

**Михаил Федорович Казанцев**

доктор юридических наук, заведующий отделом права

Института философии и права УрО РАН,

г. Екатеринбург, Россия.

E-mail: kazan.m@mail.ru

ORCID ID: 0000-0003-0082-909X

## **ЛЕГАЛЬНОЕ ПОНЯТИЕ КОРРУПЦИОГЕННОГО ФАКТОРА НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА: ЛОГИКО-ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

В статье проанализировано законодательное определение коррупционного фактора нормативного правового акта. Примененный в законе способ определения коррупционных факторов путем их исчерпывающего перечисления чреват тем, что за пределами коррупционных факторов окажутся положения нормативных правовых актов, не охватываемые перечисленными в определении случаями, но являющиеся коррупционными по сути.

Очерчены контуры системы понятий в сфере коррупционности законодательства. Предложены доктринальные определения, в частности, таких понятий, как коррупционность законодательства, коррупционность нормативного правового акта, коррупционное законодательство, коррупционный нормативный правовой акт, коррупционный фактор нормативного правового акта. Последнее сформулировано следующим образом. Коррупционный фактор нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) – это свойство нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), которое выражено в положении (совокупности положений) нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) и создает условия для проявления коррупции. Предложено новое законодательное определение коррупционного фактора.

Рассмотрено свойство коррупционности законодательства. Коррупционность – неизбежное свойство законодательства, в определенной мере – неизбежное зло. Может быть выделена допустимая (оправданная) коррупционность законодательства, образованная коррупционными правоположениями, наличие которых в законодательстве требуется для обеспечения эффективности правового регулирования. Полностью устранить коррупционность законодательства невозможно. В наибольшей степени коррупционности подвержены отрасли законодательства, реализация которых предполагает ненормативное публично-правовое регулирование, в наименьшей – отрасли законодательства, реализация кото-

рых предполагает ненормативное частноправовое (в том числе и прежде всего договорное) регулирование. К коррупциогенности ведет как недостаточная (пробельная), так и чрезмерная правовая регламентация. Дана оценка значения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Сделан и обоснован вывод о том, что антикоррупционной экспертизе придается преувеличенное значение как мере противодействия коррупции. Она удобна для имитации кипучей деятельности по борьбе с коррупцией. Тем не менее антикоррупционную экспертизу надо проводить и совершенствовать.

*Ключевые слова:* антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), коррупциогенный фактор нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), коррупциогенность законодательства, коррупциогенность нормативного правового акта, коррупциогенность положения нормативного правового акта, коррупциогенное законодательство, коррупциогенный нормативный правовой акт, коррупциогенное положение нормативного правового акта, недопустимая коррупциогенность законодательства, допустимая коррупциогенность законодательства.

**Постановка проблемы.** Одной из важнейших мер противодействия коррупции считается антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Этой мере придается настолько большое значение, что ей посвящен специальный нормативный правовой акт высшей юридической силы (не считая конституции и конституционных законов), а именно Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (Федеральный закон № 172-ФЗ, 2009). Ежегодно в стране проводятся сотни тысяч антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов<sup>1</sup>. Так, в 2017 г. только по линии органов прокуратуры была проведена экспертиза более 970 тыс. нормативных правовых актов, причем в 46 тыс. из них были найдены коррупциогенные факторы (Информация о работе... 2018).

Юридической наукой проблемы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов не обойдены вниманием (см., например: Мелекаев 2011; Власов и др. 2012; Галяшина, Россинская 2014; Бахтина, Хазанов 2016). И все же, несмотря на изобилие юридической литературы по рассматриваемым проблемам,

<sup>1</sup> Далее под антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов понимается также антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов, если иное не оговорено или не явствует из контекста.

ощущается недостаток научного обеспечения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Особенно остро нуждается в научной разработке проблема понимания коррупциогенного фактора нормативного правового акта, который лежит в основе антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Исследование свойств нормативного правового акта и в целом законодательства с точки зрения их коррупциогенности, формирование системы понятий, отражающих эти свойства, и прежде всего выработка научно обоснованного понятия коррупциогенности (коррупциогенного фактора) нормативного правового акта, законодательства – центральная задача юридической науки в рассматриваемой области. На решение этой задачи (точнее, отдельных ее аспектов, притом в первом приближении) и направлена настоящая статья.

В рамках решения поставленной задачи необходимо:

- сначала проанализировать законодательное определение коррупциогенного фактора нормативного правового акта, рассмотреть его трактовку в подзаконных актах;

- затем выработать доктринальное определение коррупциогенного фактора нормативного правового акта в увязке со смежными понятиями, предложить формулировку нового законодательного определения коррупциогенного фактора;

- наконец, рассмотреть само свойство коррупциогенности законодательства и с учетом этого дать оценку значения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов как меры противодействия коррупции.

**Законодательное определение.** В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (часть 2 статьи 1).

Нетрудно заметить, что в процитированной норме, содержащей законодательное (легальное) определение коррупциогенных факторов, последние определены не через ближайший род и видовые отличия (как чаще всего делается при определении поня-

тий, в том числе и в нормативных правовых актах), а путем перечисления положений нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), являющихся коррупциогенными факторами. Таких положений в части 2 статьи 1 вышеуказанного федерального закона текстуально закреплено два. Но в результате логико-юридического анализа первое из положений распадается на два, а второе – на три. В итоге может быть выделено пять видов положений нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), которые с точки зрения закона являются коррупциогенными факторами, а именно:

1) положения, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения;

2) положения, устанавливающие для правоприменителя возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

3) положения, содержащие неопределенные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции;

4) положения, содержащие трудновыполнимые требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции;

5) положения, содержащие обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

При этом одно и то же положение нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) может соединять в себе одновременно два и более свойства, делающие его коррупциогенным фактором, например положение, содержащее неопределенное и в то же время трудновыполнимое требование к гражданам и организациям и тем самым создающее условия для проявления коррупции.

Из буквального толкования законодательного определения коррупциогенных факторов следует, что положения, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, и положения, устанавливающие для правоприменителя возможность необоснованного применения исключений из общих правил, необходимо считать коррупциогенными факторами вне зависимости от того, создают они реально условия для проявления коррупции или нет. Положения, содержащие неопределенные

требования к гражданам и организациям, положения, содержащие трудновыполнимые требования к гражданам и организациям, положения, содержащие обременительные требования к гражданам и организациям, надлежит признавать коррупциогенными факторами в том случае, если они создают условия для проявления коррупции.

Примененный в законе об антикоррупционной экспертизе способ определения коррупциогенных факторов обладает одним несомненным достоинством, а именно тем, что в определении указаны конкретные виды положений нормативных правовых актов (их проектов), являющихся коррупциогенными факторами. Это делает определение более удобным для восприятия, уяснения и в результате облегчает выявление коррупциогенных факторов в законодательстве.

Вместе с тем в анализируемом определении, на мой взгляд, имеется недостаток (не единственный), который является продолжением (следствием) вышеназванного достоинства. Определение коррупциогенных факторов путем их перечисления (притом исчерпывающего) чревато тем, что за пределами коррупциогенных факторов могут оказаться положения нормативных правовых актов, не охватываемые перечисленными в определении случаями, но являющиеся коррупциогенными по сути.

Определением коррупциогенных факторов через род и видовые отличия можно было бы избежать описанного недостатка, но такое определение труднее сформулировать и применить. Получается, что оба способа определения коррупциогенных факторов обладают недостатками. Законодатель, отдавая предпочтение определению через перечисление, надо полагать, считал, что из двух зол выбирает меньшее, тем более что он всегда может рассчитывать на поддержку в виде конкретизации общих законодательных положений в подзаконных нормативных правовых актах, которая (поддержка) и последовала через полгода (то есть почти без промедления) после принятия закона.

Коррупциогенные факторы, перечисленные в их законодательном определении, в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. конкретизированы (или, можно сказать, детализированы) Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96

(Методика проведения... 2010). Причем конкретизация произведена применительно к двум видам коррупциогенных факторов, текстуально зафиксированных в законодательном определении (а не к пяти, на которые логически распадаются два).

Так, в соответствии с пунктом 3 названной Методики проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными

лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

В соответствии с пунктом 4 той же Методики коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Более чем в семидесяти министерствах и ведомствах Российской Федерации были приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов соответствующих министерств и ведомств, например Положение об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденное Приказом МВД России от 24 февраля 2012 г. № 120 (Положение... 2012), Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, утвержденный Приказом Минобрнауки России от 26 июля 2018 г. № 9н (Порядок проведения... 2018). Однако акты министерств и ведомств о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов не содержат конкретизации, разъяснений признаков коррупциогенности нормативных правовых актов в сравнении с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной российским правительством.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов облегчает применение на практике законодательного определения коррупциогенных факторов нормативных правовых актов, но не компенсирует всех его недостатков, в связи с чем подвергается заслуженной критике в юридической литературе. Так, отмечается, что «существенный недостаток методики состоит в том, что утвержденный в ней перечень коррупциогенных факторов является закрытым, исчерпывающим и содержит в себе далеко не все коррупциогенные факторы, возникающие на практике» (Чернышева 2017: 53). Список недостатков методики можно было бы продолжить, но и без этого ясно, что содержащаяся в ней трактовка понятия коррупциогенного фактора нормативного правового акта нуждается в корректировке. Но прежде требует уточнения лежащее в основе методики законодательное определение коррупциогенного фактора нормативного правового акта.

**Доктринальное определение.** Для совершенствования официального нормативного определения коррупциогенного фактора нормативного правового акта наука должна выработать доктринальное определение этого понятия. Чтобы понятие коррупциогенного фактора нормативного правового акта было методологически обоснованным, оно должно быть системно увязано со смежными понятиями. Однако целостной системы понятий (понятийного аппарата) в сфере коррупциогенности нормативного правового акта (законодательства) пока нет. Науке еще предстоит ее создать общими усилиями правоведов. Здесь все же придется сформулировать, хотя бы кратко, в первом приближении, отдельные контуры означенной системы понятий – в той мере, в какой это необходимо для обеспечения системности искомого доктринального определения понятия коррупциогенного фактора нормативного правового акта.

Начать следует с центрального, думается, понятия рассматриваемой понятийной системы, а именно с коррупциогенности законодательства, которая может быть определена следующим образом.

*Коррупциогенность законодательства* – это свойство законодательства, которое выражается в наличии в законодательстве нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов, создающих условия для проявления коррупции.



Сквозь призму коррупциогенности могут рассматриваться не только законодательство в целом, но и составляющие его отдельные нормативные правовые акты.

*Коррупциогенность нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта)* – это свойство нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), которое выражается в наличии в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) положения (положений), создающего (создающих) условия для проявления коррупции.

Свойством коррупциогенности может обладать и ненормативный (по традиционной терминологии – индивидуальный) правовой акт. Иными словами, свойство коррупциогенности приложимо к правовому акту вообще.

В свою очередь, коррупциогенность может быть присуща и составным частям нормативного правового акта – содержащимся в нем положениям (правоположениям, нормам права).

*Коррупциогенность положения нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта)* – это свойство положения нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), в силу которого положение создает условия для проявления коррупции.

Приведенный понятийный ряд характеризует коррупциогенность нормативно-правового массива в плоскости его коррупциогенного свойства, причем на различных уровнях массива – законодательства, нормативного правового акта, правоположения (положения нормативного правового акта).

Возможен понятийный ряд, также характеризующий коррупциогенность нормативно-правового массива, но в плоскости коррупциогенности собственно названного массива на уровне законодательства, нормативного правового акта, положения нормативного правового акта (правоположения, нормы права). Этот понятийный ряд включает понятия «коррупциогенное законодательство», «коррупциогенный нормативный правовой акт», «коррупциогенное положение нормативного правового акта», которые могут быть определены следующим образом.

*Коррупциогенное законодательство* – это законодательство, в котором имеются нормативные правовые акты, отдельные положения нормативных правовых актов, создающие условия для проявления коррупции.

*Коррупциогенный нормативный правовой акт (проект нормативного правового акта)* – это нормативный правовой акт (проект нормативного правового акта), в котором имеется положение (положения), создающее условия для проявления коррупции.

*Коррупциогенное положение нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта)* – это положение нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), которое создает условия для проявления коррупции.

Теперь, с учетом двух вышеприведенных «свежевыстроенных» понятийных рядов, можно перейти к уяснению понятия коррупциогенного фактора нормативного правового акта.

Прежде всего, надо найти родовое понятие для коррупциогенного фактора нормативного правового акта. В качестве родового запрашивается понятие «фактор». С таким родовым понятием доктринальное определение понятия коррупциогенного фактора нормативного правового акта может быть следующим.

*Коррупциогенный фактор нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта)* – это фактор, который выражен в положении (совокупности положений) нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) и создает условия для проявления коррупции.

Возможен и вариант определения через «фактор» с использованием ранее выведенного понятия «коррупциогенный нормативный правовой акт».

*Коррупциогенный фактор нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта)* – это фактор, который выражен в положении (совокупности положений) нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) и делает нормативный правовой акт (проект нормативного правового акта) коррупциогенным.

Определение коррупциогенного фактора нормативного правового акта через родовое понятие «фактор» не тавтологично, как может кому-то показаться, и формально-логически безупречно. И все же такое родовое понятие представляется слишком общим, и к тому же оно лежит вне юридической сферы. Думается, для роли родового более подходит юридическое понятие «свойство нормативного правового акта». А искомое доктринальное определение через указанный род можно сформулировать так.

*Коррупциогенный фактор нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта)* – это свойство нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), которое выражено в положении (совокупности положений) нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) и создает условия для проявления коррупции.

Основное отличие предложенного доктринального определения коррупциогенного фактора нормативного правового акта от ранее процитированного законодательного определения состоит в том, что в доктринальном определении коррупциогенный фактор определяется через ближайший род и видовые отличия, а в законодательном – путем перечисления (причем исчерпывающего перечисления) положений нормативных правовых актов, являющихся коррупциогенными факторами. Законодательное определение за счет перечисления случаев коррупции нагляднее доктринального, но в то же время из-за фиксированности таких случаев не охватывает всех возможных проявлений коррупции акта, вследствие чего по этому параметру уступает доктринальному определению.

С учетом сказанного законодательное определение можно было бы усовершенствовать, соединив в нем преимущества легального и доктринального определений и изложив его в следующей редакции.

*Коррупциогенный фактор нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта)* – это положение (совокупность положений) нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), которое создает условия для проявления коррупции, в частности в силу того, что положение (совокупность положений) устанавливает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил либо содержит неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

**Свойство коррупциогенности.** Чтобы раскрыть понятие коррупциогенного фактора нормативного правового акта, мало, конечно, дать определение этого понятия, пусть даже самое логически правильное и юридически точное. Надо уяснить смысл и характеристики самого свойства «коррупциогенность» применительно к нормативному правовому акту, к содержащимся в нем

положениям и к законодательству в целом. Развернутое решение этой задачи под силу специальным исследованиям. Здесь есть возможность коснуться только основных параметров рассматриваемого свойства, тезисное изложение которых далее следует.

Коррупциогенность – неизбежное свойство законодательства. Коррупциогенность законодательства неизбежна потому, что в законодательстве в большей или меньшей мере, но всегда присутствуют нормативные правовые акты, отдельные их положения, создающие условия для проявления коррупции.

Проиллюстрируем сказанное на примере. В соответствии с пунктом 3 ранее упоминавшейся Методики проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, является, в частности, «определение компетенции по формуле “вправе” – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций». Однако компетенцию органов власти и должностных лиц невозможно корректно установить без использования управомочивающих норм, а стало быть, из законодательства нельзя полностью исключить нормы, определяющие компетенцию по формуле «вправе».

Более того, по логике Методики проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенными являются не только управомочивающие, но и обязывающие, то есть любые (!) нормы о компетенции, потому что нормы о компетенции создают условия для проявления коррупции уже самим фактом своего существования. В самом деле, любое должностное лицо, наделенное полномочиями, потенциально может совершить коррупционное правонарушение (злоупотребить полномочиями, получить взятку и т.п.), а значит, и любая норма, наделяющая должностное лицо полномочиями, создает нормативные условия для совершения коррупционных правонарушений. По той же логике коррупциогенными можно признать и многие другие составляющие законодательства правовые положения, а не только нормы о компетенции.

Если управомочивающие, а равно обязывающие нормы о компетенции, другие подобные нормы, «невольны» образующие нормативные условия для проявления коррупции, считать коррупциогенным фактором и в этом смысле злом, то тогда

нельзя не признать, что коррупциогенность законодательства в определенной мере – неизбежное зло.

Сказанное дает основание для выделения недопустимой (неоправданной) и, как это ни покажется парадоксальным, допустимой (оправданной) коррупциогенности законодательства (нормативных правовых актов, их отдельных положений). Недопустимая коррупциогенность законодательства – это коррупциогенность законодательства, образованная коррупциогенными правоположениями, наличие которых в законодательстве не требуется для обеспечения эффективности правового регулирования. Соответственно допустимая коррупциогенность законодательства – это коррупциогенность законодательства, образованная коррупциогенными правоположениями, наличие которых в законодательстве требуется для обеспечения эффективности правового регулирования.

Полностью устранить коррупциогенность законодательства невозможно. Но возможно и нужно устранять недопустимую коррупциогенность законодательства. При этом нельзя до конца искоренить и недопустимую коррупциогенность.

Законодательство подвержено коррупциогенности в различной степени. В наибольшей степени коррупциогенности подвержены те отрасли (институты, правоположения) законодательства, реализация которых предполагает ненормативное публично-правовое регулирование, в наименьшей – отрасли (институты, правоположения) законодательства, реализация которых предполагает ненормативное частноправовое (в том числе и прежде всего договорное) регулирование или вообще не предполагает ненормативное правовое регулирование.

К коррупциогенности ведут (помимо прочего) как недостаточная правовая регламентация (пробельность законодательства), поскольку она влечет за собой увеличение случаев принятия решений правоприменителем по своему усмотрению и тем самым создает возможность для проявления коррупции, так и чрезмерная правовая регламентация, потому что она уже изначально, нормативно закладывает увеличение объема решений правоприменителя и, следовательно, увеличивает объем условий для проявления коррупции.

Коррупциогенность законодательства (составляющих его нормативных правовых актов, правоположений), без сомнения, влечет за собой повышение уровня коррупции. Вместе с

тем негативное влияние коррупциогенности законодательства не столь значительно в сравнении с другими причинами коррупции, по меньшей мере с большинством из них.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов играет положительную роль в противодействии коррупции. В то же время, думается, антикоррупционной экспертизе придается преувеличенное значение как мере противодействия коррупции. С одной стороны, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов по определению не может оказать существенное влияние на снижение уровня коррупции, а с другой – именно антикоррупционная экспертиза заметнее других мер противодействия коррупции: ей посвящен специальный федеральный закон, она сравнительно легко организуется, массово осуществляется, ее результаты видимы, тщательно фиксируются, отчеты о миллионах экспертиз впечатляющи. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов удобна для имитации кипучей деятельности по борьбе с коррупцией.

Сказанное, разумеется, не означает, что антикоррупционную экспертизу не надо проводить. Надо проводить и надо совершенствовать. И совершенствовать, прежде всего, ключевой аспект экспертизы – критерии, показатели коррупциогенности нормативных правовых актов, чему, собственно, и посвящена настоящая статья.

*Материал поступил в редколлегию 05.12.2018 г.*

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Бахтина М.С., Хазанов С.Д. 2016. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков // Рос. юрид. журн. № 3. С. 59-67.

Власов И.С. и др. 2012. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / Власов И.С., Колесник А.А., Кошаева Т.О., Найденко В.Н., Тихомиров Ю.А., Цирин А.М. ; отв. ред.: Спектор Е.И., Тихомиров Ю.А. М. : Анкил : Ин-т зак-ва и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. 152 с.

Галашина Е.И., Россинская Е.Р. 2014. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики. М. : Норма – Инфра-М. 160 с.

Информация о работе органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов за 2017 год [Электронный ресурс], 05.03.2018. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/expert/nadzor/document-1341654/> (дата обращения: 26.10.2018).

Мелекаев Р.К. 2011. Определение и предупреждение коррупциогенности законодательства Российской Федерации : автореф. дис.... канд. юрид. наук. Ростов н/Д. 24 с.

Чернышева Л.А. 2017. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: проблемы теории и практики // Гос. власть и местное самоуправление. № 6. С. 50-53.

Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февр. 2010 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.

Положение об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России. Утв. Приказом МВД России от 24 февр. 2012 г. № 120 // Рос. газ. 2012. 18 мая.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Утв. Приказом Минобрнауки России от 26 июля 2018 г. № 9н [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк Рос. законодательство (Версия Проф) / Компания «Консультант Плюс». Последн. обновл. 26 окт. 2018 г.

**Mikhail F. Kazantsev**, Doctor of Law, Head of Law Division, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg, Russia. E-mail: kazan.m@mail.ru  
ORCID ID: 0000-0003-0082-909X

## **LEGAL DEFINITION OF PROPENSITY FOR CORRUPTION FACTOR OF NORMATIVE LEGAL ACT: LOGICAL AND JURIDICAL ANALYSIS**

*Abstract.* The article analyses the legislative definition of the propensity for corruption factor of the normative legal act. Method of determining the propensity for corruption factors through exhaustive listing used in the law is fraught with the fact that outside of the propensity for corruption factors there will be provisions of the regulatory legal acts that are not covered by the cases listed in the definition, but are in fact corrupt.

The author defines outlines of the system of terms concerning the propensity for corruption in the legislation. He proposes the doctrinal definitions of such terms as the propensity for corruption in the legislation; the propensity for corruption in the normative legal act; legislation with the features of the propensity for corruption; normative legal act with the features of the propensity for corruption; the propensity for corruption factor of a normative legal act. In particular, according to the author, the propensity for corruption

factor of a normative legal act (draft normative legal act) is the property of a normative legal act (draft normative legal act), which is expressed in the provision (set of provisions) of a normative legal act (draft normative legal act), and creates conditions for the illumination of corruption. The article proposes the new legislative definition of the propensity for corruption factor.

The article considers the property of the propensity for corruption in the legislation. The propensity for corruption is an inevitable property of legislation, it is to a certain extent an inevitable evil. It is possible to recognize an acceptable (reasonable) propensity for corruption formed by the propensity for corruption provisions, which are required in the legislation to ensure the effectiveness of the legal regulation. It is impossible to eliminate completely the propensity for corruption in the legislation. The branches of legislation, which imply non-normative public law regulation, are the subject to propensity for corruption in a greater degree, while branches of legislation, which imply non-normative private law (including primarily contractual) regulation – in a lesser degree. The propensity for corruption is caused both by insufficient (deficient) and excessive legal regulation. The article appraises the importance of anti-corruption expert examination of the normative legal acts. It concludes on the overstate importance of anti-corruption expert examination of the normative legal acts as a measure of combating corruption. It is convenient to simulate the vigorous anti-corruption activities. However, anti-corruption expert examination of the normative legal acts should be provided and improved.

*Keywords:* anti-corruption expert examination of the normative legal acts (draft normative legal acts); the propensity for corruption factor of a normative legal act (draft normative legal act); the propensity for corruption in the provision of the normative legal act; legislation with the features of the propensity for corruption; normative legal act with the features of the propensity for corruption; provision of the normative legal act with the features of the propensity for corruption; acceptable propensity for corruption in the legislation; unacceptable propensity for corruption in the legislation.

## References

Bakhtina M.S., Khazanov S.D. *Antikorruptsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov kak sredstvo snizheniya korruptsiyonnykh riskov* [Anti-corruption expert examination of the normative legal acts as method of reduction for the corruption risks], *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2016, no. 3, pp. 59-67. (in Russ.).

Chernysheva L.A. *Antikorruptsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov sub»ektov Rossiyskoy Federatsii i organov mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i praktiki* [Anti-corruption expert examination of the normative legal acts of the subjects of the Russian Federation and the local government bodies: the problems of theory and practice], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2017, no. 6, pp. 50-53. (in Russ.).

*Federal'nyy zakon ot 17 iyulya 2009 goda № 172-FZ «Ob antikorruptsiionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov»* [Federal Law on July 17, 2009 No. 172-FZ on the anti-corruption expert



examination of the normative legal acts and draft normative legal acts], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2009, no. 29, art. 3609. (in Russ.).

Galyashina E.I., Rossinskaya E.R. *Antikorrupcionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov: problemy teorii i praktiki* [Anti-corruption expert examination of the normative legal acts: the problems of theory and practice], Moscow, Norma – Infra-M, 2014, 160 p. (in Russ.).

*Informatsiya o rabote organov prokuratury Rossiyskoy Federatsii po provedeniyu antikorrupcionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov za 2017 god* [Information on the activity of prosecution authorities of the Russian Federation in the field of providing the anti-corruption expert examination of the normative legal acts in 2017], March 05, 2018, available at: <https://genproc.gov.ru/anticor/expert/nadzor/document-1341654/> (accessed October 26, 2018). (in Russ.).

Melekaev R.K. *Opreделение i preduprezhdenie korruptsiogennosti zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii: avto-ref. dis....kand.yurid.nauk* [Identification and prevention of the propensity for corruption in the legislation of the Russian Federation : abstr. of diss.], Rostov-on-Don, 2011, 24 p. (in Russ.).

*Metodika provedeniya antikorrupcionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov. Utv. Postanovleniem Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 26 fevr. 2010 g. № 96* [Methodology of providing the anti-corruption expert examination of the normative legal acts and draft normative legal acts. Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of Febr. 26, 2010 No. 96], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2010, no. 10, art. 1084. (in Russ.).

*Polozhenie ob organizatsii provedeniya antikorrupcionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov vtsentral'nom apparate MVD Rossii. Utv. Prikazom MVD Rossii ot 24 fevr. 2012 g. № 120* [Statement on the organization of providing the anti-corruption expert examination of the normative legal acts and draft normative legal acts in the central office of MIA in Russia. Approved by Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of Febr. 24, 2012 No. 120], *Rossiyskaya gazeta*, 2012, May 18. (in Russ.).

*Poryadok provedeniya antikorrupcionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov Ministerstva nauki i vysshego obrazovaniya Rossiyskoy Federatsii. Utv. Prikazom Minobrnauki Rossii ot 26 iyulya 2018 g. № 9n* [Order of providing the anti-corruption expert examination of the normative legal acts and draft normative legal acts of Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation. Approved by Order of the Ministry of education and science of Russia of July 26, 2018 No. 9n], *Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus»*. *Inform. bank Ros. zakonodatel'stvo (Versiya Prof)*, Kompaniya «Konsul'tant Plyus», posledn. obnovl. Oct. 26, 2018. (in Russ.).

Vlasov I.S., Kolesnik A.A., Koshaeva T.O., Naydenko V.N., Tikhomirov Yu.A., Tsirin A.M. *Antikorrupcionnaya ekspertiza proektov normativnykh pravovykh aktov: nauchno-prakticheskoe posobie* [Anti-corruption expert examination of the normative legal acts: research and practice textbook], Moscow, Ankil, Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, 2012, 152 p. (in Russ.).