, в том числе и на зарубежные гранты. Проверяющие же главным образом искали второй признак иностранного агента, касающийся участия некоммерческих организаций в политической деятельности [1].

Запрет на участие в проведении антикоррупционной экспертизы некоммерческими организациями — иностранными агентами, введенный в 2018 году, явился, таким образом, очередным этапом в противостоянии иностранному влиянию.

Из пояснительной записки к законопроекту об антикоррупционной экспертизе [15] следует, что такие меры направлены на защиту основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов

российских граждан, национальных интересов Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства и поддержание общественного порядка.

Председатель Национального антикоррупционного комитета России К. В. Кабанов отметил лишь одну некоммерческую организацию — иностранного агента, находящуюся «на слуху» и регулярно участвующую в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов — Transparency International. По его мнению, законодательное нововведение лишь устраняет противоречия: «В законе говорится, что иностранные агенты не могут заниматься политической деятельностью, а сейчас будет оговорено, что они не могут заниматься экспертизой. Дело в том, что в определение политической деятельности входит, в том числе, работа над законопроектами, соответственно, это и экспертиза» [6].

Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» внесена в реестр иностранных агентов в апреле 2015 года, с чем, кстати говоря, была не согласна и пыталась оспорить это решение. Причина, по которой ее отнесли к иностранным агентам — политическая деятельность, имеющая своей целью воздействие на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими политики. Однако сама организация настаивала на том, что ее работа не направлена на изменение государственной политики, и поэтому она не обладает признаками организации — иностранного агента [4]. Е. А. Панфилова, являющаяся учредителем Центра, утверждает, что «гражданская антикоррупционная деятельность не является политической ни в смысле положений, зафиксированных в законе, ни в каких иных смыслах» [16].

По поводу вновь установленных запретов мнения специалистов в сфере некоммерческого сектора примерно совпадают. Они негативно восприняли эти законодательные новшества. Так, руководитель Клуба юристов некоммерческих организаций М. Каневская полагает, что это очередной выпад в сторону некоммерческого сектора, но гражданское общество в России ничего не теряет, потому что ранее ничего и не приобретало. «Экспертиза носит чисто формальный характер, — заключает она, — потому что к мнению экспертов не прислушивались» [17]. Ей вторит сотрудник Центра технологий государственного управления Института

прикладных экономических исследований РАНХиГС А. Ефремов считающий, что меры по сужению круга аккредитованных экспертов не лучшим образом отразятся на состоянии института, который и без того трудно назвать эффективным. Фактически, полагает он, речь идет о сокращении возможностей гражданского общества, которые были расширены в период 2009—2012 гг.» [5].

#### **Основные выводы**

По мнению авторов данной статьи, драматизировать ситуацию не стоит, так как потенциальное влияние независимых экспертов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу, на национальную безопасность сильно преувеличено. Во-первых, потому, что не так много некоммерческих организаций проводили данную экспертизу прежде, а во-вторых, к мнению неправительственных организаций, даже тех, кто изредка участвовал в подобной деятельности, официальные органы, как правило, не прислушивались. В-третьих, сужение круга субъектов антикоррупционной экспертизы с очевидностью не скажется и на количестве экспертных действий. А потому не отразится на шансах по обнаружению коррупционных факторов в нормативных правовых актах.

Есть еще один момент, который, по нашему мнению, оправдывает данные нововведения. Он связан с ужесточением требований к организациям, претендующим на получение аккредитации в качестве независимых экспертов. В работах разных авторов неоднократно высказывались соображения относительно того, как можно повысить эффективность института антикоррупционной экспертизы. Главное предложение сводится к ужесточению требований к претендентам на аккредитацию.

Так, Т. Я. Хабриева предлагает ввести следующие требования: наличие присвоенных ученых степеней и званий; имеющийся опыт анализа правовых актов; прохождение специальной подготовки и теста при отборе для соответствующей работы [8]. Р. О. Долотов видит необходимость в сдаче претендентом на получение статуса независимого эксперта «квалификационного экзамена на знание методики и порядка проведения независимой антикоррупционной экспертизы, а также в проверке навыков по обнаружению коррупционных факторов в тексте нормативных правовых актов» [3].

Существует еще одно соображение в пользу ограничения субъектов антикоррупционной экспертизы. Дело в том, что оценки международных организаций, измеряющих индексы коррупции, вызывают много споров, а потому ставится под сомнение сам инструментарий замеров уровней национальной коррупции.

Таким образом, ситуация, связанная с изменениями в российском законодательстве об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, по мнению авторов данной статьи, серьезного беспокойства не вызывает. Они не несут вреда антикоррупционной деятельности вообще и антикоррупционной экспертизе, в частности. Едва ли они наносят ущерб некоммерческим организациям — иностранным агентам, поскольку те крайне редко использовали предоставленную им возможность проверять соответствие правовых актов антикоррупционным критериям. Установление запрета на участие организаций — иностранных агентов в антикоррупционной экспертизе всего лишь завершающий этап в большой работе по исключению иностранного влияния из российской политической жизни.

#### **Список литературы**

1. Выдрин, И. В. Взаимодействие государства и гражданского общества: современное состояние / И. В. Выдрин // *Право в современном мире: состояние и вектор развития: материалы VII Международной научно-практической конференции* (г. Екатеринбург, 7 декабря 2017 года). — Екатеринбург : Изд-во УИУ РАНХиГС, 2018. — С. 19—22.
2. Гаухман, Л. Д. Коррупция и коррупционное преступление / Л. Д. Гаухман // *Законность*. — 2000. — № 6. — С. 2—6.
3. Долотов, Р. О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов / Р. О. Долотов // *Актуальные проблемы экономики и права*. — 2015. — № 4 (36). — С. 42—49.
4. Министерство юстиции РФ включило Центр «Трансперенси Интернешнл — Р» в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента [Электронный ресурс] // *Официальный сайт АНКО «Трансперенси Интернешнл — Р»*. — URL: <https://transparency.org.ru/nashi-publikacii/ministerstvo-yustitsii-vneslo-tsentr-transperensi-interneshnl-r-v-spisok-inostrannykh-agentov.html>.

5. Независимых антикоррупционных экспертов станет меньше // Электронное периодическое издание «Ведомости». — URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2018/12/05/788524-novogodnie-premii-bonusi>.

6. НКО — «иностранных агентов» отстранят от антикоррупционной экспертизы // Коммерсантъ. — 2018. — 29 мая.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты : Федеральный закон от 23.05. 2015 № 129-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 21. — Ст. 2981.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента : Федеральный закон от 20.07. 2012 № 121-ФЗ // СЗ РФ. — 2012. — № 30. — Ст. 4172.

9. О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» : Федеральный закон от 11.10. 2018 № 362-ФЗ // РГ. — 2018. — 15 октября.

10. О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» : Федеральный закон от 02.06. 2016 № 179-ФЗ // СЗ РФ. — 2016. — № 23. — Ст. 3303.

11. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12. 2008 № 273-ФЗ // СЗ РФ. — 2008. — № 52 (ч. I). — Ст. 6228.

12. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31.12. 2015 № 683 // СЗ РФ. — 2015. — № 1 (ч. II). — Ст. 212.

13. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 12.07. 2009 № 172-ФЗ // СЗ РФ. — 2009. — № 29. — Ст. 3609.

14. Понятие и признаки нежелательных организаций нашли закрепление в Федеральном законе от 28 декабря 2012 года «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2012. — № 53. — Ст. 7597.

15. Пояснительная записка к законопроекту № 475641-7 «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс] // СОЗД ГАС «Законотворчество». — URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/475641-7>.

16. Работа Центра «Трансперенси Интернешнл — Р» за 2013 год [Электронный ресурс] // Сайт DocPlayer.ru. — URL: <https://docplayer.ru/61628833-Rabota-centra-transperensi-interneshnl-r-za-god-transperenci-international-russia-annual-report.html>.

17. Развитие гражданского активизма вопреки: российские НКО после законодательства об иностранных агентах : Доклад Клуба юристов третьего сектора. 2016 [Электронный ресурс] // Портал «Права человека в России». — URL: [https://hro.org/files/2016\\_NLC\\_report%20on%20FA\\_Rus.pdf](https://hro.org/files/2016_NLC_report%20on%20FA_Rus.pdf).

18. Хабриева, Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. — 2009. — № 10. — С. 5—13.

## References

1. Vydrin, I. V. Vzaimodeystvie gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva: sovremennoe sostoyanie / I. V. Vydrin // Pravo v sovremennom mire: sostoyanie i vektor razvitiya : materialy VII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (g. Yekaterinburg, 7 dekabrya 2017 goda). — Yekaterinburg : Izd-vo UIU RANKhiGS, 2018. — S. 19—22.

2. Gaukhman, L. D. Korruptsiya i korruptsionnoe prestuplenie / L. D. Gaukhman // Zakonnost. — 2000. — № 6. — S. 2—6.

3. Dolotov, R. O. Effektivnost instituta nezavisimoy antikorrupsionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i projektov normativnykh pravovykh aktov / R. O. Dolotov // Aktualnye problemy ekonomiki i prava. — 2015. — № 4 (36). — S. 42—49.

4. Ministerstvo yustitsii RF vklyuchilo Tsentr «Transperensi Interneshnl — R» v reestr nekommercheskikh organizatsiy, vypolnyayushchikh funktsii inostrannogo agenta [Elektronnyy resurs] // Ofitsialnyy sayt ANKO «Transperensi Interneshnl — R». — URL: <https://transparency.org.ru/nashi-publikatsii/ministerstvo-yustitsii-vneslo-tsentr-transperensi-interneshnl-r-v-spisok-inostrannykh-agentov.html>.

5. Nezavisimyykh antikorrupsionnykh ekspertov stanet menshe // Elektronnoe periodicheskoe izdanie «Vedomosti». — URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2018/12/05/788524-novogodnie-premii-bonusi>.

6. NKO — «inostrannykh agentov» ostranyat ot antikorrupsionnoy ekspertizy // Kommersant. — 2018. — 29 maya.

7. O vnesenii izmeneniy v otdelnye zakonodatelnye akty : Federalnyy zakon ot 23.05. 2015 № 129-FZ // SZ RF. — 2015. — № 21. — St. 2981.

8. O vnesenii izmeneniy v otdelnye zakonodatelnye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti regulirovaniya deyatel'nosti nekommercheskikh organizatsiy, vypolnyayushchikh funktsii inostrannogo agenta : Federalnyy zakon ot 20.07. 2012 № 121-FZ // SZ RF — 2012. — № 30. — St. 4172.

9. O vnesenii izmeneniy v statyu 5 Federalnogo zakona «Ob antikorrupsionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov» : Federalnyy zakon ot 11.10. 2018 № 362-FZ // RG. — 2018. — 15 oktyabrya.

10. O vnesenii izmeneniy v statyu 8 Federalnogo zakona «Ob obshchestvennykh obedineniyakh» i statyu 2 Federalnogo zakona «O nekommercheskikh organizatsiyakh» : Federalnyy zakon ot 02.06. 2016 № 179-FZ // SZ RF — 2016. — № 23. — St. 3303.

11. O protivodeystvii korruptsii : Federalnyy zakon ot 25.12. 2008 № 273-FZ // SZ RF — 2008. — № 52 (ch. I). — St. 6228.

12. O Strategii natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii : Ukaz Prezidenta RF ot 31.12. 2015 № 683 // SZ RF — 2015. — № 1 (ch. II). — St. 212.

13. Ob antikorrupsionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov : Federalnyy zakon ot 12.07. 2009 № 172-FZ // SZ RF — 2009. — № 29. — St. 3609.

14. Ponyatie i priznaki nezhelatelnykh organizatsiy nashli zakreplenie v Federalnom zakone ot 28 dekabrya 2012 goda «O merakh vozdeystviya na lits, prichastnykh k narusheniyam osnovopolagayushchikh prav i svobod grazhdan Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF — 2012. — № 53. — St. 7597.

15. Poyasnitelnaya zapiska k zakonoproektu № 475641-7 «O vnesenii izmeneniya v statyu 5 Federalnogo zakona «Ob antikorrupsionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov» [Elektronnyy resurs] // SOZD GAS «Zakonotvorchestvo». — URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/475641-7>.

16. Rabota Tsentra «Transperensi Interneshnl — R» za 2013 god [Elektronnyy resurs] // Sayt DocPlayer.ru. — URL: <https://docplayer.ru/61628833-Rabota-centra-transperensi-interneshnl-r-za-god-transparency-international-russia-annual-report.html>.

17. Razvitiye grazhdanskogo aktivizma vopreki: rossiyskie NKO posle zakonodatelstva ob inostrannykh agentakh : Doklad Kluba yuristov tretogo sektora. 2016 [Elektronnyy resurs] // Portal «Prava cheloveka v Rossii». — URL: [https://hro.org/files/2016\\_NLC\\_report%20on%20FA\\_Rus.pdf](https://hro.org/files/2016_NLC_report%20on%20FA_Rus.pdf).

18. Khabrieva, T. Ya. Formirovaniye pravovykh osnov antikorrupsionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov / T. Ya. Khabrieva // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2009. — № 10. — S. 5—13.

Дата поступления статьи в редакцию: 10.03.2019.