

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Антикоррупционная экспертиза правовых актов в Российской Федерации
(конституционно-правовое исследование)»

Студент

А. Б Баранов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к. ю. н., доцент, А. С. Таран

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Понятие, сущность и особенности правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов	7
1.1 Понятие и правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	7
1.2 Принципы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	19
1.3 Место антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в антикоррупционной политике Российского государства	25
Глава 2 Особенности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	30
2.1 Общая характеристика методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов	30
2.2 Проведение антикоррупционной экспертизы органами Прокуратуры РФ и Министерством юстиции РФ	41
2.3 Практика проведения антикоррупционной экспертизы.....	51
Глава 3 Проблемы и предложения по совершенствованию проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов	60
3.1 Проблемы, возникающие при проведении антикоррупционной экспертизы.....	60
3.2 Пути совершенствования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	75
Заключение	82
Список используемой литературы и используемых источников	87

Введение

Высокий уровень коррупции в органах государственной власти значительно снижает эффективность их функционирования, «коррупция в России из эпизодического отклонения от моральных и юридических правил превратилась в несущую конструкцию власти, норму взаимоотношений граждан, бизнеса и государства» [68, с. 4]. Одной из причин коррумпированности следует назвать наличие отдельных недостатков российского законодательства, связанных с нечеткой регламентацией некоторых положений, в процессе толкования и применения которых возникают сомнения в правильности суждений и точности формулировок, позволяющие государственным служащим трактовать их в свою пользу в корыстных целях и косвенно стимулирующие к противоправным коррупционным деяниям.

Поэтому, для анализа нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на предмет выявления в них коррупциогенных факторов и их устранения, требуется проведение антикоррупционной экспертизы законодательства, на основании которой можно устранить коррупционные угрозы и факторы коррупциогенности, содержащиеся в действующей нормативной правовой базе государственных органов.

Институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации до сих пор остается новеллой пришедшей в российское законодательство путем имплементации международного законодательства, при этом важность его введения в практику признается неоспоримым как практикующими юристами, так и научным сообществом.

Обращает на себя внимание, тот факт, что в Российской Федерации в настоящее время понятие антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, задачи, а также структурированная и первую очередь правовая база института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, с единообразным подходом и опирающаяся на принципы

организации и проведения отсутствуют, термин «коррупциогенный фактор» в законодательстве не определен.

Также порядок выявления коррупциогенных факторов, указанный в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, полно и ясно не определен ни в законодательстве, ни в науке.

С учетом вышеизложенного и актуальности вопроса цель работы заключается в исследовании в первую очередь понятия и методологии, а также порядка (процедуры) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации, выявлении проблем, возникающих при ее проведении и разработке предложений по ее совершенствованию.

В настоящей работе, результатом достижения поставленной цели будет решение следующих задач:

- формулирование понятия антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- изучение основных принципов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- определение места антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в антикоррупционной политике Российского государства;
- теоретическое и практическое исследование методики проведения антикоррупционной экспертизы, в том числе на предмет недостаточного правового регулирования;
- определение проблем, возникающих у правоприменителей при проведении ими антикоррупционной экспертизы;
- предложение способов, путей совершенствования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Объектом настоящего исследования выступают как правовые явления, так и общественные отношения, формирующиеся и складывающиеся в

процессе осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Предметом исследования являлись правовые нормы действующего законодательства, регулирующие правоотношения в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации, а также научные работы, данные официальной статистики и судебной практики.

Методологической основой исследования являются комплекс общенаучных (анализ, синтез, сравнение, системный и структурный подходы, индукция, дедукция и пр.), частнонаучных (формально-юридический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный), а также специальных методов научного познания.

Теоретической основой исследования стали научные труды следующих ученых: С.Ю. Кабашова, А.В. Кудашкина, С.Б. Полякова, Е.Р. Россинской, Ю.А. Тихомирова и др., а также публикации в периодической печати и электронные ресурсы по вопросам исследуемой проблемы.

Нормативную основу исследования составили положения Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Федерального закона «О противодействии коррупции», указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, приказов Минюста РФ и других нормативных актов, относящихся к теме работы.

Эмпирическую основу работы составляют статистические данные по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов за 2018-2020 гг., материалы судебной практики, анализ законодательства.

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в том, что теоретические положения и рекомендации на основании анализа действующего антикоррупционного законодательства и проведенных конкретных эмпирических исследований, призваны более полно оценить административно-правовые способы противодействия коррупции, что в

конечном счете будет несомненно способствовать совершенствованию порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Практическая значимость результатов исследования в том, что результаты работы могут быть использованы в дальнейших исследованиях проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из:

- введения;
- трех глав подразделяющихся на параграфы;
- заключения;
- списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Понятие, сущность и особенности правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

1.1 Понятие и правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

Противодействие коррупции занимает лидирующие позиции и не теряет своей актуальности в течение длительного времени. Ежегодно в России регистрируется от 30000 до 40000 преступлений коррупционной направленности [100].

В соответствии со статьей 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» [2] одной из мер противодействия коррупции является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

Проведение антикоррупционной экспертизы осуществляется в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [3], в котором регламентированы правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы, дается понятие, что такое коррупциогенный фактор, устанавливаются основные принципы организации антикоррупционной экспертизы, а также субъекты, уполномоченные осуществлять антикоррупционную экспертизу.

В Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не дается определение понятию «антикоррупционная экспертиза», определяется лишь цель антикоррупционной экспертизы, которая заключается в выявлении в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и их последующее устранение.

Поэтому чтобы сформулировать определение антикоррупционной экспертизы необходимо выявить основные особенности проведения антикоррупционной экспертизы [34].

По мнению С. В. Матковского, «антикоррупционная экспертиза - это вид криминологической экспертизы, проводимой специалистами (экспертной комиссией) по выявлению заложенных в правовых нормах возможностей способствования коррупционным проявлениям в процессе их реализации, результатом которых становится мотивированное заключение, содержащее, помимо описания коррупциогенных факторов, рекомендации, направленные на устранение или ограничение их действия» [72, с. 27].

Экспертизу проектов нормативных актов А.Н. Миронов определяет как «проводимое специалистом (экспертом), обладающим специальными познаниями, в закрепленном процессуальном порядке, исследование, имеющее целью установление необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия уполномоченными субъектами качественного и эффективного нормативного правового акта» [76, с. 33].

Наиболее расширенное и полное понятие антикоррупционной экспертизы дает в своем исследовании П. А. Кабанов и определяет антикоррупционную экспертизу «как деятельность компетентных и уполномоченных на то соответствующими органами физических и юридических лиц (экспертов и экспертных учреждений), состоящую из проведения исследования нормативных правовых актов и/или проектов нормативных правовых актов, иных правовых документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также выдачи ими заключения или иного документа по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний, умений и навыков в области правового регулирования противодействия коррупции и практики реализации антикоррупционного законодательства и подзаконных антикоррупционных нормативных правовых актов» [56, с.16].

Антикоррупционная экспертиза - это деятельность специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц

(Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов, органов прокуратуры Российской Федерации и иных органов власти) либо физических и юридических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность, направленная на выявление в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и выработку рекомендаций по их устранению [58].

Т. Я. Хабриева, указывает, на то что «антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное, в том числе, с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности» [98; с. 6].

Резюмируя все вышеперечисленное, антикоррупционную экспертизу можно определить как осуществляемое в установленном порядке исследование, специалистом, обладающим специальными познаниями в рамках определенной цели, которое выступает средством повышения эффективности российского законодательства и преодоления нормотворческих ошибок.

Обращает на себя внимание, то, что задачи антикоррупционной экспертизы в законодательстве четко не определены. Необходимость и важность формулировки задач антикоррупционной экспертизы отражает тот факт, что в законодательной и правоприменительной сфере на уровне субъектов Российской Федерации принимаются попытки сформулировать задачи антикоррупционной экспертизы.

В большинстве методических документов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления сформулированы задачи антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов:

1. Обеспечение выявления при разработке и принятии нормативных правовых актов коррупциогенных норм содержащих коррупционные факторы способствующих созданию условий для проявления коррупции [17].

2. Выявление содержащихся в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов и подготовка соответствующих рекомендаций, направленных на устранение выявленных коррупциогенных факторов.

3. Внесение предложений и рекомендаций, направленных на устранение таких факторов [18, 19].

Положения касемо формулировки задач находят свое продолжение и в научных трудах. По мнению Э. В. Талапиной и В. Н. Южакова, задачами первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА являются: «1) выявление в НПА типичных коррупционных факторов; 2) рекомендации по устранению типичных коррупционных факторов путем устранения или коррекции содержащих их норм и/или НПА в целом; 3) рекомендации по включению в НПА превентивных антикоррупционных норм» [89, с. 27].

Задачами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов также назывались:

- толкование и объяснение значений терминов и выражений, содержащих определенное юридическое содержание;
- устранение положений нормативных правовых актов и их проектов, способствующих проявлению коррупции [83, с. 53];
- выявление признаков распространения коррупциогенных правовых норм, а также сфер законодательств подверженных коррупции;
- определение алгоритмов перспективных направлений борьбы с проявлением коррупции;
- качественное повышение уровня принимаемых нормативных правовых актов» [51];
- профилактика коррупции [80, с. 69].

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов до сих пор остается новой сферой правовых отношений, и этот факт во многом обуславливает отсутствие сложившейся практики его применения в российских условиях.

Начало проведения экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов и их проектов в исполнительных органах государственной власти было заложено Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» [8].

На момент проведения исследования проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов регулируется следующими нормативными правовыми актами:

– Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

– Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [6];

– Приказ Генеральной прокуратуры России от 28 декабря 2009 года № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» [9].

Анализ положений антикоррупционного законодательства, позволяет определить организацию антикоррупционной экспертизы как требующий документирования вид деятельности органов власти, которому присущи следующие особенности:

- 1) государственная (муниципальная) функция, услуга;
- 2) обеспечивающий элемент мониторинга правоприменения;
- 3) часть правовой экспертизы.

Вместе с тем единая правовая база по организации и проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации не создана.

Так различными исполнительными органами государственной власти федерального, субъектового и муниципального уровней, правоохранительными органами и органами судебной системы, другими органами и организациями, были приняты правовые акты, регламентирующие самостоятельные порядок и методы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

В одних субъектах Федерации приняты специальные законы о противодействии коррупции (Республики Татарстан, Дагестан и др.), в других – проведение антикоррупционной экспертизы предусмотрено в других законах. Так, статья 16 Закона города Москвы от 08 июля 2009 года № 25 «О правовых актах города Москвы» устанавливает порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а например статья 18 Закона Забайкальского края от 18 декабря 2009 года № 321-33К «О нормативных правовых актах Забайкальского края» содержит положение об осуществлении антикоррупционной экспертизы ссылающееся на Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Анализ примеров регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации в области антикоррупционной экспертизы, позволяет сделать выводы о том, что нормы, регламентирующие осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, в большинстве своем либо механически перенесены из соответствующих федеральных нормативных правовых актов, либо же в таких актах отсутствует единая система и устанавливается собственный порядок, тем самым создавая различные системы оценки нормативных правовых актов и их проектов на проявление коррупции.

Действующее антикоррупционное законодательство не может находиться в состоянии «плато», вызовы стоящие перед правом в борьбе с коррупцией, заставляют антикоррупционное законодательство постоянно совершенствоваться и находиться в процессе регулярного обновления своих задач и направлений, в том числе содержания антикоррупционных мер профилактики и борьбы с коррупцией, поскольку со временем происходит так называемое привыкание, как к методам работы правоохранительных органов, так и, несомненно к инструментам потенциальных коррупционеров, которые преодолевают эти заградительные средства противодействия коррупции.

Законодательно антикоррупционная и правовая экспертиза правового акта разделены, что подтверждается исходя из анализа положений действующего законодательства. Согласно ч. 4 ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы. При этом отмечается, что антикоррупционная экспертиза должна проводиться одновременно с правовой экспертизой в отношении действующих правовых актов.

Следует обратить внимание, что целью правовой экспертизы, выступает определение соотношения проекта нормативного правового акта действующему порядку и юридической технике с Конституцией РФ, федеральными законами, решениями судов, общепризнанными принципами и нормами международного права, тогда как у антикоррупционной экспертизы другая цель. Она содержится в ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», и направлена на выявление и устранение в нормативном правовом акте и проекте нормативного правового акта коррупциогенных факторов.

Авторы научных работ в сфере антикоррупционной экспертизы в своих исследованиях, высказывают также мнение, что «антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности, поскольку цель такой экспертизы - поиск и устранение коррупциогенных факторов, которые могут содержаться и в безупречных с юридической и лингвистической точек зрения правовых актах» [40, с. 15].

Это очень важный аспект, поскольку все это позволяет делать выводы, что антикоррупционная экспертиза не подменяет правовую экспертизу, а является самостоятельной экспертизой в нормотворческом процессе.

Е.В. Платов утверждает, что «многие положения, посвященные институту антикоррупционной экспертизы, не достигают своих целей, поскольку механически перенесены из соответствующих нормативных правовых актов, действующих на федеральном уровне, либо отсутствует единая система критериев оценки нормативных правовых актов и иных документов» [77].

Предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и их проекты, изданные органами государственной власти и местного самоуправления, а также нормы, содержащиеся в них, которые регулируют общественные отношения, являющиеся объектом экспертизы.

Субъекты, антикоррупционной экспертизы представляют собой органы государственной власти и местного самоуправления, иные органы и организации, а также институты гражданского общества и граждане, имеющие полномочия ее проводить [44, с. 27].

К субъектам антикоррупционной экспертизы согласно ст.3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» отнесены:

- 1) органы прокуратуры РФ;

- 2) территориальные органы Министерства юстиции РФ;
- 3) органы государственной власти и местного самоуправления;
- 4) юридические и физические лица, аккредитованные в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы.

Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принимаемых ими нормативных правовых актов и их проектов при проведении их правовой экспертизы, а уже принятых при мониторинге их применения.

Независимые эксперты проводят антикоррупционную экспертизу любых нормативных правовых актов и их проектов. Порядок аккредитации в качестве независимого эксперта и порядок ее проведения установлены в Административном регламенте, утвержденным приказом Минюста Российской Федерации от 29 марта 2019 года № 57 [11].

Антикоррупционную экспертизу условно, исходя из присущих каждой признаков, можно распределить на виды, сгруппировав их в 3 основных:

- внутренняя, которая проводится непосредственно органами и должностными лицами, уполномоченными на принятие или публикацию нормативных правовых актов;
- внешняя проводимая прокуратурой РФ и Министерством юстиции РФ;
- независимая, проводимая аккредитованными независимыми экспертами.

Независимая антикоррупционная экспертиза по всем своим признакам относится к внешней антикоррупционной экспертизе, но поскольку такая экспертиза была образована именно в качестве независимой и самостоятельной, чтобы отделить ее от какой либо зависимости и поскольку она осуществляется негосударственными гражданскими объединениями или отдельными гражданами, то такую экспертизу зачастую называют

общественной антикоррупционной экспертизой и выделяют самостоятельным видом, отдельным от других.

Поскольку единообразного, и закрепленного законодательно перечня видов антикоррупционной экспертизы нет, встречаются мнения специалистов, дающих иные, более развернутые характеристики и градации видов антикоррупционной экспертизы. Так С.Ю. Кабашов помимо разделения экспертизы на виды, выделяет еще несколько оснований для классификации антикоррупционной экспертизы.

По субъектам, проводится:

- а) территориальными органами Минюста России;
- б) органами прокуратуры РФ;
- в) органами, организациями и их должностными лицами при разработке ими нормативных правовых актов при проведении правовой экспертизы и мониторинге применения данных актов;
- г) аккредитованными Минюстом России независимыми экспертами - физическими и юридическими лицами, институтами гражданского общества, такими как общественные организации.

По сфере правового регулирования:

- а) затрагивающие права, свободы, законные интересы и обязанности человека и гражданина;
- б) регламентирующие деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, включая административные регламенты по исполнению государственных (муниципальных) функций и оказанию государственных (муниципальных) услуг;
- в) размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- г) регламентирующие использование бюджетных ассигнований из бюджетов всех уровней: федерального, бюджета субъекта РФ, местного бюджета;
- д) отражающие межведомственный характер правоприменения.

По порядку и процедуре проведения:

а) антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов разработанных государственными органами, органами местного самоуправления;

б) антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления.

По уровню проведения:

а) антикоррупционная экспертиза на этапе разработки проекта в государственном органе, органе местного самоуправления;

б) антикоррупционная экспертиза в уполномоченном на проведение антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта его проекта на коррупциогенность специализированном органе государственной власти;

в) независимая антикоррупционная экспертиза, проводимая аккредитованными согласно законодательству РФ юридическими лицами и физическими лицами [57, с.105-106].

При проведении антикоррупционной экспертизы применяется утвержденная постановлением Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее - Методика).

Согласно Методике коррупциогенные факторы поделены на группы:

1) устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

2) содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Методика, устанавливающая перечень коррупциогенных факторов, а также дающая им определение, не содержит саму процедуру, а равно методику сам алгоритм проводимых действий эксперта при проведении антикоррупционной экспертизы.

Согласно п. 2 Методики с целью установления наличия или отсутствия коррупциогенных факторов необходимо, проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта, что обеспечивает обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы [6].

При этом в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», так и Методике отсутствует определение «коррупциогенный фактор», ч. 2 ст. 1 вышеназванного закона содержит скорее описывающую характеристику коррупциогенному фактору как «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».

Суть понятия коррупциогенности нормы указывает на возможность возникновения коррупционного поведения в процессе регулирования этой нормой разных общественных отношений из-за ее правовой неполноценности.

М.С. Бахтина и С.Д. Хазанов определяют коррупциогенный фактор «как своеобразный дефект нормативных предписаний либо их системной взаимосвязи, с высокой долей вероятности способствующий совершению коррупционных правонарушений» [38, с. 65].

Подытоживая, антикоррупционную экспертизу можно определить как проведение исследования, анализирование и оценку нормативных правовых актов и их проектов итогом которого является выявление и последующего устранения коррупциогенных факторов или наоборот отсутствия коррупции в положениях норм.

Антикоррупционную экспертизу следует рассматривать как средство повышения эффективности российского законодательства, преодоления нормотворческих ошибок.

Антикоррупционная экспертиза не дублирует правовую экспертизу, а является самостоятельной экспертизой в нормотворческом процессе и имеет несколько оснований для классификации.

1.2 Принципы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, как вид юридически значимой деятельности, основывается на общих принципах права.

При формулировании понятия принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в научной литературе предлагается общий подход к этому явлению.

О. А. Короткова считает, что «принципом антикоррупционной экспертизы является совокупность взаимосвязанных между собой базовых идейных начал, при реализации которых достигается юридически значимый результат в виде экспертного заключения по законопроекту или вступившему в силу закону» [64, с. 39].

Профессором А. В. Кудашкиным отмечается, что «в практике проведения антикоррупционной экспертизы следует учитывать как официально закрепленные в законодательстве принципы, так и доктринально сформулированные (прим. автора), поскольку совокупное и системное их использование оказывает влияние на эффективность ее результатов» [65, с. 58].

Как утверждает К. В. Севрюгин, «при определении принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов как ориентированного на конечный результат вида деятельности необходимо

исходить из цели, определенной законодателем для антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» [85, с. 162].

Итак, принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) согласно Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» являются:

«1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов» [3].

Под этим принципом следует понимать требование к государственным органам, органам местного самоуправления об обязательном проведении антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов до их издания (подписания или утверждения).

Содержание данного принципа включает в себя решение вопроса как обязательного проведения антикоррупционной экспертизы так и обязательного учета выводов содержащихся в заключении эксперта, поскольку заключение, по результатам антикоррупционной экспертизы, носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению, а не исполнению [6].

Разработчик проекта нормативного правового акта, при размещении проекта нормативного правового акта на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», указывает даты начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Нормативный правовой акт органов исполнительной власти представляется на государственную регистрацию в уполномоченный орган регистрации нормативных правовых актов вместе со справкой, которая должна содержать помимо других данных, информацию о проведении независимой антикоррупционной экспертизы, с приложением копий заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы [8];

«2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами»[3].

Суть данного принципа выражается в выявлении связи нормативных правовых актов между собой как по формуле «общий» – «специальный» или «первичный - вторичный», а также по формуле «общее регулирование». Поскольку система правовых актов представляет неслучайную, закономерно выстроенную совокупность правовых норм, которые дополняют и конкретизируют друг друга, то все принимаемые и действующие правовые акты имеют общие и специфические черты связывающие их друг с другом.

Таким образом, суть этого принципа заключается в том, что изучая представленный нормативный правовой акт, эксперт должен сделать анализ и других правовых актов по аналогичным правоотношениям.

Здесь может помочь изучение практики правоохранительных органов, в том числе отдельных правовых актов, принятых на основе анализируемого акта. Ведь только при изучении опыта реализации прав граждан или организаций можно сделать вывод, что в нормативном правовом акте есть коррупционные риски.

Поэтому важна оценка, как непосредственного нормативного правового акта, так и в обязательном порядке изменений, если потребуются внести изменения в действующее законодательство в связи с принятием акта.

При этом следует остановиться и уточнить характеристики данного принципа.

Данный принцип единственный из указанных в статье пяти принципов, который не содержит указание и соответственно исключает из правового поля проекты нормативных правовых актов, что способствует неверному толкованию данного подпункта, в совокупности с другими принципами о чем, например, свидетельствует и само наименование статьи 2 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Необходимо указать, что оценке во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами подлежит и проект нормативного правового акта.

«3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» [3].

Смысл принципа, что при экспертизе рассматривается каждая норма проекта правового акта на коррупциогенность и результаты обосновываются с учетом выявленных коррупциогенных факторов.

Под обоснованностью следует понимать вывод подкрепленный доказательствами, такими как наличие аргументов, доводов, которые подтверждают проведенный анализ социально-экономических и иных потребностей в нормативном правовом акте, краткосрочное прогнозирование последствий принятых решений, варианты и способы предотвращения побочных эффектов, которые не соответствуют целям правового регулирования.

Объективность результатов антикоррупционной экспертизы содержит: беспристрастность, непредвзятость и независимость в проведении исследования.

Если у эксперта при проведении антикоррупционной экспертизы возникает конфликт интересов, то он обязан отказаться от ее проведения. Эксперт должен следовать только действующим нормам законодательства и применять свой опыт в области проведения антикоррупционных экспертиз. Проверяемость результатов достигается за счет единообразия в описании выявленных коррупциогенных факторов, т.к. нормы, подлежащие анализу, с выявленными в них коррупциогенными факторами, подтверждаются конкретными и проверяемыми аргументами, содержащими указание на положения нормативных правовых актов.

Применение этого принципа достигается и обязанностью оформления в письменном виде результатов антикоррупционной экспертизы.

Только в этом случае экспертное заключение можно оценить с точки зрения обоснованности, объективности и соответствия действующему законодательству.

А.П. Алешкова указывает на то, что «добиться соблюдения принципа проверяемости будет возможно, когда методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы будут четко сформулированы и позволят проверить результаты антикоррупционной экспертизы, провести сравнительный анализ выводов, содержащихся в экспертном заключении, с некими стандартами ее проведения» [29, с. 42].

«4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» [3].

Антикоррупционная экспертиза должна проводиться специалистами, чья квалификация позволяет понять истинную степень использования норм правового акта в коррупционных целях.

Считается, что эта профессиональная компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, включает в себя обязанность иметь юридическое образование, но на практике эта обязательность часто не обеспечивает надлежащую глубину проведения экспертизы, потому что нет необходимости только в знаниях права, нужны еще разносторонние управленческие, экономические и социально-гуманитарные знания;

«5) сотрудничество государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» [3].

Такое сотрудничество обеспечивает необходимые условия для антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, включающее обнародование (опубликование) текстов нормативных правовых актов и их проектов, размещая их в информационно-телекоммуникационной сети

«Интернет» на официальных сайтах органов власти и в средствах массовой информации [57, с. 108-109].

По мнению М.С. Бахтиной «государственные органы должны не только принимать к сведению полученные от независимых экспертов заключения, но и реагировать на них: различным образом взаимодействовать с институтами гражданского общества, например, оказывать поддержку независимым экспертам в их деятельности, проводить общественное обсуждение наиболее важных законопроектов на интернет-сайтах государственных органов, в СМИ, на научно-практических конференциях» [37, с. 111].

Помимо этого в науке назывались иные принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов:

- открытость (публичность) результатов антикоррупционной экспертизы, в том числе, обязательную публикацию на официальных сайтах [53, с. 373];

- демократизм и гласность;

- законность;

- обязательность и оперативность;

- финансовая обеспеченность;

- всесторонность и комплексность;

- научность [74, с. 49];

- ответственность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу НПА и их проектов [51, с. 78];

- полнота;

- обязательное содействие государственных и муниципальных органов и организаций лицам, которые проводят антикоррупционную экспертизу [75, с. 181].

Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, являющиеся нормами прямого действия в первую очередь должны быть направлены на достижение цели, установленной законодателем.

Статус и значение вышеперечисленных принципов сложно переоценить, поскольку именно принципы призваны осуществлять организационно-правовое регулирование проведения антикоррупционной экспертизы, устанавливать рамки и характер нормотворческой деятельности разработчиков нормативных правовых актов и экспертов.

1.3 Место антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в антикоррупционной политике Российского государства

История развития борьбы с коррупцией в России показывает низкую эффективность антикоррупционной политики, что, в конечном счете, имеет свой социальный эффект.

Так, социологические исследования фонда «Общественное мнение» показывают, что 85% опрошенных россиян спокойно относятся к коррупции в стране, считая ее неизбежной [81]. Состояние коррупции в разных областях жизнедеятельности современного российского общества является одной из основных угроз на пути гармоничного развития государства, снижая эффективность деятельности его институтов.

Сейчас в новейшей истории России большое внимание стали уделять вопросам противодействия коррупции, а также механизмам создания условий для общественного участия в антикоррупционной политике. Так, в соответствии с п. 2 ст. 6 ФЗ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одной из мер профилактики коррупции является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов, именно она направлена на выявление коррупциогенных факторов как в уже действующих законах, так и в проектах нормативных правовых актов [65, с. 7].

Председатель Национального антикоррупционного комитета К. Кабанов сообщил, что «коррупция опасность абсолютно для любого человека, вне зависимости от статуса и положения в обществе, она нарушает

понятие социального лифта и приходит к выводу, что результатом антикоррупционной экспертизы должно быть построение специальной модели» [42]. Поэтому, по мнению С.Ю. Кабашова, «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов должна стать важнейшим инструментом осуществления антикоррупционной политики Российской Федерации, приобретая в организации противодействия коррупции важное, а иногда основополагающее значение» [57, с. 3].

Также обращает на себя внимание высказывание Фофановой М. В. о том, что «преодоление коррупциогенности нормативных правовых актов непосредственно связано с формированием в государстве эффективно действующей правовой системы, системы государственного управления, построенной строго на основе права. Качество правового регулирования напрямую влияет на развитие российской экономики, а значит и на качество жизни населения в целом» [97, с.91].

Антикоррупционная политика – деятельность, осуществляемая специально уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами по противодействию и профилактике коррупции [55, с. 28].

Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» дана характеристика понятию «коррупциогенный фактор». Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: содержит закрытый и исчерпывающий перечень коррупциогенных факторов.

Условно проведение антикоррупционной экспертизы можно структурировать в три этапа:

1. Независимая антикоррупционная экспертиза.

Проводится аккредитованными Министерством юстиции РФ в качестве экспертов юридическими и физическими лицами.

К такой же экспертизе относится антикоррупционная экспертиза, проводимая органами, организациями, их должностными лицами при разработке проектов нормативных правовых актов и принятых нормативных правовых актов при осуществлении подготовки правового акта к принятию и в процессе мониторинга применения нормативных правовых актов.

Среди принципов противодействия коррупции законодательство устанавливает обязательность сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. Согласно ст. 32 Конституции РФ [1] граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это конституционное право предполагает, с одной стороны, определенный уровень правовой культуры граждан, их активной социальной позиции, желания участвовать в решении важных для общества и государства проблем, а с другой - создания гарантий от государства и формирования нормативной правовой базы, в которой был закреплён механизм реализации указанных прав граждан [95, с. 52].

Для повышения результата такого сотрудничества образован институт независимых экспертов, которые уполномочены проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность [11].

Процедуру данного этапа можно описать в следующем порядке: разработчик размещает проекты на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, срок размещения не может быть менее 7 дней.

Заключение направляется разработчикам проектов нормативных правовых актов, а копия заключения в Министерство юстиции РФ.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения.

2. Антикоррупционная экспертиза, проводимая при государственной регистрации акта, а также при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ.

На данном этапе такую экспертизу осуществляют органы Министерства юстиции РФ и в случае, выявления коррупциогенных факторов дающие заключение, а если требуется государственная регистрация такого акта, то такой акт не подлежит государственной регистрации.

Все разногласия, разрешаются через согласительные процедуры.

3. Антикоррупционная экспертиза, при мониторинге применения нормативных правовых актов.

Проводится в отношении вступивших в законную силу нормативных правовых актов прокуратурой РФ и Министерством юстиции РФ.

Прокурорскому надзору, в том числе повторному, подлежат:

– нормативно правовые акты федеральных органов (их должностных лиц) – не позднее двух месяцев со дня принятия;

– нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ, территориальных органов федеральных органов, органов местного самоуправления (их должностных лиц) – не позднее одного месяца со дня принятия.

Наиболее логичный алгоритм выбора объекта антикоррупционного анализа законодательства и исследования его на коррупциогенность включает в себя следующие этапы:

1) исследование фактических отношений, которые имеют место на практике;

2) сужение спектра отношений, локализация исследований до отдельных видов коррупционных практик;

3) уяснение того, какие нормы регулируют эти отношения, какова их взаимосвязь;

4) установление мест логических разрывов в выбранной для анализа системе норм, в ее регулятивной последовательности, которые предположительно приводят к коррупционной практике;

5) моделирование нормативных «заплаток» или принципиально новой системы норм, их обоснование [69, с. 110].

Поэтому антикоррупционная экспертиза занимает особое место среди мер профилактики и предупреждения коррупции, поскольку имеет содержит в себе большой потенциал для способов, средств и методов устранения оснований для выявления и искоренения коррупционных проявлений.

Глава 2 Особенности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

2.1 Общая характеристика методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

Антикоррупционная экспертиза все видов проводится в настоящее время, в соответствии с методикой, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», на которую делается ссылка в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Методикой пользуются аккредитованные на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов независимые эксперты. Однако Законом не допускается передача полномочий по проведению экспертизы коммерческим организациям [26].

При этом многие исследователи антикоррупционного законодательства, выражают мнение о том, что Методика не выполняет свою основную роль, например, по мнению О.Г. Дьяконовой «на федеральном уровне нет общей методики, устанавливающей систему научно обоснованных методов, приемов и (при необходимости использования) технических средств» [50, с. 27].

Структурированно Методику можно обозначить в следующем виде: общие положения, основные правила проведения экспертизы на коррупциогенность, содержание экспертного заключения и собственно перечень коррупционных факторов.

И при этом нет никакого алгоритма, порядка действий, некоего готового «рецепта» выявления коррупциогенных факторов и собственно порядка проведения исследования.

На то, что порядок выявления коррупциогенных факторов, указанных в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, полно и ясно не определен ни в законодательстве, ни в науке, обращали внимание многие ученые [50, с. 50]. Они отмечали, что Методика, во-первых, не содержит процедурных аспектов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, что не исключает субъективности при оценке нормативных правовых актов и их проектов и не позволяет достичь объективных, достоверных и проверяемых результатов; во-вторых, в ней делается акцент на понятие коррупциогенного фактора и факте его определения, а не на совокупности научно обоснованных методов, приемов их выявления, что указывает на несоответствие наименования Методики ее содержанию [70, с. 95; 83, с. 46].

Относительно выявления одного из коррупциогенных факторов, предусмотренных Методикой, Е.И. Галяшина указывала, что «методы проведения юридико-лингвистического исследования не систематизированы. Методика как система предписаний (категорических или альтернативных), регламентирующих выбор и порядок применения в определенной последовательности и в определенных (существующих или создаваемых) условиях лингвистических методов выявления коррупциогенных факторов, отсутствует» [45, с. 39].

Верный вывод делает Н.И. Брылев, указывая, что «данная методика не является системной, а достоверность и проверяемость в оценке предполагают субъективную оценку эксперта, что само по себе коррупционно не защищено... методика не является методикой по общепринятому определению этого понятия» [39].

Независимая антикоррупционная экспертиза отражена в Правилах и Методике в нескольких основных положениях:

- 1) проводится аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов физическими и юридическими лицами;

2) проводится в строгом соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

3) проводится в отношении действующих нормативных правовых актов, а также проектов указанных нормативных правовых актов;

4) для осуществления проведения независимой антикоррупционной экспертизы разработчики размещают проекты нормативных правовых актов в «информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайте regulation.gov.ru, а также на своих официальных сайтах, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;

5) заключение – обязательный результат экспертизы.

В соответствии с Методикой на коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах в рамках проведения антикоррупционной экспертизы законодательства могут указывать фразы, которые:

1. Допускают широту дискреционных полномочий: «регистрирует документы, рассматривает их и принимает решение» (без точного указания срока); «после рассмотрения принимается решение об отказе», «сроки могут быть установлены» (без указания условий, критериев принятия такого решения).

Так, например, в административном регламенте Министерства природы Забайкальского края, утвержденном приказом Минприроды Забайкальского края, отсутствовало указание на срок проведения аукциона на приобретение права на подписание договора об использовании воды.

2. Определяют полномочия по фразе «вправе»: «Министерство вправе устанавливать иные требования» (без приведения оснований принятия такого решения); «должностное лицо может продлить срок рассмотрения» (без приведения оснований, в каком случае таким правом есть возможность воспользоваться).

В качестве примера, этот коррупциогенный фактор был выявлен в проекте постановления Губернатора Забайкальского края о порядке командирования должностных лиц, в котором содержались положения об увеличении суммы возмещения командировочных расходов сверх установленного норматива, в случае острой возникшей необходимости. Такая конструкция правовой нормы позволила чиновникам по своему усмотрению относить командировочные расходы к иному виду, что подразумевало коррупционную составляющую.

3. Выборочно изменяют объем прав: «в исключительных случаях срок осуществления государственной услуги учреждением может продлеваться на 10 дней».

Наличие данного коррупциогенного фактора могут подтверждать следующие формулировки: «организации может быть отказано в повторном участии в конкурсе»; «срок рассмотрения документов заявителя может быть изменен».

4. Органы власти допускают излишнюю свободу подзаконного нормотворчества: издают нормативные правовые акты или допускают нормативное регулирование в сферах при отсутствии законодательного закрепления таких полномочий.

5. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Для проверки на наличие указанного коррупциогенного фактора оцениваются полномочия органа власти, принявшего подлежащий антикоррупционной экспертизе нормативный правовой акт. Проверяются полномочия на издание акта и полномочия данного органа или должностного лица.

В качестве примера, согласно информации прокуратуры Иркутской области, проект постановления главы района, утверждающий

административный регламент для осуществления муниципального контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства, нормативные предписания участия в проверках органов прокуратуры, что превышает полномочия органа местного самоуправления, что являлось коррупциогенным фактором и был исключен.

6. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие делегирования законом соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Этот коррупциогенный фактор проявляется в подзаконных актах.

Например, установление требований к проектно-сметной документации решениями органов власти, не предусмотренные Градостроительным кодексом Российской Федерации, и не наделяющим таким полномочием органы власти.

7. Отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Этот коррупционный фактор подразумевает отсутствие нормативной процедуры являющейся звеном единой структуры совершения должностными лицами конкретных действий (например, при предоставлении государственных услуг).

Так, например, административный регламент предоставления государственных (муниципальных) услуг (осуществления функций) должен включать обязательные разделы регламентирующие процедуру предоставления таких услуг.

В качестве примера, Административный регламент Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области о государственной услуге по предоставлению права пользования недрами, в котором отсутствовали основные и обязательные разделы, позволяющие точно

определить осуществление административной процедуры, а именно: состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур.

8. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административно порядка предоставления права (блага).

То есть, предоставление минуя конкурсные (аукционные) процедуры права совершать действия должностными лицами на свое усмотрение, а также закреплять соответствующие права (блага) в обход установленных процедур или вместо них: «решение о выделении в аренду помещения, будет приниматься на заседании представительного органа власти»; «если в период сильных осадков будет недостаточно кадровых ресурсов, то органы местного самоуправления вправе заключить договоры об оказании услуг для осуществления работ по благоустройству города с хозяйствующими субъектами».

Пример: постановление Правительства Республики Ингушетия об утверждении порядка предоставления по договорам найма жилых помещений государственного жилищного фонда коммерческого использования, в котором отсутствовали положения о проведении соответствующего конкурса или аукциона предоставления жилых помещений.

9. Нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, и создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) варианты выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Присутствует во внутренних нормах противоречащих друг другу, а также в положениях отдельных актов, включая и разный уровень (федеральный, региональный, а также местный).

В качестве примера проект постановления Министерства социального развития Забайкальского края о порядке получения статуса многодетная семья, в котором содержались положения обязывающие заявителей представлять справку о доходах, который не предусмотрен Законом

Забайкальского края «О статусе многодетной семьи» утвердившим порядок выдачи удостоверения многодетной семьи.

10. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Коррупциогенного фактор содержится в нормах, которые устанавливают перечни документов представляемых заявителем и содержат положения со словами «и иные», «прочие», «другие» документы. Такие коррупциогенные нормы встречаются в нормативных актах, которые регулируют предпринимательскую деятельность, устанавливают требования, выполнение которых сопровождается финансовыми издержками для бизнеса.

Примером содержания такого коррупциогенного фактора является следующая ситуация, по предложению транспортной прокуратуры внесены изменения в Закон Кемеровской области «О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств», в целях устранения коррупциогенной нормы, которая обязывала автовладельцев представлять иные документы, истребование которых было незаконным.

11. Злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Отсутствие четкой регламентации прав заявителей - граждан и организаций при обращении в орган власти, коррупциогенный фактор проявляется в возможности многократного отказа в предоставлении услуги по различным основаниям, особенно в случае осуществления услуги на платной основе (например, обращение о выдаче лицензии и т.п.): «право на получение лицензии имеют организации соответствующие требованиям, а также иные организации».

12. Юридикo-лингвистическая неопределенность состоит в употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Коррупциогенный фактор может содержаться в положениях норм, с двусмысленным или неопределенным для его правоприменения или неясным по своему содержанию, или используемом термине и словосочетании неиспользуемые в российском законодательстве, неустоявшимся или допускающим различные толкования, обозначающим одни и те же явления различными терминами или терминологическими сочетаниями и т.п.

Так примером, является, например акты образовательных организаций, где основанием для отчисления учащихся из образовательных организаций является «грубое нарушение» устава организации. Учитывая, что данное понятие в указанных актах не раскрывается, то соответственно оно будет оценочным и коррупциогенным [32, с. 16-22].

В организации антикоррупционной экспертизы выделяется следующий порядок действий:

1) решение выбора нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, который будет, подвергнут антикоррупционной экспертизе;

2) анализ нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта в целом, или же отдельных положений на коррупционные проявления, при его правоприменении, а также во взаимосвязи с другими правовыми актами;

3) подготовка заключения по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта;

4) направление экспертного заключения (при необходимости) для рассмотрения в случае принятия решения о подписании или утверждении нормативного правового акта.

Для проведения антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта применяется следующий алгоритм действий:

1) юридическая оценка подчиненности и системы нормативных правовых актов. Результатами несоблюдения такой оценки, будет например игнорирование подчиненности, что служит основанием для появления нормативных коллизий в нормативных правовых актах, поскольку противоречиям между различными правовыми актами, зачастую вызваны неверным применением таких актов, а также противоречий между отдельными правовыми нормами в рамках одного нормативного правового акта.

Несомненно, является проявлением коррупции правовые нормы, принятые или за пределами компетенции, и (или) коллизионных по отношению друг с другом или с вышестоящими нормативными правовыми актами, поскольку в случае правоприменения позволяют должностным лицам выбирать норму, подлежащую применению в каждом конкретном случае.

2) оценка компетенции органов власти и должностных лиц. Для такой проверки на компетентность целесообразнее всего применять метод функционального анализа. Особое внимание при проведении антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов подзаконного характера, следует уделять компетенции органов их принимающих.

Типичными примерам нарушения компетенции органов при принятии нормативных правовых актов можно назвать:

- а) нарушение различных положений, правил, требований;
- б) закрепление права принимать незаконные решения;
- в) невыполнение функций и полномочий, закрепленных за данным органом власти;
- г) непринятие решений, как и полное бездействие в реализации возложенных полномочий;

д) подход к реализации полномочий по формальному признаку без подкрепления материально-финансовыми, кадровыми и иными ресурсами;

е) использование инструментов незаконного или околзаконного давления, применение лоббизма, а равно и воспрепятствование деятельности;

3) оценка содержания нормативного правового акта, на баланс интересов лиц, так обращает на себя внимание наличие в проекте нормативного правового акта необоснованного предоставления преференций или лоббирование, а также наоборот ущемление интересов граждан и организаций.

Любой нормативный правовой акт, в том числе подзаконный, является регулятором интересов, как общего, так и группового или индивидуального характера. При подготовке к проведению антикоррупционной экспертизы особенно подзаконного нормативного правового акта необходимо определить, чьи и какие интересы и регулятором какого публичного интереса, выступает нормативный правовой акт, какие он использует способы и средства для достижения публичного интереса. Если по результатам анализа правоприменения нормативного правового акта, установлено, что достижение целей и публичного интереса, поставленных перед нормативным правовым актом недостижимо, то для устранения указанного недостатка при подготовке подзаконного нормативного правового акта целесообразно руководствоваться разумным балансом интересов всех субъектов общественных отношений, регламентируемых таким актом;

4) истребование или получение информации о необходимых совещательных и консультационных процедур проводимых во время разработки нормативного правового акта. В случаях если такие процедуры проводились, необходимо, обеспечить получение всех материалов (отзывов, заключений, ответов на отзывы) и осуществить анализ таких материалов. При производстве данного действия целесообразно руководствоваться методом экспертных оценок;

5) оценка предоставления свободного доступа к информации о разработке и самому тексту проекта нормативного правового акта, а также в случае такой необходимости о закреплении положений о свободном доступе к информации о своих правах и обязанностях. Такие коррупционные риски можно выявить, если например, в нормативном правовом акте (его проекте) отсутствуют нормы, обеспечивающие информирование лиц об их правах и обязанностях, а равно доступ лиц к информации, необходимой для исполнения их прав и обязанностей, а также доступ неограниченного круга лиц к информации, касающейся реализации нормативного правового акта;

б) обнаружение в тексте нормативного правового акта (проекта) юридино-лингвистической коррупциогенности. Заключается в оценке качества используемой техники изложения проекта нормативного правового акта, используемой терминологии и терминологических оборотов, смыслового и структурного построения концепции нормативного правового акта. Подобные коррупционные риски увеличивает полномочия, реализуемые по своему усмотрению должностным лицом органа власти;

7) ознакомление и изучение практик, как судебных, так и надзорных органов, практикующих юристов, экспертов и научного сообщества в сфере антикоррупционной экспертизы в частности и противодействия коррупции в целом;

8) оформление заключения, в котором предлагаются способы по устранению выявленных коррупционных факторов с помощью, как исключения так и коррекции норм в том числе новой редакции норм, их содержащих.

Сроки проведения антикоррупционной экспертизы конкретного нормативного правового акта определяются разработчиком при размещении на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (www.regulation.gov.ru) и не могут составлять менее 7 календарных дней.

Заключение по итогам антикоррупционной экспертизы содержит следующие разделы:

- реквизиты нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, в отношении которого проведена экспертиза;

- нормативные правовые акты, являющиеся основанием для осуществления антикоррупционной экспертизы;

- нормы с указанием структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта, содержащие выявленные в нормативном правовом акте коррупциогенные факторы со ссылкой на соответствующие пункты Методики, и предложения по способам их устранения;

- наименование эксперта (юридического лица либо фамилия, имя, отчество гражданина), реквизиты свидетельства об аккредитации независимого эксперта.

Таким образом, проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов еще на стадии их разработки представляет собой способ эффективного противодействия коррупции при законотворчестве, то есть уже на этапе разработки нормативных правовых актов позволяет обратить внимание разработчика проекта нормативного правового акта на концептуальные недостатки проекта, указывающих на возможную коррупциогенность, а также выявить и устранить коррупциогенные проявления, в том числе при участии органов прокуратуры РФ и Минюста России, а также институтов общественного контроля и граждан.

2.2 Проведение антикоррупционной экспертизы органами Прокуратуры РФ и Министерством юстиции РФ

Исходя из своих полномочий, прокуратура РФ является основным субъектом антикоррупционной экспертизы. Так, в Генеральной прокуратуре

Российской Федерации создано специальное подразделение - Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Целью работы прокуратуры в области надзора за действующим законодательством, является совершенствование качества правового регулирования, гарантирование режима законности. Осуществление этого, в том числе, осуществляется путем устранения коррупционных норм. Руководствуются должностные лица прокуратуры: приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»; Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

Согласно части 2 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» прокурорами проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов органов, организаций их должностных лиц по вопросам касающимся:

- 1) прав, свобод обязанностей человека и гражданина;
- 2) государственной или муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых в Российской Федерации на основании федерального закона;
- 3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы [3].

Федеральное законодательство, определяет, что проводимая органами прокуратуры антикоррупционная экспертиза, осуществляется только в отношении нормативных правовых актов и только по вопросам, перечисленным в ч. 2 ст. 3 ФЗ № 172.

Не относится к полномочиям органов прокуратуры РФ проведение антикоррупционной экспертизы федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, международных и межгосударственных договоров и проектов указанных актов.

Должностное лицо прокуратуры, проводящее антикоррупционную экспертизу, вправе, для учета мнения в специфических областях, привлекать в качестве дополнительных участников экспертизы граждан и должностных лиц обладающих профессиональными знаниями в экономике, лингвистике, финансовом праве, и иных специалистов того профиля, регулирование области в котором касается подлежащий экспертизе нормативный правовой акт. Привлекаемые прокурором эксперты по результатам исполнения поручения органа прокуратуры по проведению специального экспертного исследования готовят заключение [30].

Прокурор, в случае выявления коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте направляет в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

Работу органов прокуратур РФ на поприще антикоррупционной экспертизы можно увидеть в цифрах выявленных нарушений и внесенных актов прокурорского реагирования.

В 2019 году прокуратурой РФ было исследовано 11512 нормативных правовых актов и 10856 их проектов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов, в 2018 году - 9922 и 9713 соответственно.

Проведение антикоррупционной экспертизы способствовало обнаружению 4 нормативных правовых акта органов государственной власти и 12 их проектов, в которых присутствовали 414 коррупциогенных факторов.

На муниципальном уровне горрайпрокурорами исследовано 806 нормативных правовых актов и 334 их проектов, содержащих соответственно 827 и 345 коррупциогенных факторов.

По итогам проверок за 12 месяцев 2019 года органами прокуратуры принесено 712 протестов (2018 год - 794), направлено по нормативным правовым актам 7 информации (2018 год - 2) и по их проектам 330 информации (2018 год - 410), внесено 77 требований об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленного коррупциогенного фактора (2018 год - 61), направлено 0 заявления в суд (2018 год - 2), внесено 6 представлений (2018 год - 28) [71, с. 105].

Предоставленные данные характеризуют деятельность прокуратуры в области антикоррупционной экспертизы как результативную, при этом высокий процент выявляемых коррупциогенных факторов и следующих за этим актов прокурорского реагирования, свидетельствует о системных недостатках в нормотворчестве органов власти, а также непрофессионализм и безответственность субъектов, которые проводят антикоррупционную экспертизу на этапах разработки и подготовки проектов нормативных правовых актов.

При выявлении нарушений законодательства прокурором принимаются следующие меры прокурорского реагирования: протест, требование, представление, предостережение о недопустимости нарушения закона.

Указанные акты, имея схожий источник и характеристики, все же обладают множеством отличий, присущих исключительно конкретному акту:

1) протест приносится как на нормативный правовой акт, так и на правовой акт; требование - только на нормативный правовой акт или на его проект;

2) протест приносится на правовой акт в случае его противоречия закону; требование - если в результате антикоррупционной экспертизы в нормативном правовом акте, проекте нормативного правового акта, выявлены коррупциогенные факторы;

3) протест не приостанавливает действия правового акта и может содержать сокращенный срок его рассмотрения в случае, когда правоприменение правового акта, ущемляет права граждан или возможно наступление опасных последствий (крупный материальный ущерб, нанесение вреда здоровью);

4) протест рассматривается в определенные прокурором сроки в тексте протеста; требование не предполагает установление, каких либо, сроков для его рассмотрения;

5) протест рассматривается с участием прокурора, только при необходимости; требование рассматривается с обязательным участием прокурора и участие прокурора должно быть обеспечено органом, которому внесено требование.

Помимо вышеперечисленных видов, при осуществлении, в том числе, антикоррупционной экспертизы прокурор вносит такие акты прокурорского реагирования, как представление и предупреждение о недопустимости нарушения закона [4].

«Предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется прокурором при наличии явной угрозы нарушения закона должностным лицом» [4] (ст. 25.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). Предостережение как акт прокурорского реагирования объявляется органу для предупреждения издания или правоприменения уже изданных нормативных правовых актов, противоречащих законодательству. Вместе с тем предостережение не объявляется прокурором по результатам антикоррупционной экспертизы, поскольку нормативный правовой акт даже содержащий коррупциогенные факторы, формально соответствует законодательству.

Здесь и возникает одна из коллизий между правовой и антикоррупционной экспертизой нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, в том, что положения нормативного правового акта, содержащие коррупциогенные факторы, могут и не противоречить закону в силу его исполнения и реализации, но при этом порождают или могут породить проявления коррупции.

По сложившейся практике, в ситуациях, когда направление акта прокурорского реагирования, невозможно ввиду коллизий вызванных особенностями законодательства, прокуроры направляют письма, содержащие информацию о возможных последствиях, в том числе проявлениях коррупции, принятия или правоприменения нормативного правового акта. Такая форма направления писем прокурора находит свое широкое применение и дает определенный положительный эффект в части предотвращения и устранения выявленных коррупциогенных факторов [41].

Помимо внесения вышеуказанных актов прокурорского реагирования, в ст. 9 ФЗ «О прокуратуре РФ» предусмотрены полномочия прокурора на внесение предложений по проектам нормативных правовых актов, которые рассматриваются к принятию, в целях устранения коррупциогенных факторов [4].

И как утверждает М.С. Бахтина, «В силу отсутствия зависимости от органов разработчиков нормативных правовых актов, с одной стороны, и регулярности проведения антикоррупционной экспертизы и, как следствие, наработанного большого опыта в этой области, с другой стороны, надзорная экспертиза сочетает в себе объективность общественной экспертизы и высокую квалификацию специалистов, присущую внутренней экспертизе» [37, с. 214].

Министерство юстиции РФ и его территориальные органы, проводят экспертную деятельность с целью реализации закрепленных полномочий по регистрации принятых правовых актов, внесении их в единый регистр для

обеспечения единства правового пространства на территории Российской Федерации.

Деятельность органов Минюста РФ регламентируется следующими нормативными актами: Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», постановлением Правительства РФ № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; приказом Минюста РФ № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований», Регламентом Министерства Юстиции РФ [13] и приказом Минюста РФ от 8 сентября 2011 г. № 310 [14]. Приказом Минюста России от 04 октября 2013 г. № 187 [10] утвержден Порядок организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции РФ.

Минюст России осуществляет антикоррупционную экспертизу:

1) при проведении правовой экспертизы проектов: федеральных законов (проектов поправок Правительства РФ к ним), указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, разрабатываемых федеральными исполнительными органами государственной власти, иными государственными органами и организациями;

2) при государственной регистрации:

– нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, в сфере затрагивающей права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающей правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер [6];

– уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований [12];

3) при мониторинге применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ: нормативных правовых актов субъектов РФ.

Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы, по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов подготавливают заключения.

Обязательный характер, заключения Минюста имеют в отношении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Рекомендательный характер заключения Минюста имеют в отношении экспертизы проектов: федеральных законов (поправок Правительства Российской Федерации к ним), указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями.

Органы и организации письменно уведомляются о результатах проведенной экспертизы.

Срок проведения как правовой, так и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти строго регламентирован сроком осуществления государственной регистрации принятого акта и составляет 15 рабочих дней с правом в случае необходимости продления до 30 рабочих дней.

Согласно статистическим данным Министерства юстиции РФ за 2019 год, в структурные подразделения Минюста России поступило 3395 проектов

нормативных правовых актов для проверки на наличие в них коррупциогенных факторов. Из 3393 рассмотренных проектов нормативных правовых актов в 44 из них выявлено 54 коррупциогенных фактора [86].

За период с января по май 2020 года в структурные подразделения Минюста России поступило 1320 проектов нормативных правовых актов для проверки на наличие в них коррупциогенных факторов, из 1314 рассмотренных проектов нормативных правовых актов в 14 из них выявлено 19 коррупциогенных факторов. Минюстом России рассмотрено 2243 нормативных правовых акта федеральных исполнительных органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, поступивших на государственную регистрацию [87].

«В качестве основного коррупциогенного фактора в последние годы Минюст России отмечает наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права» [100, с. 341].

Территориальные органы Минюста России проводят правовую и антикоррупционную экспертизу актов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации, актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления.

Заключения экспертов по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы проводимой Минюстом РФ актов органов власти субъектов РФ носят рекомендательный характер. Экспертные заключения на акты органов местного самоуправления имеют обязательный характер, поскольку влекут отказ в государственной регистрации таких муниципальных актов [60].

В 2019 году в территориальные органы Минюста России поступило 222212 документов, в отношении которых проведена антикоррупционная экспертиза. Из 219828 рассмотренных документов в 2092 из них выявлено 3431 коррупциогенных фактора.

За период с января по май 2020 года в территориальные органы Минюста России поступило 88243 документа, в отношении которых проведена антикоррупционная экспертиза. Из 89426 рассмотренных документов в 722 из них выявлено 1057 коррупциогенных фактора.

Анализ по проведению Минюстом России антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов свидетельствует, о планомерной и результативной работе в этом направлении, данные статистики отражают как положительные результаты деятельности Минюста РФ по противодействию коррупции, так и служит существенной профилактической мерой по борьбе с коррупцией. В этой связи, деятельность территориальных органов юстиции по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов без преувеличения можно охарактеризовать как, деятельность федерального органа исполнительной власти по выявлению коррупциогенных, с целью реализации профилактических мер в противодействии коррупции.

С учетом рассмотренных положений, можно сделать вывод, что Прокуратуре РФ отводится основная регулирующая роль в противодействии коррупции, через проведение антикоррупционной экспертизы, поскольку акты прокурорского реагирования носят обязательный характер и требуют от разработчиков нормативных правовых актов устранения выявленных в них коррупциогенных факторов.

Аналогичным, немного лишь меньшим статусом в противодействии коррупции при помощи проведения антикоррупционной экспертизы наделено Министерство юстиции РФ и его территориальные органы. Задача Минюста РФ в первую очередь направлена на упреждение на коррупциогенность принимаемых на государственную регистрацию принятых органами власти нормативных правовых актов, которые вступают в силу после их регистрации.

Прокуратура РФ, в отличие от Минюста России, занимается в обязательном порядке антикоррупционной экспертизой действующих

нормативных правовых актов, а не их проектов.

Несомненно, и органы прокуратуры и Минюста России вносят существенный вклад в правоприменительную практику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в частности, а следовательно, вносят основную и существенную лепту в противодействие коррупции в целом. Осуществляя львиную долю всех антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов нашей страны, территориальные органы юстиции и прокуратуры накопили богатый эмпирический материал, безусловно, интересный для исследователя, а также для практикующих юристов, и экспертов органов проводящих ведомственную антикоррупционную экспертизу, в части проведения антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов.

Резюмируя, отмечается, что распространению коррупции в первую очередь способствует несовершенство правовой базы. Поэтому без преувеличения, антикоррупционная экспертиза рассматривается как одно из эффективных и действенных средств как профилактики, так и борьбы с коррупцией, основные усилия при проведении антикоррупционной экспертизы следует концентрировать на начальном этапе, на проектах нормативных правовых актов, что позволяет выявлять и исключать коррупциогенные факторы еще до начала их правоприменения.

2.3 Практика проведения антикоррупционной экспертизы

Статистика деятельности государственных органов по проведению антикоррупционной экспертизы, отражает как результаты борьбы с проявлениями коррупции, так и роль самой антикоррупционной экспертизы на этом поприще.

Однако, как и любая иная деятельность органов власти, антикоррупционная экспертиза имеет и ряд типичных проблем присущих ей в первую очередь ввиду отсутствия единообразия в практике ее проведения.

Для объективной оценки непосредственно практики проведения антикоррупционной экспертизы, необходима статистическая информация, которая в данной работе базируется на показателях, отражающих количество поданных прокурорами требований, протестов, исков об исключении коррупциогенных факторов.

За 2018 год прокуроры, реализуя предоставленные законом полномочия, провели антикоррупционную экспертизу более 991000 нормативных правовых актов. По итогам антикоррупционной экспертизы в 48000 нормативных правовых актов, выявлены 59300 коррупциогенных факторов, с целью их исключения прокурорами внесено 3839 требований, принесено почти 43000 протестов, направлено 105 исков (заявлений) в суды, внесено 1070 представлений и направлено 147 информационных сообщений. В результате проделанной работы, из 45000 нормативных правовых актов, исключены 55300 коррупциогенных факторов [46].

Анализируя предоставленные данные о работе органов прокуратуры наиболее выявляемыми коррупциогенными факторами, являлись:

- отсутствие или неполнота административных процедур (14900);
- широта дискреционных полномочий (12800);
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (11400).

И наоборот, реже всего, в сравнении с общим количеством, выявлялись следующие виды коррупциогенных факторов:

- отказ от конкурсных (аукционных) процедур (101);
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий (107);
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества (335).

К проведению антикоррупционной экспертизы, в том числе для оптимизации проводимой работы привлекаются аккредитованные Минюстом России независимые эксперты, которые вправе в инициативном порядке проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, в обязательном порядке информируя органы прокуратуры РФ о результатах проведения антикоррупционной экспертизы в случаях выявления коррупциогенных факторов.

Данные о работе независимых экспертов, в сфере антикоррупционной экспертизы во взаимодействии с органами прокуратуры следующие: в 2018 году поступило в органы прокуратуры 49 заключений антикоррупционной экспертизы независимых экспертов, меры прокурорского реагирования приняты по 14 из них, при этом по итогам рассмотрения все они удовлетворены и соответственно в 10 нормативных правовых актов внесены изменения.

Помимо собственной работы органов власти и привлечения специального института аккредитованных независимых экспертов, к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов нередко привлекаются крупные научные и образовательные организации. В 2016 году Генеральной прокуратурой РФ были заключены соглашения о взаимодействии с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и Уральским государственным юридическим университетом, аналогичная работа осуществляется и региональными прокуратурами [91, с. 221].

Например, прокурором Еврейской Автономной области было заключено соглашение с НКО «Ассоциация ТСЖ ЕАО» о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, которые регулируют правоотношения в области жилищных прав граждан.

Проводимая в Генеральной прокуратуре РФ работа по антикоррупционной экспертизе направлена на выявление и исключение коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которые регулируют общественные отношения в наиболее важных областях.

Так, например, по результатам рассмотрения заключения независимой антикоррупционной экспертизы о наличии коррупциогенного фактора в приказе Минсельхоза России от 27.03.2014 года № 100 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий РФ в области ветеринарии», Генеральной прокуратурой РФ было внесено требование министру сельского хозяйства. Было указано, на пункт 9 Порядка который допускает возможность проведения плановых проверок деятельности одного и того же органа государственной власти субъекта РФ дважды в год в нарушение пункта 4 статьи 29² Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», согласно которому такие проверки должны проводится не чаще одного раза в два года. По итогам рассмотрения, требование было удовлетворено, в министерстве подготовлен проект приказа для устранения противоречия.

Так, в приказе Минэкономразвития России от 29.05.2017 года № 257, утверждавшем порядок формирования перечня экзаменационных вопросов, порядок проведения и сдачи квалификационного экзамена в области оценочной деятельности, были выявлены положения, которые содержат коррупциогенные факторы - завышенные требования, предъявляемые к лицу в процессе реализации его права, и неполноты административных процедур. Перечень, экзаменационных вопросов, был закрытым, что не позволяло претенденту при подготовке к экзамену узнать нужный объем знаний. Порядок проведения экзамена не регламентировал процедуру работы

комиссии по рассмотрению апелляций, не предусматривал вариант участия претендента при рассмотрении апелляции и обжалования оценки правильности ответов, а также правильности экзаменационных заданий и вопросов.

Также серьезная работа в этой области проводится и на уровне прокуратур субъектов Российской Федерации.

В 2018 году было подвергнуто анализу более 932000 проектов нормативных правовых актов, в 26000 из них выявлено 35500 коррупциогенных факторов. Для исключения коррупциогенных факторов из проектов нормативных правовых актов прокурорами направлено 24700 информационных. В результате вмешательства органов прокуратуры из 23300 проектов нормативных правовых актов удалось исключить почти 31000 коррупциогенных факторов.

Из информации прокуратуры, остановлюсь на характерных примерах.

По протесту прокуратуры Кабардино-Балкарской Республики приведен в соответствие с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» приказ Управления Росреестра по Кабардино-Балкарской Республике от 28.08.2015 года № 87 «Об утверждении Положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Кабардино-Балкарской Республике и урегулированию конфликта интересов».

Владимирским прокурором по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах внесен протест на Правила землепользования и застройки, утвержденные решением городского Совета народных депутатов ЗАТО г. Радужный, которыми были установлены требования о предоставлении документов, не предусмотренных Градостроительным

кодексом РФ. По протесту прокурора правовой акт был приведен в соответствие с законодательством [91, с. 223].

Статистика по наиболее выявляемым коррупциогенным факторам в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации является следующей, в процентном соотношении к общему количеству выявленных коррупциогенных факторов:

- широта дискреционных полномочий (24 %);
- принятие нормативно-правового акта за пределами компетенции (24 %);
- выборочное изменение объема прав (14 %);
- отсутствие или неполнота административных процедур (12 %) [82].

Анализ заключений антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов позволил определить, что в актах органов местного самоуправления, также сохраняется общая тенденция по наиболее выявляемым коррупциогенным факторам. Так можно расставить количество выявляемых коррупциогенных факторов по убыванию: широта дискреционных полномочий, отсутствие и неполнота административных процедур, наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, определение компетенции по формуле «вправе», а также юридико-лингвистическая неопределенность.

Краснокаменским районным прокурором Забайкальского края, по итогам осуществления антикоррупционной экспертизы Порядка предоставления субсидий, субъектам малого и среднего предпринимательства на создание (развитие) собственного бизнеса в рамках реализации муниципальной программы, утвержденного постановлением Администрации города Краснокаменск, внесено требование о наличии в указанном порядке коррупциогенного фактора, выразившегося в отсутствии административной процедуры осуществления проверки муниципальным финансовым органом контроля целевого характера предоставляемой субсидии. По итогам рассмотрения требования, в порядок были внесены

изменения в части дополнения соответствующей административной процедурой.

В результате антикоррупционной экспертизы постановления администрации муниципального района «Акшинский район» Забайкальского края от 28.02.2013 года № 127 «Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Выдача разрешений на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов дорожного сервиса, размещаемых в границах полосы отвода придорожных полос автомобильной дороги, а также частной автомобильной дороги» выявлен коррупциогенный фактор «широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность условий принятия решений», выразившийся в отсутствии в административном регламенте перечня необходимых документов, регламент не содержит оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги.

Анализируя региональный и муниципальный опыт организации и проведения антикоррупционной экспертизы, можно прийти к следующим выводам, которые важны для понимания сути этого правового института как антикоррупционная экспертиза:

1) является способом значительного повышения качества правовой деятельности в целом, позволяющая с помощью удаления пробелов и коллизий в нормативных актах за счет сокращения количества положений норм, содержащих трудновыполнимые, неопределенные, взаимоисключающие требования;

2) становится органичной и системообразующей частью правовой деятельности всех органов государственной власти и органов местного самоуправления, уполномоченных на разработку и публикацию нормативных правовых актов;

3) основывается на единых методических основах, которые позволяют как правотворческим, так и контрольно-надзорным органам одинаково выявлять и устранять коррупционные факторы.

В качестве субъектов профилактики коррупционных отношений выступают также судебные органы, однако в рамках полномочий, возложенных на судебную систему, суды самостоятельно не устраняют, как и не обязывают в своих решениях устранить коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах.

Судами при вынесении соответствующих решений признается наличие того или иного коррупциогенного фактора, вместе с тем подавляющее большинство таких решений принято по итогам рассмотрения поданных в суд заявлений органов прокуратуры [78].

Для примера, когда судами реализуются положения антикоррупционного законодательства, можно назвать практику судов по принятию решений о признании незаконным бездействия органов власти и по обязыванию таких органов провести антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. За 2016 год таких решений составило 45,4 % от общего количества всех решений судов в сфере антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Такие показатели, подчеркивают, во-первых, повсеместное неисполнение органами власти положений об обязательности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, причиной которого является элементарное отсутствие ресурсов у органов местного самоуправления на осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а во-вторых, недостаточно проработанное правовое регулирование деятельности судов в сфере противодействия коррупции.

По мнению В.Н. Южакова и А.А. Ефремова: «действующее процессуальное законодательство не содержит норм, стимулирующих активное участие судов в самостоятельном выявлении коррупциогенных факторов. Практика указания судами на наличие коррупциогенных факторов в мотивировочной части решений без соответствующих доводов сторон процесса носит единичный характер. В большинстве случаев инициаторами признания нормативных правовых актов недействующими в связи с

наличием коррупциогенных факторов выступают органы прокуратуры, чьи заявления удовлетворяются судами и наоборот, как правило, связаны с соответствующими заявлениями граждан или организаций» [101, с. 28].

Накопленный за прошедшие лет с момента обозначения антикоррупционной экспертизы как элемента внедряемой административной реформы, до настоящего времени материал о деятельности органов юстиции и прокуратуры в сфере проведения антикоррупционной экспертизы, добытый зачастую эмпирическим путем, вместе с тем важен для дальнейших исследований, поскольку сфера антикоррупционной экспертизы остается почвой для споров и различных мнений, а значит и исследований со стороны научного сообщества. Несомненно вопросы единообразного подхода к проведению антикоррупционной экспертизы, нормативного регулирования правовых пробелов и коллизий, а также уточнения статуса и практического применения независимой экспертизы, все они требуют дальнейшего совершенствования.

Глава 3 Проблемы и предложения по совершенствованию проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

3.1 Проблемы, возникающие при проведении антикоррупционной экспертизы

Создание института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и его нормативное закрепление должно было дать институтам гражданского общества возможность активного участия в сфере противодействия коррупции, а равно и в политике государства в части регулирования законодательства и выработке концепций и практик.

На поверку множество проблем возникших при реализации независимыми экспертами своих полномочий, а также тот факт, что количество аккредитованных независимых экспертов и сделанных ими антикоррупционных экспертиз в сравнении с общим количеством принимаемых нормативных правовых актов незначительно, вызывают вопросы как к правовому статусу, так и к функционированию как самостоятельной экспертизы - независимой антикоррупционной экспертизы, усугубляет или по крайней мере не позволяет решить клубок проблем и принятая в Российском законодательстве система коррупциогенных факторов и алгоритм их выявления, до сих пор неоднозначен правовой статус субъектов проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Для оценки и выявления проблем, а также попытки предложить пути решения, необходимо в первую очередь определить, что являет собой независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, чем она отличается от других видов антикоррупционной экспертизы. Сам институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов закреплен и предусмотрен в

Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Так, по мнению Ю.И. Ворониной: «одной из главных причин низкой результативности независимой антикоррупционной экспертизы, является отсутствие единого (согласованного) механизма правового регулирования ее организации и проведения на федеральном и региональном уровнях» [43, с. 465].

В качестве примера, выступает например процедура аккредитации независимых экспертов. Законодательно установлены лишь бланкетные и достаточно пространные требования к лицам, изъявившим желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: так для физических лиц – гражданство РФ, высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет; для юридических лиц – наличие в штате не менее 3-х работников, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым для аккредитации физических лиц [11].

Принимая во внимание статус и значимость вопроса борьбы с коррупционными проявлениями, а также неоднозначность и сложность в оценке положений норм на коррупциогенность, такие общие требования, не позволяют действительно аккредитовать и допустить к проведению полноценной, профессиональной и обоснованной экспертизе специалистов обладающих багажом знаний, опыта, умений и навыков.

Для решения данной проблемы, ввиду отсутствия в федеральном законодательстве регулирования данного вопроса, субъекты РФ устанавливают дополнительные требования к кандидатам на должности независимых экспертов.

Необходимо «введение дополнительных квалификационных требований к независимым экспертам, в том числе рассмотрение вопроса о прохождении ими специального обучения» [98, с. 13].

Вторит такому предложению и другой исследователь, так В.П. Уманская высказывает мнение о том, что «целесообразно предусмотреть процедуру конкурсного отбора экспертов» [93, с. 175].

Выявленные проблемы независимой антикоррупционной экспертизы и предлагаемые научным сообществом пути изменения существующей ситуации, в виде конкретизации требований в сторону жестких требований, направлены на качество аккредитования, а не количества, давно требуют широкого обсуждения, поскольку целесообразны и логичны. Даже несмотря на небольшое число, желающих стать аккредитованными независимыми экспертами, и следствие этого скромную и незначительную роль данного института в вопросах борьбы с коррупцией, все же для реализации антикоррупционной политики в целом, требования, которые предъявляются к независимым экспертам на федеральном и региональном уровнях, нуждаются в дальнейшем уточнении в сторону конкретизации и унификации.

Достижением цели повышения эффективности независимой антикоррупционной экспертизой должно быть, несомненно, качественное, а не количественное участие аккредитованных экспертов.

В изучении данной проблемы, авторы приходят к парадоксальным выводам о несовершенстве действующего института независимых экспертов как такового. Так О.А. Кожевников выражает сомнения в том, что «граждане, имеющие высшее неюридическое образование, сумеют качественно и профессионально исследовать и оценить все тонкости конструирования и юридической техники написания нормативных правовых актов» [61, с. 74].

Аккредитованный Министерством юстиции РФ эксперт независимой антикоррупционной экспертизы А.Н. Коробкин, обращает внимание на множество проблем выявленных при осуществлении им полномочий независимого эксперта. Кроме прочего, А.Н.Коробкин указывает на отсутствие условий, и в первую очередь должного нормативного регулирования как основного составляющего для формирования профессиональной экспертной среды: «...учитывая минимальный объем

требований к лицам, желающим стать независимыми экспертами, аккредитация носит, по сути, уведомительный характер» [63, с. 60].

Резюмируя, можно выделить основные выводы, о том что, правоприменение законодательства о независимой антикоррупционной экспертизе, сталкивается с проблемами, вызванными в первую очередь ее различием с реальной непосредственной практикой проведения антикоррупционной экспертизы. Отсутствие достаточного нормативного регулирования в данной сфере приводит к тому, что институт независимой антикоррупционной экспертизы представляет собой конгломерат зачастую противоречивых или субъективных мнений. Результатом, такого неурегулирования, является в первую очередь дискредитация института независимых экспертов, а во вторых нивелирование заявленного непосредственного участия институтов гражданского общества в жизни государства, в его правотворческих инициативах, не говоря уже и о качестве такой экспертизы.

При этом отсутствие реальных и видимых результатов – это на самом деле, как ни странно может показаться, существенная, но не единственная проблема реализации независимой антикоррупционной экспертизы.

В неоднородную по структуре, выполняемую зачастую самостоятельно, при отсутствии должного федерального регулирования, процедуру антикоррупционной экспертизы вмешиваются третьи стороны, прямо или косвенно заинтересованные в результате ее проведения, а то и само проведение такой антикоррупционной экспертизы иницируется, например заинтересованными бизнес-структурами для оказания фактически давления или опосредованного воздействия, как на процесс, так и что намного важнее на итоги антикоррупционной экспертизы, заявленной законодательно как независимой и объективной.

В.П. Уманская, указывает на то, что «проведение антикоррупционной экспертизы в ряде случаев может быть обусловлено и негласно иницировано финансовыми интересами хозяйствующих субъектов,

заказывающих и оплачивающих работу независимого эксперта, независимость которого с момента получения такого заказа и аванса за него становится весьма сомнительной. Несмотря на то, что заключения независимых экспертов носят исключительно рекомендательный характер, они вполне пригодны для оказания косвенного воздействия на процесс принятия нормативного акта путем поднятия шумихи в прессе, формирования «правильного» общественного мнения, протестных акций и т. п.» [93, с.170].

Как видно, среди основных причин выявленной проблемы независимой антикоррупционной экспертизы, выделяется та, что не позволяет независимому эксперту в полной мере реализовать свое право на независимость в одной стороны, и полномочия как регулятора с другой. Неопределенность правового статуса независимых экспертов, в первую очередь объема их прав, обязанностей и ответственности, неоднозначный, а попросту низкий статус заключений независимых экспертов, который или закреплен в виде рамочной бланкетной нормы, или вообще прямо не установлен на законодательном уровне.

В законодательстве об антикоррупционной экспертизе, по вопросам организации и проведения антикоррупционной экспертизы, до сих пор отсутствует нормы об ответственности как за разработку противоречащего антикоррупционному законодательству, и, следовательно, заведомо коррупциогенного нормативного правового акта, так и за недобросовестную антикоррупционную экспертизу. Такое положение дел является лакмусовой бумажкой отражающей сегодняшние реалии законодательства страны, где не только институты, как государственные, так и общественные на которые возложены рычаги контроля и надзора в сфере антикоррупционного законодательства, не обладают всем набором инструментов для реализации предоставленных им полномочий, но и само законодательство зачастую формируется заведомо коррупциогенным, без страха за последствия.

Решение выявленных в работе проблем независимой антикоррупционной экспертизы возможно, в первую очередь в поле нормативного регулирования:

- четкое закрепление в законодательстве статуса, и что важнее значимости в правовом поле условий труда независимых экспертов;

- безапелляционное и императивное закрепление в законодательстве об антикоррупционной экспертизе оснований для наступления правовых (дисциплинарных, административных, уголовных) последствий личной заинтересованности, либо родственных или свойственных отношений независимых экспертов с лицами, иницирующими принятие нормативного правового акта или проведение его экспертизы либо оказывающих (пытающихся косвенно оказать) влияние на результат антикоррупционной экспертизы;

- установление перечня видов отводов, на примере законодательства о судебной системе, независимого эксперта в случае обнаружения фактов являющихся основаниями для отвода.

Продолжающееся непризнание проблем назревших в законодательстве об антикоррупционной экспертизе приводит, не только к проблемам самих практикующих юристов, независимых экспертов, но и к элементарному оспариванию или простому игнорированию результатов проводимой независимыми экспертами экспертизы, что сводит на нет сам принцип независимости экспертизы.

Е.В. Каменская и А.А. Рождествина определяют внушительный список проблем, с которыми сталкивается эксперт:

- «– не определены на законодательном уровне такие понятия как «независимая экспертиза» и «независимый эксперт»;

- методика осуществления антикоррупционной экспертизы, содержит перечень коррупциогенных факторов, но в ней отсутствует регламентированный механизм (алгоритм) и порядок проведения антикоррупционной экспертизы;

- принимаемые ведомственные нормативные правовые акты дублируют уже имеющийся и установленный Правительством Российской Федерации порядок проведения антикоррупционной экспертизы;
- отсутствие строго регламентированных сроков, для проведения антикоррупционной экспертизы;
- отсутствует и не закреплён законодательно прозрачный и понятный механизм отбора нормативных правовых актов для проведения антикоррупционной экспертизы;
- статус независимых экспертов, статус и роль заключений независимых экспертов не определены на законодательном уровне;
- отсутствуют объективные оценочные критерии результатов независимой экспертизы, не определен порядок действий при определении преимущества одного вида экспертизы перед другим, либо интеграции результатов этих экспертиз (обязательной и независимой);
- отсутствие установленной на законодательном уровне ответственности должностные лица за невыполнение предписаний, вынесенных по результатам проведения независимой экспертизы» [59].

Так, Л.К. Фортова и А.А. Шеенков предлагают «ужесточить требования к лицам, осуществляющим антикоррупционную экспертизу (обязательное наличие наряду с профильным высшим юридическим образованием и прохождением специализированного курса переподготовки), а также введение уголовной ответственности за составление экспертом необъективного заключения» [96, с. 116].

Практической проблемой, с которой сталкиваются эксперты при проведении антикоррупционной экспертизы, это отсутствие понятного и самое главное единого механизма решения противоречий возникающих между разработчиком нормативно-правового акта и экспертом. Действующее законодательство не содержит, какого бы то ни было регулирования этой сферы, порождая вакуум в этом вопросе, оставляя решение на усмотрение законодателей на местах, правоприменителей и сложившейся практики.

Нормативная практика в субъектах Российской Федерации идет по пути заполнения образовавшегося вакуума различными путями и содержит различные примеры решения (урегулирования) данной проблемы.

В качестве эффективного примера решения разногласий между экспертом и разработчиком нормативного правового акта используется пример Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, в котором была создана специальная комиссия по определению коррупциогенности нормативных правовых актов автономного округа. Результаты антикоррупционной экспертизы и возражения разработчика проекта нормативного правового акта направляются в такую комиссию, к полномочиям которой относится, в том числе принятие окончательного решения по итогам рассмотрения разногласий о наличии в проекте нормативного правового акта коррупциогенных факторов. [22].

Следующей проблемой в проведении антикоррупционной экспертизы является отсутствие императивного срока проведения антикоррупционной экспертизы. В федеральном законодательстве установлен минимальный порог срока проведения независимой экспертизы на коррупциогенность (не менее 7 дней) [9], сроки для антикоррупционной экспертизы иных уровней федеральным законодательством не установлены. Таким образом, в законодательстве субъектов РФ вопрос об установлении сроков проведения антикоррупционной экспертизы в целом, так и независимой антикоррупционной экспертизы, регулируется произвольно. Субъектовые законодатели на местах решают возникшую проблему правовой неопределенности и регулируют процедуру установления сроков антикоррупционной экспертизы руководствуясь собственными выводами о ее продолжительности, причем выбор и основания установления сроков у каждого субъекта РФ различаются значительно.

В качестве примеров отсутствия малейшего единообразия или логичности в реализации положений норм о сроках антикоррупционной экспертизы, можно привести такие: в Московской области срок для

антикоррупционной экспертизы составляет 5 рабочих дней, а для независимой антикоррупционной экспертизы уже целых 30 календарных дней [20], в Республике Саха (Якутия) срок для антикоррупционной экспертизы составляет не менее 7 рабочих дней, с возможностью продления до 10 рабочих дней, а для проведения независимой антикоррупционной экспертизы – не менее 5-ти рабочих дней [23], а например, в Республике Ингушетия, законодатель, вообще не установил четкие сроки проведения антикоррупционной экспертизы, установив отсылочную норму на методику [24].

Такое расхождение в правовом регулировании серьезного вопроса проведения антикоррупционной экспертизы, не может не вызывать опасений. В первую очередь, сама неопределенность в сроках, закрепленная в нормативном правовом акте, является сама по себе уже коррупциогенным фактором и во вторых предоставление права местным законодателям дискреционных полномочий, без определения рамок широты таких полномочий создает в созданном институте борьбы с коррупцией, коррупционные схемы борьбы с нею, что как дискредитирует сам механизм борьбы с коррупцией, так и сводит на нет ее реальные или прогнозируемые результаты.

Очередной на очереди проблемой в проведении антикоррупционной экспертизы, это проблема разного статуса или значимости заключений подготавливаемых юристами экспертами в органах власти, надзорных органах и независимыми экспертами. Если заключения ведомственной принадлежности имеют силу ввиду иерархической подчиненности, а акты реагирования надзорных органов обязательны в силу иных законов, то заключения третьей стороны, а именно независимых и как казалось бы самых объективных экспертов, имеют самый слабый, а зачастую формальный статус.

Взаимоувязанными положениями Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов» и Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов определено, что «заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения [3], [6].

Законодатель устранился от регулирования немаловажного вопроса, о реагировании разработчика в лице органа власти на заключение независимого эксперта. Все что вменяется разработчику, это сообщить независимому эксперту мотивированный ответ, обязанности согласиться, устранить коррупциогенные факторы или вновь направить на повторную независимую экспертизу, законодательно не установлены. Таким образом, формально заключения независимого эксперта, не влияют на законотворческий процесс, как это задумывалось законодательно.

Аналогичной, но иной проблемой статуса заключений антикоррупционной экспертизы является статус заключений Министерства юстиции РФ, поскольку в законодательстве не предусмотрен механизм принудительного исполнения подготовленных и направленных разработчику заключений Минюста [93, с. 170].

Проблемой, сильно влияющей на саму цель борьбы с коррупцией, является отсутствие на законодательном уровне ответственности за принятие правового акта, содержащего выявленные коррупциогенные факторы.

Проблемы, возникающие при осуществлении антикоррупционной экспертизы, несмотря на высокий статус и значительное регулирование вопроса надзора есть и у органов прокуратуры, при проведении антикоррупционной экспертизы. Органы прокуратуры сталкиваются с рядом практических проблем, ставшими таковыми из за несовершенства законодательства об антикоррупционной экспертизе, что значительно снижает эффективность самой экспертизы.

Исследователь, Мелекаев Р.К., выявляет в вышесказанном следующую проблему: «надо точно определить характер нового направления прокурорской деятельности в области причисления его к разновидностям реализации надзорной функции органов прокуратуры, исключив положения частей 2 и 3 статьи 9.1 закона, перенеся их к главе 1 в виде отдельной, дополнительной статьи 23.1 «Требование прокурора» [73].

Некоторые авторы высказывают мнение, что статус прокурорских требований сводится к следующему: они приобрели статус заключений независимых экспертов - обязательны для рассмотрения, но необязательны для исполнения. Последствиями такого станет снижение авторитета прокуратуры.

Один из исследователей Кудашкин А.В.: «предлагает решать сложившуюся проблему, закрепления в законе о прокуратуре положений о судебной ответственности за неисполнение прокурорского протеста или требования» [66, с. 25].

Помимо проблемы в статусе отдельных актов прокурорского реагирования в сфере антикоррупционной экспертизы, обозначает проблемы и вызывает вопросы и практика реализации. Так в нарушение требований законодательства, но без последствий ввиду отсутствия норм об ответственности за это, заседания органов власти, в полномочия которых входит рассмотрение требования прокурора, откладываются на длительный или неопределенный срок, вследствие чего нормативно-правовой акт, в котором обнаружены коррупциогенные факторы, продолжает действовать в редакции содержащей коррупциогенные факторы, что соответственно может способствовать проявлению коррупции со стороны должностных лиц.

Исключить подобные злоупотребления со стороны органов власти и организаций возможно, лишь в законодательно установленном праве прокурора на инициирование внеочередного созыва заседания, например законодательного органа либо заседания высшего исполнительного органа власти.

Прямо вытекающей из предыдущей проблемой, но являющейся самостоятельной, является проблема, неучастия прокурора в рассмотрении внесенных им же актов прокурорского реагирования.

Законодательство об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а равно и закон о прокуратуре не указывают на обязательное участие представителя прокуратуры в самом процессе рассмотрения требования.

Приказ Генерального прокурора РФ № 400 предписывает руководителям органов прокуратуры обеспечить участие их представителей в рассмотрении требований, которые были направлены в органы государственной власти и самоуправления, кроме представительных органов власти, при этом указанный нормативный правовой акт является ведомственным, а значит, регулирует узконаправленную сферу, руководствоваться которым органы государственной власти не обязаны, как и прокуратура не вправе требовать выполнения требований такого приказа.

Поскольку приказ Генпрокуратуры обладает статусом ведомственного правового акта, а также, того что в законодательстве прямо отсутствует закрепленная ответственность за невыполнение предписаний прокурора, все это приводит к тому, что если представитель прокуратуры не был поставлен в известность о времени и месте рассмотрения, то никакие меры взыскания ни к кому не применяются, такая ситуация, в корне неверна, поскольку роль прокуратуры в надзоре за законодательством поставлена особняком, и ее игнорирование подрывает сами устои правового государства.

Напрашивается внесение изменений в законодательство об антикоррупционной экспертизе, в виде появления норм, обязывающих законодательные органы и иные уполномоченные на рассмотрение в течение строго регламентированного срока рассматривать и направлять принятые нормативно-правовые акты и их проекты в прокуратуру [67, с. 87–91].

Поскольку антикоррупционная экспертиза осуществляется в отношении исключительно нормативных правовых актов и их проектов, на

практике возникает проблема, выражающаяся в отсутствии четких критериев определения нормативности муниципального правового акта.

Понятие нормативного правового акта, до сих пор не определено. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [25] определяет существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт. Такие признаки, можно свести к двум постулатам:

1) издание нормативного правового акта в установленном порядке, в том числе принятие нормативного правового акта уполномоченным на это органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

2) наличие в нормативном правовом акте обязательных для неопределенного круга лиц «правил поведения» – правовых норм, которые рассчитаны на неоднократное применение и направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Несмотря на довольно подробные и четкие характеристики позволяющие определить нормативность правового акта, иногда на практике, при более детальном анализе правового акта, отнесение его к нормативному, может быть не таким очевидным (например, в случае экспертизы распорядительных правовых актов или ведомственных правовых актов, которые регулируют собственную деятельность органов). Также, например, при определении нормативности муниципального правового акта зачастую возникают разногласия в толковании между муниципальными правотворческими органами, органами прокуратуры и юстиции, которые являются ответственными за ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов. Или в случае принятия хотя и распорядительного правового акта, но в котором не определены сроки его исполнения, нередко возникают

сложности в применении к такому акту характеристики «неоднократности применения».

Эти и другие разногласия в определении нормативности, а значит к осуществлению или нет антикоррупционной экспертизы такого правового акта, вынуждает органы осуществлять собственное правовое регулирование, ввиду отсутствия федерального, и устанавливать варианты введения дополнительных характеристик для определения нормативности правового акта в собственных экспертных целях.

Анализ законодательства большинства даже самых развитых государств свидетельствует о невозможности регулирования правоотношений по противодействию коррупции исключительно нормами законов ввиду многообразности и многоаспектности проявлений коррупционных правонарушений, сложности их выявления и противодействия.

В этой связи нормальное функционирование системы антикоррупционной экспертизы является невозможным без их всестороннего правового регулирования, в том числе, подзаконными правовыми актами. Только в своей совокупности система источников антикоррупционного законодательства, включающая в себя федеральные законы и подзаконные нормативные акты, способны учитывать потребность общества, государства и граждан в предупреждении и профилактике коррупциогенных факторов и отвечать их потребностям в надлежащем правовом регулировании [54, с. 35].

Также в текстах нормативных правовых актов должны использоваться простые термины, известные и общеупотребляемые, устоявшиеся обороты и по возможности лаконичные, короткие фразы. Однако из за порой сложной юридической техники построения правовых норм, внутренняя юридико-логико-лексическая структура многих нормативных актов усложнена до ситуации различного толкования или внутреннего противоречия или элементарного сложного понимания для правоприменения.

Причинами, таких проблем при законотворчестве, являются ненужные применения сложных грамматических конструкций для вмещения нескольких норм или слишком подробного описания нормы. Неумелое или неуместное применение правил русского языка: не к месту употребляются причастные и деепричастные обороты, используются сложноподчиненные предложения. Также усложняющую или отрицательную роль, играет использование при составлении норм оценочные понятия, характеризующиеся употреблением наречий и прилагательных «преимущественно», «самый», «разумный», «достаточный», «качественно», «полезный» и т.п. К терминологическим ошибкам также можно отнести употребление неизвестных терминов в общеизвестном или новом значении.

Усложняет и мешает в оценке предмета нормы употребление без расшифровки специфических терминов, использование метафор и образных выражений, архаизмов, диалектизмов, жаргонизмов, иностранных слов и терминов

К ошибкам юридической техники, нужно отнести также неумелое использование понятийного аппарата в тексте правового акта. Зачастую используемые термины и определения, не согласовываются между собой как внутри отрасли законодательства, так и внутри конкретного правового акта. Нередко автор правового акта, при внесении в него изменений не учитывает или теряет связь с понятийным аппаратом, внося новые понятия или дающий новую интерпретацию уже используемых понятий.

Также, несомненно, к проблемам антикоррупционной экспертизы, нужно отнести случаи принятия нормативных правовых актов, в которые намеренно включаются коррупциогенные факторы, что можно охарактеризовать как лоббирование интересов конкретных лиц, в том числе воздействие (вплоть до подкупа) на законодателей и должностных лиц в процессе как разработки, так и принятия определенного решения в процессе нормотворчества, с целью реализации коррупционных схем [65].

Решение обозначенных в моей работе проблем, несомненно, поможет значительно повысить эффективность борьбы с коррупцией и даст возможность выявлять потенциальную коррупциогенность нормативных правовых актов не только на этапе правоприменения акта, но именно на этапе разработки проекта, позволит значительно ускорить принятие мер в ситуации, если акт уже применяется и в результате этого наблюдаются случаи проявления коррупции.

3.2 Пути совершенствования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

На текущий момент институт антикоррупционной экспертизы законодательства имеющий существенную наработанную теоретико-методологическую и организационную основу, требует дальнейшего совершенствования и устранения выявляемых недостатков.

Так, А.Н. Коробкин предлагает следующие меры, ликвидирующие имеющиеся проблемы процедуры антикоррупционной экспертизы:

«← создать на сайте Министерства юстиции РФ специальный раздел, в котором будут размещены сборники методических материалов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы;

– установить обязательное обнародование на сайтах органов государственной власти текстов поступивших экспертных заключений;

– нормативно закрепить процедуру рассмотрения заключений независимой антикоррупционной экспертизы путем внесения необходимых дополнений в Правила проведения антикоррупционной экспертизы;

– законодательно закрепить основы материального поощрения и мотивации независимых экспертов» [63, с. 60].

Также, по мнению Р.О. Долотовой и Д.В. Крыловой целесообразно «предусмотреть при аккредитации указание экспертных областей (сферы) в

соответствии с компетенцией эксперта, что позволит органам власти информировать профильных экспертов о проведении процедуры антикоррупционной экспертизы по нормативным правовым актам, относящимся к компетенции конкретных экспертов. Для этого потребуется провести типологизацию экспертных областей (сфер) и внести изменения в форму заявления на получение аккредитации по проведению независимой антикоррупционной экспертизы (приложение № 2 к Административному регламенту), предусмотрев графу для указания экспертной области (областей (сфер компетенции)) в заявительном порядке» [49, с. 173].

Другой автор предлагает двигаться при решении проблем антикоррупционной экспертизы, в сторону более детальной регламентации процедуры (механизма) осуществления экспертизы, так Е.В. Лой называет следующие «потенциальные пути совершенствования института:

- расширить число подлежащих антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов за счет ранее принятых нормативно-правовых актов;

- повысить эффективность института за счет наложения на непосредственных разработчиков нормативно-правовых актов обязанности по выявлению коррупциогенных факторов в процессе работы;

- расширить субъектный состав антикоррупционной экспертизы за счет включения представителей гражданского и судейского сообщества при сопутствующем повышении мотивации всех участников процесса;

- создать механизм ответственности для разработчиков нормативно-правовых актов в случае многократного выявления коррупциогенных факторов в предоставляемых ими проектах нормативно-правовых актов;

- расширить существующий перечень коррупциогенных факторов (поскольку в регулировании ряда сфер деятельности отсутствуют положения, регулирующие нарушение режима прозрачности информации, ответственность государственных (муниципальных) служащих за правонарушения), а сам перечень коррупциогенных факторов сделать

открытым, предоставив тем самым субъектам антикоррупционной экспертизы возможность принимать меры при выявлении новых коррупциогенных факторов, еще не известных ранее;

- решить вопрос об ответственности за нерассмотрение поступивших экспертных заключений;

- создать эффективную систему контроля качества экспертиз, проводимых независимыми экспертами, контроля квалификации независимых экспертов и достаточности их знаний в рассматриваемой области;

- осуществлять постоянный мониторинг сферы осуществления антикоррупционной экспертизы с целью выявления причин появления коррупциогенных факторов и отдельных видов коррупционных технологий, а также определения перспектив развития законодательства о противодействии коррупции» [69, с. 65].

Обращает на себя особое внимание, заключение по результатам проведения антикоррупционной экспертизы, которое не позволяет ему и самой экспертизе в целом стать полноценным средством против включения в нормативные правовые акты и их проекты коррупциогенных норм, и как следствие действенной мерой противодействия коррупции.

Так, например, на взгляд, А.В. Ермаковой, «необходимо законодательно закрепить обязательность заключения по итогам экспертизы, чтобы коррупциогенные нормы, выявленные в нормативном правовом акте и отраженные в заключении, были обязательно учтены и исправлены» [52, с. 73].

Еще одно из решений клубка проблем антикоррупционного законодательства, в части повышения статуса Минюста и его территориальных отделов до уровня прокуратуры предлагает А.М. Ким, по его мнению: «на законодательном уровне было бы полезно установить полномочия экспертов территориальных органов Минюста России по направлению представления об устранении противоречий федеральному

законодательству как меру контрольного воздействия субъекта правовой экспертизы на противоречащий закону правовой акт по результатам правовой экспертизы. Это позволило бы повысить ответственность нормотворческого органа и усилило бы контрольную функцию территориальных органов Минюста России по обеспечению единства правового пространства в субъектах Российской Федерации» [60, с. 85].

Т.Е. Дадонову видится необходимым решение следующих вопросов в рамках совершенствования регионального законодательства независимой экспертизы, установление отдельных правил ее с конкретизацией:

1) порядка размещения проектов правовых актов в сети «Интернет» (сроков его размещения, создание специальных порталов и сайтов, указание ответственных лиц и т.д.);

2) установления срока проведения антикоррупционной экспертизы (определение ответственных лиц, принимающих решение об установлении срока, а также критериев его варьирования, возможно от вида НПА минимальных и максимальных его значений, порядок его исчисления).

Как отмечает Т.Е. Дадонов, срок для рассмотрения заключения установлен в ч. 2 ст. 5 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и составляет 30 дней, хотя за это время нормативно-правовой акт может быть уже принят и начнет действовать. Несмотря на то, что в нем по результатам экспертизы может содержаться коррупциогенный фактор. Данное положение приводит к формальности процедуры независимой экспертизы, хотя в п. 20 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции отмечается повышение ответственности федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции [47, с. 126].

На проблему низкого статуса независимого эксперта и подготавливаемых им заключений, обращает внимание, Ю.А. Тихомиров, мнение которого о том, что «игнорирование рекомендаций, содержащихся в заключении независимого эксперта следует, по крайней мере, рассматривать как служебный проступок со всеми последствиями и выяснять причины такого нереагирования, среди которых могут быть халатность, ошибки, злоупотребления и другое, пагубно отражающиеся на эффективности правоприменения» [90, с. 21].

Решение данной проблемы заключается в регламентировании:

1) синхронизации сроков публикации, проведения экспертизы и ее рассмотрения;

2) механизма отправки и фиксации получения экспертного заключения органом власти. Видится необходимым предусмотреть уведомление аккредитованного эксперта о его получении;

3) порядка размещения заключений независимой экспертизы (сроки, процедура, ответственные лица, порядок передачи, направления для последующей деятельности по результатам экспертизы).

Еще одним этапом преодоления проблем на пути совершенствования антикоррупционного законодательства, предлагают В.Н. Южаков и А.А. Ефремов, активизируя участие в противодействии коррупции судебной системы: «перспективами совершенствования участия судов в реализации законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, являются:

– разработка технологии активизации участия судов в снижении коррупциогенности законодательства;

– определение «новых задач» для судебной власти в Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции;

– изменения и дополнения процессуальных кодексов, прежде всего Кодекса административного судопроизводства РФ, а также внесение

изменений и дополнений в ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

– изменения и дополнения постановлений Пленумов Верховного Суда РФ» [101, с. 29].

Одной из наипервейших задач для решения возникающих проблем при осуществлении антикоррупционной экспертизы, является законодательное закрепление понятия и основных признаков нормативного правового акта, а также разработка единой методики определения нормативности правового акта федеральным законодателем. Это позволит обеспечить системный и единообразный подход к проведению антикоррупционной экспертизы, что устранил сразу несколько проблем возникающих на разных этапах проведения антикоррупционной экспертизы.

Результаты исследования в данной работе, в том числе сводятся к тому что, решение проблем помимо разработки новых норм, невозможно без оптимизации с современными реалиями и эмпирическим путем накопленной практикой, самой методики проведения антикоррупционной экспертизы.

Как полагает Л.А. Андреева, «со временем практика проведения экспертизы потребует оптимизации ее методики, в особенности в отношении выявления и устранения сложных случаев коррупции в законодательстве, например, по разработке совершенствующих экспертизу технологий либо специальных экспертиз в сфере бюджета и финансов» [31, с. 9].

По мнению К.В. Чуприной «в целях усиления механизмов, направленных на противодействие коррупции, а также на совершенствование регламентирующих правовых норм антикоррупционного законодательства (в части осуществления деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов) представляется целесообразным создание единого регионального интернет-портала для размещения проектов актов в целях их общественного обсуждения и проведения независимой антикоррупционной экспертизы, а также в целях повышения качества независимых экспертов рассмотрение вопроса о

расширении перечня оснований для принятия решения об аннулировании аккредитации независимого эксперта в случае не проведения экспертом в течение двух лет независимой антикоррупционной экспертизы» [100, с. 342].

С целью обеспечения большего охвата в области проведения антикоррупционной экспертизы, нежели это позволяют имеющиеся кадровые и экспертные ресурсы, в настоящее время актуальным представляется внедрение технических средств и программного подхода, разработка специальных информационных ресурсов - компьютерных программ, которые позволят анализировать значительные объемы данных по правовым актам и иным документам. Для реализации подобного внедрения специальных программ потребуется решение вопросов разработки соответствующего программного обеспечения, и решение вопроса о синхронизации использования банков данных специализированных правовых систем.

Исследование показывает, что антикоррупционная экспертиза - необходимая мера противодействия коррупции, но на сегодняшний день порядок проведения данной экспертизы имеет ряд значительных проблем, которые требуют скорейшего решения.

Итогами настоящей работы, являются выводы о, том, что противодействие коррупции должно носить не только постоянный, но и системный характер, для чего необходима соответствующая правовая база, предоставляющая весь спектр инструментов. В частности для осуществления антикоррупционной экспертизы важно определение государством такой экспертизы как одной из приоритетных задач для органов власти, а также с обязательным участием научного сообщества и институтов гражданского общества. Такой комплексный подход позволит в полной мере осуществить все меры, как профилактики, так и искоренения коррупционных проявлений.

Заключение

Борьба с коррупцией является сферой находящейся на особом месте в деятельности российского государства, о чем свидетельствуют комплексы принятых мер, где в первую очередь профилактическую роль играет антикоррупционная экспертиза.

Установление в федеральном законодательстве специальными нормативными правовыми актами регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов свидетельствует о том, какую особенную роль в борьбе с коррупцией отводится этому правовому институту.

Антикоррупционная экспертиза без преувеличения является средством повышения эффективности российского законодательства, преодоления нормотворческих ошибок.

Предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и их проекты, изданные органами государственной власти и местного самоуправления, а также нормы, содержащиеся в них, которые регулируют общественные отношения, являющиеся объектом экспертизы.

В проведении антикоррупционной экспертизы важную роль играют ее субъекты, которые представляют собой органы государственной власти и местного самоуправления, иные органы и организации, а также институты гражданского общества и граждане, имеющие полномочия ее проводить в инициативном порядке.

Все коррупциогенные факторы законодатель подразделяет на две группы:

- 1) устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

- 2) содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, как нормы прямого действия ориентированы на достижение целей, определенных действующим законодательством.

Методика и перечень коррупциогенных факторов являются едиными для всех субъектов проведения экспертизы, при этом правила определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы только Министерством юстиции РФ и применяются при проведении независимой антикоррупционной экспертизы. Иные органы, организации, их должностные лица осуществляют антикоррупционную экспертизу в порядке, устанавливаемом ведомственными нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Итоги проведения антикоррупционной экспертизы отражаются в соответствующих требованиях и заключениях.

В настоящее время для оценки законодательства на предмет проявления коррупции в России созданы все необходимые условия: приняты регулирующие нормативные документы, устанавливающие процедуру и методику проведения экспертизы, устранения выявленных в ходе нее коррупциогенных факторов, определены субъекты, наделенные полномочиями по проведению экспертизы, с учетом продолжительного периода реализации антикоррупционного законодательства, как на федеральном, так и региональном и местном уровне субъекты экспертизы наработали собственный опыт экспертной работы, сформировали практику по выявлению и устранению коррупциогенных норм.

Антикоррупционная политика Российской Федерации, при ее системном анализе заслуживает положительной оценки. В то же время отсутствие единых подходов к реализации антикоррупционных мероприятий препятствует эффективному противодействию коррупции в масштабах страны.

Остается еще ряд проблем, связанных с тем, что:

1) отсутствуют закрепленные понятия и виды антикоррупционной экспертизы в регламентирующих ее документах;

2) отсутствует единообразный и согласованный механизм правового регулирования организации и проведения на федеральном и региональном уровнях антикоррупционной экспертизы;

3) отсутствует механизм, применяемый для разрешения противоречий между разработчиком проекта нормативного правового акта и экспертом;

4) отсутствует действенный механизм защиты от проявления коррупции со стороны лиц, осуществляющих антикоррупционную экспертизу;

5) Методика не содержит способов практического выявления коррупциогенных факторов, алгоритма действий эксперта при анализе нормативного акта на коррупциогенность.

6) перечень коррупциогенных факторов, утвержденный в Методике, является закрытым, исчерпывающим и содержит в себе далеко не все коррупциогенные факторы, возникающие на практике;

7) правовой статус независимых экспертов, недостаточно урегулирован, поскольку законодательно не установлен четкий объем их прав, обязанностей и ответственности;

8) отсутствие строгого установленного срока проведения независимой антикоррупционной экспертизы на федеральном уровне;

9) отсутствие установленного механизма ответственности за принятие правового акта, содержащего выявленные коррупциогенные факторы;

10) в законодательстве не предусмотрен механизм исполнения заключений Минюста в принудительном порядке.

Дальнейшее развитие российского антикоррупционного законодательства является первостепенной задачей стоящей перед государством, на пути к званию действительно правового государства, борьба с

коррупцией должна быть определяющим направлением развития правовой системы страны.

В целях совершенствования действующего российского законодательства по проведению антикоррупционной экспертизы целесообразно:

1. Определить, что антикоррупционная экспертиза - это оценка нормативных правовых актов и их проектов направленная на выявление в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

2. Определить коррупциогенный фактор как своеобразное несовершенство нормативных предписаний либо их системной взаимосвязи, которое с высокой долей вероятности будет способствовать совершению коррупционных правонарушений.

3. Скорректировать содержание принципа антикоррупционной экспертизы: «оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами».

Указанный принцип является единственным из пяти принципов, регламентированных законом, который не распространяет свое действие в отношении проектов нормативных правовых актов, что значительно ухудшает качество антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов как меры профилактики коррупционных отношений и способствует двусмысленному толкованию данного подпункта.

4. Закрепить обязательное представление в органы прокуратуры для проверки принятых нормативных правовых актов поднадзорных органов и организаций, обеспечив постоянный контроль их поступления и своевременное изучение в прокуратуре.

5. Установить единообразные сроки проведения антикоррупционной экспертизы на уровне законодательства субъектов РФ.

6. Предусмотреть в законодательстве об антикоррупционной экспертизе положения устанавливающие обязанность законодательных

органов в течение установленного срока со дня принятия, направлять принятые нормативно-правовые акты в прокуратуру.

7. Предусмотреть на базе сайта Министерства юстиции РФ специальный раздел, в котором разместить сборники методических материалов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

8. Установить обязанность органов государственной власти обнародовать на своих официальных сайтах текстов поступивших требований прокуратуры, экспертных заключений Министерства юстиции РФ, и заключений независимых экспертов.

9. Внести изменения в Правила проведения антикоррупционной экспертизы, регламентировав процедуру рассмотрения заключений независимой антикоррупционной экспертизы.

10. Установить ответственность для разработчиков нормативно-правовых актов в случае повторного (многократного) выявления коррупциогенных факторов в предоставляемых ими проектах нормативно-правовых актов, определив механизм установления такой ответственности.

11. На законодательном уровне нормативно закрепить положения об установлении ответственности органов местного самоуправления за разработку и принятие норм, содержащих в себе коррупциогенные факторы.

12. Совершенствовать, в том числе конкретизировать в сторону ужесточения требования к аккредитации экспертов, уполномоченных на проведение независимой антикоррупционной экспертизы.

Институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов необходимо оценивать не только как средство непосредственного устранения коррупциогенных факторов, но скорее как один из действенных способов повышения качества всего российского законодательства, а значит и улучшения всех сфер деятельности населения, и государства, повышения роли государства, придания ему полноценного статуса правового государства.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Конституция Российской Федерации 1993 г. (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.
3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (в ред. ФЗ от 11.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.
4. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. ФЗ от 06.02.2020) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
5. О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы: Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.
6. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (в ред. от 10.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.
7. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (в ред. от 07.05.2020) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.
8. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р (в ред. от 10.03.2009) // Гарант: правовая система

9. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 (в ред. от 13.03.2018) // Гарант: правовая система

10. Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации : Приказ Минюста России от 04.10.2013 № 187 (в ред. от 27.09.2018) // Российская газета. 2013. 18 октября.

11. Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: Приказ Минюста России от 29.03.2019 № 57 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2019 г.

12. Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований : Приказ Минюста России от 01.04.2010 № 77 (в ред. от 30.09.2015) // Российская газета. 2010. 21 апреля.

13. Об утверждении Регламента Министерства юстиции Российской Федерации: Приказ Минюста России от 27.01.2010 № 8 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 13. 29 марта 2010.

14. Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России :

Приказ Минюста России от 08.09.2011 № 310 // Российская газета. 2011. 16 сентября.

15. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 // Бюллетень Минюста РФ. 2013. № 1.

16. О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике : Закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.08.2002 № 52-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. 2002. № 155–156. 9 августа.

17. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Тюменской области и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Тюменской области от 11.02.2008 № 42-п // URL: http://admtyumen.ru/ogv_ru/gov/adm_reform/more.htm?id=10457444@cmsArticle (дата обращения: 25.05.2020).

18. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов правовых актов Губернатора Оренбургской области, Правительства Оренбургской области и органов исполнительной власти Оренбургской области [Электронный ресурс] : Указ Губернатора Оренбургской области от 18.12.2008 № 159-ук // URL: <http://www.orenburg-gov.ru/ActualThema-/Korruption/1/> (дата обращения: 25.05.2020).

19. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Курганской области, принимаемых Курганской областной думой, и их проектов» [Электронный ресурс] : Постановление Курганской областной думы от 27.04.2010 № 40 // URL: http://www.oblduma.kurgan.ru/about/activity/doc-/decree/common/get_docum.php?IDDoc=8 (дата обращения: 25.05.2020).

20. Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов администрации городского округа Троицк : Постановление администрации городского округа Троицк в г. Москве от 27.03.2020 № 277 // издание Городской ритм. 2018. № 25. 11 декабря.

21. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов Губернатора Челябинской области, Правительства Челябинской области : Постановление Губернатора Челябинской области от 27.03.2009 № 78 // Сборник нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Челябинской области. 2009. № 3.

22. О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов автономного округа и их проектов в исполнительных органах государственной власти и государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс] : Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16.03.2009 № 32 // URL: <http://docs.cntd.ru/document/991022339> (дата обращения: 25.05.2020).

23. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принятых Правительством Республики Саха (Якутия) и иными исполнительными органами государственной власти Республики Саха (Якутия), а также их проектов : Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 23.06.2009 № 258 // Якутские ведомости. 2009. № 39. 1 июля.

24. О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Правительства Республики Ингушетия : Постановление Правительства Республики Ингушетия от 13.09.2011 № 309// Ингушентия. 2011. № 151. 15 сентября.

25. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 // Российская газета. 2007. 8 декабря.

26. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.01.2016 № Ф06-3170/2015 по делу № А49-4024/2015 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

27. Постановление Президиума Хабаровского краевого суда от 12.10.2015 № 44га-74/2015 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

28. Авторский материал начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации Александра Русецкого в журнале «Право и экономика» 21 октября 2019 Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт // URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-1718142/> (дата обращения 10.05.2020).

29. Алешкова Н.П. Принципы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 5. С.41–43.

30. Алешкова Н.П. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики. М.: Административное и муниципальное право, 2013. 116 с.

31. Андреева Л.А. О независимой антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов в субъекте Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции: сб.ст. по матер.LXIV-LXV междунар. Науч-практ.конф. № 8-9 (59). Новосибирск: СибАК, 2016. С.6–17.

32. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: памятка. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2019. 32 с.

33. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / Власов И.С., Колесник А.А., Кошаева

Т.О., Найдено В.Н., и др.; Отв. ред.: Спектор Е.И., Тихомиров Ю.А. М.: Анкил, Институт зак-ва и сравнит. правовед. при Правительстве РФ, 2012. 152 с.

34. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики / Е. Р. Россинская, Е. И. Галяшина. М.: Норма. 2014. 160 с.

35. Астанин В.В. Антикоррупционная экспертиза в вопросах доктрины и практики // Российская юстиция. 2016. № 8. С.5–9.

36. Бахтина М.С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2015. № 1. С.107–113.

37. Бахтина М.С. Актуальные проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры РФ // Административное и муниципальное право. 2015. № 2. С.209–214.

38. Бахтина М.С., Хазанов С.Д. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков // Российский юридический журнал. 2016. № 3 (108). С.59–67.

39. Брылев Н.И. Методологическая экспертиза и экспертиза на коррупциогенность «Методики проведения экспертизы на коррупциогенность правовых актов и иных документов в целях создания в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // URL: http://www.nbrilev.ru/metodika_expertiza_korrupciya.htm (дата обращения 10.05.2020).

40. Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения: специализированный учебный курс. Саратов: СГЮА, 2013. 118 с.

41. Васильчикова Н.А. Меры реагирования прокурора на выявленные в нормативных правовых актах коррупциогенные факторы // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 1. С.104–107.

42. В Академии обсудили противодействие коррупции в России // URL: https://tmb.ranepa.ru/news/?ELEMENT_ID=186796 (дата обращения 10.05.2020).

43. Воронина Ю.И. Проблемы эффективности правового регулирования независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях // Теория и практика общественного развития. 2014. № 1. С.465–467.

44. Галыгин Д.В. Предмет и субъекты антикоррупционной экспертизы // Молодой ученый. 2020. № 24 (314). С.27–28.

45. Галяшина Е. И. Антикоррупционная юридикто-лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010. 77 с.

46. Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт // URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-1127076> (дата обращения 10.05.2020).

47. Дадонов Т.Е. Независимая антикоррупционная экспертиза: проблемы и направления развития / статья в сборнике трудов конференции «Современные проблемы взаимодействия российского государства и общества». Саратов: поволжский институт управления им. П.А. Столыпина, 2016. С.124–126.

48. До Ю.П. Коррупция в органах государственной власти // Молодой ученый. 2020. №.17(307). С.191–193.

49. Долотов Р.О., Крылова Д.В. Перспективы повышения эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2019. № 10. С.163–173.

50. Дьяконова О.Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза? // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М.: Проспект, 2010. 77 с.

51. Ермакова А.В. Антикоррупционная экспертиза как элемент законодательного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ): дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. 185 с.

52. Ермакова А.В. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов в законодательном процессе субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ // Общество и право. 2013. № 3 (45). С.70–74.

53. Ефремов А.А. Реализация принципа прозрачности в сфере противодействия коррупции // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и Седьмой Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. М. Цирин. М., 2012. С.371–383.

54. Железнова Н.Ф. Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов в РФ // Молодой ученый. 2020. № 10 (300). С.35.

55. Ишеков К. А. Нормативное правовое регулирование антикоррупционной политики: проблемы и перспективы // Российский следователь. 2017. № 24. С.28–32.

56. Кабанов П. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации: от осознания необходимости до институционализации // Следователь. 2010. № 8. С.15–28.

57. Кабашов С.Ю. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: организация и вопросы документирования: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2019. 240 с.

58. Каменская Е. В. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие // Консультант плюс: справочно-правовая система, 2010. 142 с.

59. Каменская Е. В., Рождествина А. А. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие. // URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/kamenskaia_ev_rozhdestvina_aa_nezavisimaja_antikorrupcionnaja_ekspertiza/ (дата обращения: 12.05.2020).

60. Ким А.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: к вопросу о соотношении понятий // Административное право и процесс. 2017. № 5. С.78–85.

61. Кожевников О.А. Борьба с коррупцией должна начинаться с устранения дефектов антикоррупционного законодательства // Право и образование. 2010. № 3. С.74–83.

62. Козырев М.С. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации // Актуальные вопросы социального управления. 2018. № 7. С.5–11.

63. Коробкин А.Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 60–65.

64. Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: дис. канд. юрид. наук. М., 2010. 179 с.

65. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 366 с.

66. Кудашкин А.В. Проблемы организации и проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2011. № 2. С.24–32.

67. Кудашкин А. В., Дмитриев Д. А. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы в целях повышения ее

эффективности // Административное и муниципальное право. 2011. № 4. С.87–91.

68. Левин М., Сатаров Г. Коррупция в России: классификация и динамика // Вопросы экономики. 2012. № 10. С.4–29.

69. Лой Е. В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. № 12. С.64–67.

70. Маркин Д. В., Бойков А. Д. Проблемные аспекты методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 4. С.93–96.

71. Марцев И. А. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов, проводимая подразделениями правового обеспечения МВД России в рамках правовой экспертизы // Закон и право. 2019. № 12. С.103–106.

72. Матковский С. В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы // Российский следователь. 2008. № 24. С.27–30.

73. Мелекаев Р.К. Антикоррупционная экспертиза законодательства органами прокуратуры как средство повышения законности и правопорядка в современной России // Гуманитарные и юридические исследования. 2018. № 3. С.156–161.

74. Мелекаев Р.К. Определение и предупреждение коррупциогенности законодательства Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011. 229 с.

75. Мелешко А. О. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. 199 с.

76. Миронов А.Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2012. № 2. С.32–38.

77. Платов Е.В. Причины коррупции в России. // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» 2018. Т. 6, № 4 (24). URL: <http://esj.pnzgu.ru> (дата обращения: 10.05.2020).

78. По данным базы данных судебных решений // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 12.05.2020).

79. Поляков С.Б. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: технологические основы: учеб. пособие. Пермь: Перм. гос. нац. исслед. ун-т, 2017. 164 с.

80. Попов И.А. О некоторых проблемах нормативно-правового и организационно-методического обеспечения антикоррупционной экспертизы // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М.: Проспект, 2010. 77 с.

81. Проблема коррупции в России. // URL: <http://bd.fom.ru/report/map/d110412> (дата обращения: 12.05.2020).

82. Прокуратура Иркутской области // URL: <https://www.irkproc.ru> (дата обращения 10.05.2020).

83. Россинская Е. Р., Галяшина Е. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики. М.: Инфра-М, 2014. 160 с.

84. Сайт ЦСИ ФКУ «ГИАЦ МВД России» // URL: <https://10.5.0.16>. (дата обращения: 13.05.2020).

85. Севрюгин К.В. О принципах института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Том 2. № 3. С.157–168.

86. Статистические данные Министерства юстиции РФ за 2019 г. // URL: <http://minjust.gov.ru/ru/2019/svedeniya-o-deyatelnosti-minyusta-rossii-i-ego-territorialnyh-organov-po-protivodeystviyu> (дата обращения: 02.06.2020).

87. Статистические данные Министерства юстиции РФ за январь-май 2020 г. URL: <http://minjust.gov.ru/ru/2020/svedeniya-o-deyatelnosti-minyusta->

rossii-i-ego-territorialnyh-organov-po-protivodeystviyu (дата обращения: 02.06.2020).

88. Субанова Н.В. Обеспечение законности нормативных правовых актов, регулирующих осуществление разрешительной системы, средствами прокурорского надзора // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 9. С.71–75.

89. Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / под ред. В. Н. Южакова. М.: Статут, 2007. 96 с.

90. Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С.17–23.

91. Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: взгляд прокурора // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2019. № 14. С.218–225.

92. Тухватуллин Т.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: вопросы теории и практики // Российская юстиция. 2019. № 2. С.9–11.

93. Уманская В.П. Антикоррупционная экспертиза правовых актов: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. 2010. № 4. С.170–177.

94. Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области // URL: <http://to38.minjust.ru> (дата обращения: 13.05.2020).

95. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС»; 2013. 160 с.

96. Фортова Л.К., Шеенков А.А. Актуальные проблемы антикоррупционной экспертизы // Интерактивная наука. 2018. № 12 (34). С.115–118.

97. Фофанова М. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных

правовых актов и их проектов как эффективный инструмент противодействия коррупции // Гражданское общество и правовое государство. 2015. № 5. С.90–93.

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

99. Цирин А.М. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 4. С. 138–145.

100. Чуприна К.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов // Молодой ученый. 2019. № 4 (242). С.340–342.

101. Южаков В. Н., Ефремов А.А. Судебная практика по вопросам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: современные тенденции и пути совершенствования // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 23–29.

102. Garner, Bryan A. Dictionary of Modern Legal Usage: // B. A. Garner. – New York; Oxford: Oxford University Press, 1987. – 587 p.

103. I. Amundsen, O.H. Fjeldstad. Corruption – A selected and annotated bibliography // Chr. Michelsen Institute, 2000.

104. Johnston M. Syndromes of Corruption. Wealth, Power, and Democracy. Cambridge // New York: Cambridge University Press, 2005.

105. Seumas Miller Linked bibliography for the SEP article "Corruption" by Seumas Miller // Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2017.

106. S. Wickberg Literature review on corruption in fragile states // Anti-Corruption Resource Centre, 2013.