

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права
_____ (институт)

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 Юриспруденция

_____ (код и наименование направления подготовки, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

_____ (направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Проблемы института антикоррупционной экспертизы»

Студент

А.В. Супрун

_____ (И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

Научный
руководитель

А.А. Иванов

_____ (И.О. Фамилия)

_____ (личная подпись)

Руководитель программы д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

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

_____ (личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент О.Н. Олиндер

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

_____ (личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 3 |
| ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ | 10 |
| 1.1. Антикоррупционная экспертиза: международно-правовые основы регулирувания..... | 10 |
| 1.2. Антикоррупционная экспертиза в системе противодействия коррупции по нормам законодательства Российской Федерации | 14 |
| ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И СУБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ | 30 |
| 2.1. Понятие, содержание и виды антикоррупционной экспертизы..... | 30 |
| 2.2. Правовое положение и полномочия субъектов антикоррупционной экспертизы | 42 |
| ГЛАВА 3. АНАЛИЗ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ | 52 |
| 3.1. Рассмотрение пробелов и недостатков процедуры антикоррупционной экспертизы. Изучение статистики и правоприменительной практики..... | 52 |
| 3.2. Формирование альтернативных путей решения наиболее актуальных проблем при проведении антикоррупционной экспертизы..... | 64 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 72 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ | 76 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. Государство приобретает определенные качества только в результате появления новых правовых норм. Для защиты от влияния недостаточно обоснованных экспериментов над государством и обществом все государства создают крайне консервативную, противодействующую новациям правовую систему. Это позволяет противостоять ситуативной динамике политической жизни и пропускать только объективно обоснованные, гарантирующие прогресс изменения. В этом отношении законодательство всех стран достаточно консервативно.

В то же время, несмотря на консерватизм, законодательство не статично и постоянно совершенствуется. Развитие законодательства характеризуется поиском оптимального баланса между выполнением государством своих функций, обеспечивающим достойный уровень жизни граждан, качественное удовлетворение основных социальных потребностей, безопасность и экономическое развитие и снижением социального бремени государства в условиях нестабильной экономической ситуации.

В настоящее время большая часть ведущих мировых держав законодательно закрепляет верховенство демократических принципов, основными из которых являются принципы открытости, гласности и прозрачности осуществления государственной власти и смежных институтов, в т. ч. правосудия. Однако на практике за безупречными правовыми постулатами зачастую скрывается менее оптимистичная и радужная картина объективной правовой реальности.

Одной из глобальных проблем, с которой пришлось столкнуться как развитым, так и развивающимся государствам стала коррупция¹.

¹ Gilman S.C. Presidential Ethics and the Ethics of the Presidency // *Annals, AAPSS*. 1995. № 537. P. 58 – 75; Grossman, G. and Helpman, E. Protection for Sale // *The American Economic Review*. Vol. 84. 1994. No. 4. P. 833 – 850; Roberts R.N. and Doss M.Jr. Public Service and Private Hospitality. A Case Study in Federal Conflict-of-interest Reform // *Public Administration Review* 52. 1992. P. 52; Rohr J.A. Ethical Issues in French Public Administration // *Public*

Коррупция выступает одним из главных факторов, негативно влияющих фактически на каждую сферу общественных отношений. При этом такое влияние во много раз губительнее, когда «лазейки» для совершения коррупционных преступлений содержатся в самих текстах нормативно-правовых актов.

В этом аспекте Российская Федерация, к сожалению, не явилась исключением, продемонстрировав один из наиболее высоких показателей уровня коррумпированности. В 2000 году согласно данным организации Transparency International, Россия занимала 82 из 90 возможных мест в рейтинге. Данная ситуация наряду с другими негативными факторами обусловила формирование масштабной государственной программы по противодействию коррупции, которая на сегодняшний день позволяет констатировать положительную динамику достижения цели: в 2016 году РФ по аналогичным показателям занимала 131 место из 176.

Предпринятые меры были представлены как ратификацией ряда международно-правовых актов (Конвенция ООН против коррупции, Страсбургская Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и др.), так и комплексной работой по принятию внутренних профильных нормативно-правовых актов, в частности Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции), а также и внесению изменений в иные нормативные правовые и подзаконные акты (Федеральные законы «О государственной гражданской службе», «О прокуратуре Российской Федерации» и другие), регулирующие функционирование ключевых государственных институтов.

Действующее законодательство (п. 2 ст. 6 Закона о противодействии коррупции) в качестве одной из мер, направленных на противодействие

коррупции, называет экспертизу правовых актов и их проектов. Данная превентивная мера является важным инструментом в системе противодействия коррупции, однако она не лишена недостатков. Ее актуальность и значимость, необходимость дальнейшего исследования и совершенствования обусловлена следующими факторами:

На сегодняшний день, из шести мер, направленных на профилактику коррупции, только одна из них – экспертиза нормативных правовых актов – вынесена в отдельный Федеральный закон № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об антикоррупционной экспертизе), что явственно свидетельствует о выделении данной меры и ее формирование в качестве самостоятельного правового института.

Следует, однако, отметить, что Закон об антикоррупционной экспертизе состоит всего из пяти статей, которые в силу своей минималистичности не могут обеспечить единство и полноту правового регулирования. Кроме этого, указанный Закон не содержит самого понятия «антикоррупционная экспертиза», а только указывает на принципы ее проведения и наиболее вероятные коррупциогенные факторы.

Сложившаяся ситуация обусловила принятие в субъектах РФ подзаконных нормативных правовых актов, аналогичных по своему содержанию указанному Закону, но более детализированных и учитывающих специфику и потребности конкретного субъекта (области, региона и т.п.), что в свою очередь также не способствует формированию единого правового пространства и выработке единообразной правоприменительной практики.

Актуальная редакция Закона также как и Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Постановление Правительства № 96), призванное внести ясность в процедуру проведения экспертизы, на сегодняшний день не раскрывают вопросов,

касающихся механизма взаимодействия осуществляющих ее субъектов (представителей органов государственной и муниципальной власти, органов прокуратуры и независимых экспертных органов (юридических и физических лиц). Кроме этого, необходимо подчеркнуть, что в отличие от заключений прокуратуры независимые антикоррупционные эксперты не обладают «всей полнотой власти». Заключения, представляемые по результатам проведения независимой экспертизы, носят рекомендательный, но не обязательный характер, что в свою очередь оказывает отрицательное воздействие на гражданскую активность в вопросах противодействия коррупции.

Степень разработанности темы исследования.

В качестве теоретических источников настоящего исследования выступили работы отечественных исследователей как в области общей теории государства и права, так и специальных отраслевых юридических дисциплин.

Учитывая, что институт антикоррупционной экспертизы для российских правовых реалий является новацией, необходимо отметить, что по данному вопросу имеется не так много фундаментальных правовых исследований. Так необходимо отметить такие работы как: монографическое исследование Е.И. Галяшиной и Е.Р. Россинской², работу Н.А. Лопашенко³, диссертационные исследования Ю.И. Ворониной⁴, Е.-Д.С. Третьяковой⁵,

² Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: Монография / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014. 185 с.

³ Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральный и региональные аспекты) / Под ред.: Лопашенко Н.А. М.: Юрлитинформ, 2011. 248 с.

⁴ Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2016. 218 с.

⁵ Третьякова Е.-Д.С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно – правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2010. 253 с.

Е.И. Юлегиной⁶.

Среди научных работ (пособий, специализированных учебных курсов) можно указать следующие работы: фундаментальный труд С.А. Авакьяна, О.И. Баженова, О.А. Ежукова и др.⁷, работы К. Головицкого⁸, П.А. Кабанова⁹ и др.

При этом нельзя не отметить наличие достаточно большого количества статей по исследуемой проблематике, при этом подавляющее количество из них было создано за последние несколько лет. Данные исследования носят фрагментарный характер и раскрывают отдельные проблемы исследуемого института.

Так, изучением места антикоррупционной экспертизы в системе мер противодействия и предотвращения коррупции, актуальных проблем и вопросов совершенствования рассматриваемого института занимались такие исследователи как: В.В. Астанин¹⁰, Д.Ю. Гончаров¹¹, М.В. Жерновой¹², А.В. Кириллин¹³, Е.А. Маслакова¹⁴, О.Н. Мигущенко¹⁵, С.В. Филатов¹⁶ и др.

⁶ Юлегина Е.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 203 с.

⁷ Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукова и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 568 с.

⁸ Головицкий К. Диагностика коррупциогенности законодательства. М., 2004. 64 с.

⁹ Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: Терминологический словарь / Под ред. П.А. Кабанова. М., 2010. 121 с.

¹⁰ Астанин В.В. Антикоррупционная экспертиза в вопросах доктрины и практики // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 5 – 9; Астанин В.В. Антикоррупционная экспертиза законодательства в развитии практики и методики // Мониторинг правоприменения. 2016. №3. С. 4 – 8 и др.

¹¹ Гончаров Д.Ю. Возможности антикоррупционной экспертизы в расследовании коррупционных преступлений // Российская юстиция. 2012. № 11. С. 21 – 27.

¹² Жерновой М.В. Противодействие коррупции на муниципальном уровне: состояние и проблемы. Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 1. С. 22 – 25.

¹³ Кириллин А.В. Антикоррупционная экспертиза НПА: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Юстиция. 2016. № 3. С. 52 – 62.

¹⁴ Маслакова Е.А. Коррупция в органах местного самоуправления: криминологические аспекты // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 24 – 26.

¹⁵ Мигущенко О.Н. Проблема предупреждения коррупционного поведения муниципальных служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 16 – 18.

¹⁶ Филатов С.В. Антикоррупционная экспертиза: практика и проблемы реализации //

Указанные работы наряду с сопутствующей нормативно-правовой базой составили теоретическую основу исследования.

Методологическая основа исследования представлена такими методами, как анализ, синтез, системный и сравнительно-правовой методы, а также статистический и формально-юридический подходы (методы).

В качестве **объекта исследования** выступают общественные отношения, складывающиеся между субъектами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов по поводу и в процессе ее проведения.

Предмет исследования составляют теоретические и правовые основы института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в РФ, выявление проблемных аспектов в процедуре ее проведения на федеральном и региональном уровнях, а также формирование предложений по их оптимизации и устранению.

Цель исследования состоит в системном изучении института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, как одного из ключевых направлений антикоррупционной политики в РФ, а также формулировка альтернативных предложений по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели исследования определены следующие **задачи**:

- изучить зарубежный опыт и международно-правовые основы регулирования проведения антикоррупционной экспертизы;
- выявить место, роль и правовое регулирование антикоррупционной экспертизы в разрезе отечественного законодательства;
- рассмотреть подходы к определению «антикоррупционная экспертиза» по нормам федерального и регионального законодательства;
- определить содержание и виды антикоррупционной экспертизы;
- изучить правовое положение и полномочия субъектов

антикоррупционной экспертизы;

– дать характеристику наиболее актуальным проблемам, возникающим при проведении антикоррупционной экспертизы. Изучить статистику выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах по данным Минюста России и Генпрокуратуры РФ, провести анализ правоприменительной практики по исследуемому вопросу;

– сформулировать альтернативные пути решения существующих проблем с учетом положений национального плана по противодействию коррупции на 2018 – 2019 годы.

Научная новизна работы заключается в комплексном анализе проблем организации и проведения антикоррупционной экспертизы, результаты которого могут быть использованы в дальнейшей научной разработке рассматриваемой проблемы.

Практическая значимость работы заключается в выработке предложений по решению затронутых в работе проблем и путей совершенствования законодательства. Результаты работы могут быть использованы:

- 1) при разработке соответствующих нормативных актов;
- 2) при практическом применении законодательства об антикоррупционной экспертизе;
- 3) в учебной деятельности средних и высших учебных заведений.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

1.1. Анतिकоррупционная экспертиза: международно-правовые основы регулирования

Институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов приобрел легитимизацию в ч. 3 ст. 5 Конвенции ООН против коррупции¹⁷, в соответствии с которой «каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней»¹⁸.

Однако очевидным является тот факт, что в приведенной норме речь не ведется об экспертизе в отношении правотворчества – государствами должна проводиться оценка документов и решений с позиций их способности противодействовать коррупции. Именно такие документы позволяют оценивать тот уровень, на котором находится выработка и реализация антикоррупционной политики государства, а также степень учета антикоррупционных стандартов правоприменительными органами в их повседневной деятельности. Другие международно-правовые конвенции о противодействии коррупционным проявлениям также не содержат положений, в которых нашло бы закрепление прямое соотношение мер, направленных на противодействие коррупции, и анализа нормативных правовых актов на коррупциогенность.

Следует отметить, что нашей страной был ратифицирован ряд

¹⁷ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) //Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

¹⁸ Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (в аспекте современной экспертологии): Учеб. пособие / Под ред. Е.Р. Россинской. М., 2014. С. 45 – 46; Кабашов С.Ю., Кабашов Ю.С. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: организация и вопросы документирования: Учеб. пособие. М., 2015. С. 95.

международных документов, принято множество федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов как по противодействию коррупции в целом, так и по отдельным вопросам борьбы с ней (например, расширен перечень лиц, чьи доходы подлежат декларированию¹⁹), даны обновленные судебные разъяснения по отдельным коррупционным преступлениям²⁰.

В качестве подтверждения необходимости совершенствования отечественного законодательства в целях исключения из него коррупциогенных факторов можно обратить внимание и на широкий перечень рекомендаций ГРЕКО (Группа государств против коррупции, GRECO – The Group Of States Against Corruption), которые фактически касаются всех отраслей российского законодательства. Так, в докладах по оценке Российской Федерации объединенного 1-го и 2-го раундов (2008 г.), 3-го раунда (2012 г.) тема 1 «Криминализация» и тема 2 «Прозрачность финансирования партий» содержалось 26, 9 и 12 рекомендаций соответственно, а в отчетах по этим докладам обращалось внимание на то, что соответствующие законопроекты проходили независимую антикоррупционную экспертизу²¹.

Закон об антикоррупционной экспертизе дает определение коррупциогенным факторам (ст. 1), закрепляет основные принципы проведения антикоррупционной экспертизы (ст. 2), устанавливает перечень субъектов антикоррупционной экспертизы (ст. 3) и регламентирует другие вопросы.

¹⁹ Волконская Е.К. Типология личности преступника-коррупционера // Российский следователь. 2013. № 14. С. 33.

²⁰ О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: постановление Пленума Верховного Суда РФ № 19 от 16.10.2009 // Российская газета. 2009. 30 октября; О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 // Российская газета. 2013. 17 июля.

²¹ Качалов В.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как одна из мер профилактики коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 27 – 28.

Первое легальное закрепление понятия антикоррупционной экспертизы правовых актов (далее – антикоррупционная экспертиза) было осуществлено в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятом постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15.11.2003 № 22-15²² (далее – Закон), согласно которому она определяется в качестве деятельности специалистов (экспертов), в результате которой «выявляются и описываются коррупциогенные факторы, относящиеся к действующим правовым актам и их проектам; осуществляется разработка рекомендаций по устранению или ограничению действия таких факторов» (ст. 2 Закона).

Коррупциогенный фактор определен в качестве явления или совокупности явлений, являющихся причиной возникновения коррупционных правонарушений или способствующих их распространению.

Согласно ст. 14 Закона антикоррупционная экспертиза представляет собой вид криминологической экспертизы, она носит обязательный характер, она проводится по решению субъекта нормотворческой деятельности. Кроме того, в Законе предусмотрено проведение на основании судебного решения либо решения органа прокуратуры антикоррупционной экспертизы в отношении индивидуального правового акта, который принят в ходе рассмотрения жалобы лица, интересы которого затрагиваются таким правовым актом.

Следует отметить, что немаловажным фактором по борьбе с коррупцией, в том числе и с применением института антикоррупционной экспертизы, является сотрудничество между государствами и заимствование положительного зарубежного опыта. Так, согласно Закону о противодействии коррупции, Россия, пропорционально с международными договорами и

²² Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225 – 260.

основываясь на принципе взаимности, сотрудничает с иностранными государствами в антикоррупционной области.

Конкретных успехов в антикоррупционной деятельности достигла Германия. По данным Федерального управления уголовной полиции ФРГ в последнее время количество коррупционных преступлений стало значительно сокращаться.

Для более рентабельного результата в борьбе с коррупцией предлагается сравнивать антикоррупционные экспертизы разных стран. Таким образом находить недочеты и ошибки, или же наоборот, заимствовать эффективные меры против коррупции.

Система антикоррупции в Германии строится на основных принципах, таких как:

- охрана государственной казны с помощью регистра коррупции;
- запрет для уволенных за протекцию должностных лиц в предпринимательстве;
- устранение пробелов в законах;
- ведение санкционированного контроля в телефонных разговорах;
- регулярное улучшение уголовного преследования с помощью создания центров по борьбе с коррупцией; создание «телефон доверия»²³.

Также в Германии создаются специальные подразделения по предупреждению и борьбе с коррупцией почти во всех органах государственной власти. Больше всего таких подразделений в правоохранительных органах. При выявлении коррупции в Германии, преступник несет уголовную, административную или дисциплинарную ответственность.

Профилактические меры в Германии, принимаемые на федеральном уровне в соответствии с Директивой федерального правительства в целях

²³ Claussen H.R. Corruption im öffentlichen Dienst. Carl Heymanns Verlag. Muenchen, 1995. S. 55 – 56.

предотвращения коррупции в органах федеральной администрации (2004)²⁴:

- анализ рисков (обнаружение рабочих зон, которые особенно подвержены коррупции);
- принцип открытости – обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- тщательный отбор персонала для районов, находящихся под угрозой коррупции;
- наличие контактных лиц по предупреждению коррупции;
- работа специальной группы по предупреждению коррупции;
- строгий иерархический и функциональный контроль в органах власти;
- включение положения по борьбе с коррупцией в государственные контракты;
- обязанность налоговых органов, судов и других органов власти сообщать о предполагаемых случаях коррупции и др.

С середины 1990-х годов Германия сотрудничает по борьбе с коррупцией с международными организациями, такими как Европейский Союз, Совет Европы, ОЭСР, Организация Объединенных Наций.

1.2. Антикоррупционная экспертиза в системе противодействия коррупции по нормам законодательства Российской Федерации

В современном российском законодательстве антикоррупционная экспертиза впервые косвенно упоминается в утвержденном в 2005 г. Положении о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности²⁵.

Дальнейшее развитие института антикоррупционной экспертизы

²⁴ Schauensteiner Wolfgang Wachstumsbranche Korruption.// Kriminalistik. 2003. № 1. S. 134 – 136.

²⁵ О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 28.10.2005 № 1244 (ред. от 06.05.2011) //Собрание законодательства РФ. 2005. № 44. Ст. 4536.

связано с утверждением Концепции административной реформы²⁶ (далее – Концепция), в соответствии с которой важную роль в совершенствовании организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти играет внедрение антикоррупционных механизмов. В качестве важного элемента таких механизмов была обозначена антикоррупционная экспертиза.

Положения Концепции принципиально отличаются от положений Закона:

1) речь в ней ведется об экспертизе, проводимой только применительно к нормативным правовым актам и их проектам, и не рассматривается экспертиза применительно к индивидуальным правовым актам;

2) согласно Концепции, антикоррупционная экспертиза является элементом в механизме осуществления административной реформы, совершенствования правовой основы и организационной структуры исполнительной власти;

3) антикоррупционная экспертиза не выступает исключительно в качестве разновидности криминологической экспертизы, а связывается, прежде всего, с совершенствованием административно-управленческих процессов.

В июле 2008 г. Указом Президента РФ утвержден Национальный план противодействия коррупции²⁷, в котором, в числе прочего, содержались меры по совершенствованию механизма антикоррупционной экспертизы.

В декабре 2008 г. в России был принят специальный Федеральный закон «О противодействии коррупции»²⁸, в котором были закреплены базовые принципы и основы противодействия коррупции и борьбы с ней, нивелирования последствий коррупционных правонарушений. Закон также

²⁶ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) //Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

²⁷ О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы: указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 //Собрание законодательства РФ. 2016. № 14. Ст. 1985.

²⁸ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) //Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

дает развернутое определение термину «коррупция».

Однако все вышеуказанные нормативные правовые акты содержали только указание на необходимость проведения антикоррупционной экспертизы, никак не регламентируя процедуру ее проведения.

Первыми документами, в которых была описана процедура проведения антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации, стали соответствующие правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденные Правительством РФ²⁹.

В соответствии с Правилами Минюст России утвердил соответствующее Положение³⁰, регламентирующее порядок аккредитации независимых экспертов, которым предоставлено право проведения антикоррупционной экспертизы.

С принятием Правил и Методики проведения антикоррупционных экспертиз потребовалось внесение изменений в целый ряд постановлений Правительства РФ, что подтверждает актуальность проведения антикоррупционной экспертизы.

Летом 2009 года был принят Закон об антикоррупционной экспертизе³¹, ставший, в сущности, первым законодательным актом, полностью регламентирующим проведение антикоррупционной экспертизы.

Тем не менее, в Законе об антикоррупционной экспертизе выявилось

²⁹ Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» //Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1240; Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 № 196 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» //Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1241.

³⁰ Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность: приказ Минюста России от 31.03.2009 № 92 // Российская газета. 2009. 29 апреля.

³¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) //Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

большое число противоречий с Правилами и Методикой, что потребовало принятия Правительством РФ Постановления № 96³², которым были утверждены новые Правила и Методика взамен ранее действующих.

Несмотря на принятие Постановления Правительства РФ № 96 все еще остается ряд нерешенных проблем. В частности, при применении Методики можно отметить следующие недостатки:

- 1) отсутствие методов практического выявления коррупциогенных факторов;
- 2) отсутствие указания о действиях эксперта при анализе нормативного акта на коррупциогенность;
- 3) сложность проведения содержательного анализа нормативных правовых текстов группой экспертов и получения консолидированного результата;
- 4) отсутствие единого «измерительного инструмента» в виде системы семантических шкал, позволяющей давать экспертам сопоставимые экспертные заключения;
- 5) низкий уровень автоматизации работы экспертов, тормозящий рост производительности их труда;
- 6) исчерпывающий перечень коррупциогенных факторов;
- 7) изолированность экспертирования нормативного акта, т.е. нормативный акт рассматривается без связи с той системой правовых актов, часть которой он представляет.

Существенное число органов исполнительной власти приняло собственные нормативные документы о проведении антикоррупционной экспертизы.

Несмотря на то, что вышеназванные нормативные правовые акты в целом играют положительную роль, необходимо указать на ряд

³² Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

концептуальных недостатков:

- они не предусматривают обязательности антикоррупционной экспертизы применительно к действующим нормативно-правовым актам;
- заключениям по результатам антикоррупционной экспертизы придан рекомендательный, а не обязательный характер;
- для независимой антикоррупционной экспертизы отсутствует условие ее обязательности.

В целом антикоррупционную экспертизу следует рассматривать в качестве важного элемента системы профилактики коррупционных проявлений.

В качестве базового понятия при выявлении сущности антикоррупционной экспертизы выступает понятие «коррупциогенный фактор».

Общее понятие «коррупциогенные факторы» получило нормативное закрепление в ч. 2 ст. 1 Закона об антикоррупционной экспертизе. Согласно указанной норме в качестве таковых выступают «положения нормативных правовых актов или их проектов, которые устанавливают при их применении необоснованно широкие пределы усмотрения либо возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, которые содержат неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к их исполнению, создавая тем самым условия для коррупционных проявлений». Обозначенные в законе коррупциогенные факторы конкретизированы в Методике. Например, в п. 4 Методики раскрыты коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Следует отметить, однако, что ни Закон об антикоррупционной экспертизе, ни Методика не предусматривают определение понятия коррупциогенного фактора, ограничиваясь лишь описанием его основных признаков.

Учитывая значимость четкого определения коррупциогенных факторов

для антикоррупционной экспертизы с целью минимизации коррупционных рисков, уместно поставить вопрос о повышении до уровня федерального закона правового регулирования в данной области. Думается, коррупциогенные факторы должны быть не только перечислены, как это имеет место в настоящее время, но и предельно детально, насколько это позволяет формат закона, конкретизированы непосредственно в нормах Закона об антикоррупционной экспертизе.

Отечественным законодателем закрепленное в ст. 2 Модельного закона определение коррупциогенного фактора воспринято не было в связи с его несоответствием концепции антикоррупционной экспертизы, сформированной еще при принятии Постановления Правительства РФ № 196, утратившего силу.

Представляется верным коррупциогенный фактор определять в качестве нормативно-правовой конструкции (отдельного нормативного предписания или совокупности нормативных предписаний), которая сама по себе или во взаимосвязи с иными нормативными положениями либо управленческими обыкновениями приводит к риску совершения субъектами, реализующими нормативные предписания, коррупционных правонарушений. Указанное определение нашло свое закрепление в Методике экспертизы нормативных правовых актов Томской области и их проектов на коррупциогенность³³.

При этом в качестве субъектов следует рассматривать не только государственных (муниципальных) служащих, но также граждан и организации, которые осуществляют свои права и обязанности при взаимодействии с ними. Следовательно, коррупциогенный фактор является своеобразным дефектом нормативных предписаний либо их системной взаимосвязи, вследствие существования которого создаются условия, существенно повышающие риск совершения того или иного коррупционного

³³ О методике экспертизы нормативных правовых актов Томской области и их проектов на коррупциогенность: распоряжение губернатора Томской области от 15 марта 2007 г. № 133-р // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

правонарушения. И хотя такие дефекты могут использоваться в иных целях, в том числе для совершения правонарушений, которые не относятся к коррупционным, либо вообще не приводят к каким-либо противоправным деяниям, вероятность их взаимосвязи с разнообразными формами коррупционных проявлений достаточно высока для признания их коррупциогенными факторами.

Ответ на вопрос о том, каким образом коррупциогенные факторы способствуют совершению коррупционных правонарушений, в науке подробно не изучался. Правоприменительные акты, в которых констатируется факт совершения того или иного коррупционного правонарушения, в том числе судебные решения, не содержат какого-либо анализа нормативной основы, вследствие дефектов которой стало возможным совершение соответствующего правонарушения.

Очевидным является тот факт, что для каждого коррупциогенного фактора характерен собственный набор коррупционных рисков и определенных условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

Коррупциогенные риски могут быть систематизированы следующим образом:

1) наличие у органа или должностного лица возможности принятия немотивированного управленческого решения, затрагивающего права и обязанности граждан и организаций, или возможности необоснованного отказа от его принятия;

2) наличие у органа или должностного лица, рассматривающего то или иное дело, связанное с реализацией прав граждан и организаций, возможности отступления от установленного порядка принятия решения либо изменения его по собственному усмотрению;

3) наличие у органа или должностного лица возможности необоснованного предоставления преимуществ, льгот или привилегий определенным лицам или немотивированного отказа в законном

предоставлении указанных преференций;

4) наличие у должностного лица возможности принятия решений, не входящих в его компетенцию, либо расширительной интерпретации предоставленных ему полномочий;

5) наличие у должностного лица возможности предъявления к гражданам трудновыполнимых или обременительных требований, не основанных на положениях действующего законодательства.

Соответственно, оценка коррупциогенности дефекта нормативного предписания или их системной взаимосвязи базируется не презумпции недобросовестности правоприменителя, который может использовать указанный дефект для использования своих должностных полномочий в целях, отличных от тех, для которых они были предоставлены. В случае исключения данной презумпции в большинстве случаев будет невозможно сделать вывод о наличии коррупциогенного фактора.

Разумеется, указанная презумпция значительно усложняет правовое регулирование и при наличии определенных условий может существенно снизить эффективность правоприменения. Однако ее применение во многом объясняется такими факторами, как высокая степень коррупционных проявлений в стране, низкий уровень правовой культуры населения, недостаточный уровень профессиональной подготовки правоприменителя.

Презумпция недобросовестности правоприменителя тесно связана с таким атрибутивным признаком антикоррупционной экспертизы, как вероятностный (прогностический) подход к оценке нормативного дефекта в качестве коррупциогенного фактора. Что лежит в основании вывода эксперта о том, что определение компетенции должностного лица по формуле «вправе» в одном случае является коррупциогенным фактором, а в другом – нет?

Обозначенная формула присутствует в существенном числе разноуровневых нормативных правовых актов, включая и такие, которые были приняты уже после вступления Закона об антикоррупционной экспертизе в силу, что является свидетельством того, что указанная формула

может выступать в качестве коррупциогенного фактора лишь при наличии конкретных условий.

В частности, экспертом должны учитываться особенности отношений, в которых должностное лицо осуществляет свои полномочия; правовое положение такого лица; объект правоотношения; результаты социологических исследований и ряд иных факторов, при анализе которых может быть подтвержден или опровергнут факт наличия коррупциогенного фактора. Иначе говоря, в основу прогностической антикоррупционной оценки эксперта должны быть положены определенные критерии, которые на данный момент не определены и которые замещаются профессиональными знаниями, опытом и навыками этого эксперта.

Следовательно, суть антикоррупционной экспертизы как превентивной меры, направленной против коррупции, заключается во внедрении в законотворчество таких специфических антикоррупционных стандартов изложения и взаимосвязи нормативных предписаний, которые существенно снижают возможности должностных лиц по отклонению от закрепленной модели правоприменения в целях совершения коррупционных правонарушений. При этом антикоррупционный анализ будет успешным, если он базируется на презумпции добросовестности правотворческого органа и презумпции недобросовестности правоприменителя, в отсутствие которых прогностическая оценка коррупционных рисков не может быть дана.

Важным коррупциогенным фактором следует признать наличие у органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, а также у исполнительных органов местного самоуправления, значительных по объему контрольно-надзорных и разрешительных полномочий. Данные полномочия, как показывает практика, в том числе и практика судебная, традиционно являются коррупциогенным фактором, а в сочетании с возможностью должностных лиц исполнительных органов распоряжаться значительными бюджетными средствами этот фактор значительно усиливается. Совсем не случайно поэтому, что должности государственной

службы, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает проведение контрольных и надзорных мероприятий, относятся к должностям, характеризующимся наличием коррупционных рисков. То же относится и к должностям государственной службы, на которых предусматривается подготовка и принятие решений о распределении бюджетных средств, к которым относятся ассигнования, субсидия, межбюджетные трансферты.

Если обратиться к положениям о тех же федеральных органах исполнительной власти, то в них без труда обнаруживаются контрольно-надзорные и разрешительные полномочия. Так, например, согласно п. 5.4.4 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 590, министерство осуществляет лицензирование деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Административный регламент по использованию Минкультуры России государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением лицензиатами лицензионных требований при осуществлении деятельности по сохранению объектов культурного наследия утвержден Приказом Минкультуры России от 10 августа 2012 № 865.

Контрольно-надзорные и разрешительные полномочия органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления должны быть оптимизированы, имея в виду их возможную минимизацию, а реализация этих полномочий должна жестко контролироваться органами прокуратуры, а в рамках общественного контроля также заинтересованными институтами гражданского общества (например, общественными объединениями по защите прав пациентов, если речь идет о предоставлении медицинских услуг, или объединениями многодетных семей, если речь идет об их социальной поддержке).

В отличие от понятия «коррупциогенные факторы», которое закреплено нормативно, понятие «коррупционные риски» такового не имеет, хотя и

встречается в отечественном законодательстве. Например, Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 557 содержит раздел III «Другие должности федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками». Содержание данного раздела определяет те сферы, в которых сконцентрированы коррупционные риски.

Прежде всего, необходимо определиться с тем, что есть «коррупционный риск». Следует сказать, что данный риск является одним из видов социальных рисков. Сами по себе социальные риски различны. Можно говорить о существовании политических, коммерческих, профессиональных, наконец, юридических рисков. Все они связаны с социальными процессами, протекающими в обществе. Напротив, технологические риски, связанные с производственной деятельностью человека, и тем более риски природные, например те же стихийные бедствия, от социума не зависят. В отдельных случаях сам законодатель оперирует понятием риск. Так, в ч. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации ³⁴ устанавливается, что «предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли». Как видно, в данном случае риск признается как неотъемлемая составляющая предпринимательской деятельности, ее фундаментальный признак.

По возможности их предвидения риски принято разделять на прогнозируемые и непрогнозируемые. Предсказуемость рисков носит относительный характер. Непрогнозируемые риски – это риски, отличающиеся полной непредсказуемостью проявления.

Очевидно, что коррупционные риски в законодательстве являются рисками в правовой сфере, причем рисками прогнозируемыми. Дело в том, что подготовка того же федерального закона или иного правового акта представляет собой достаточно сложную и формализованную процедуру,

³⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018, с изм. и доп., вступ. в силу с 03.06.2018) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

частью которой, в частности, является антикоррупционная экспертиза подготовленных проектов.

Анализируя риск, можно охарактеризовать его в качестве сознательного волевого поведения лица в целях достижения положительного для данного лица результата, который является правомерным, но достигнут в условиях, для которых характерны неоднозначные перспективы развития, в связи с чем возможно наступление неблагоприятных последствий и причинение вреда³⁵. Риск – это выбор человека между более привлекательной, но менее надежной и менее привлекательной, но более надежной линией поведения.

В литературе высказывалось мнение о том, что важно избегать «перегибов» в теории и практике противодействия коррупции. Так, по мнению В.М. Баранова, основной акцент должен делаться не на поиск и исключение коррупционных норм в законодательстве, а на выявление лиц, которые такие нормы охотно используют³⁶. Отчасти это, конечно, так. Однако не следует недооценивать проблему коррупциогенности норм и снижать активность на таком значимом направлении противодействия коррупции, как антикоррупционная экспертиза. Только кропотливая, последовательная и, что особенно важно, неформальная работа позволит получить необходимый результат, а именно дальнейшее снижение уровня коррупции. Напротив, в неблагоприятной в коррупционном отношении правовой среде, которая сочетается с развитыми механизмами государственного контроля и контроля общественного со стороны институтов гражданского общества, совершать коррупционные правонарушения даже тем людям, кто в силу своих личностных качеств так или иначе склонен к противоправному поведению, оказывается намного сложнее и, что немаловажно, опаснее в плане неотвратимости привлечения к ответственности, пусть даже не уголовной, а

³⁵ Полукаров А.В. Коррупциогенные риски в социальном законодательстве и административно-правовые средства противодействия им // Административное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 82.

³⁶ Баранов В.М. Зоны повышенного риска в деятельности органов государственной власти в ракурсе презумпции виновности чиновников // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 76.

лишь административной или даже дисциплинарной, но способной навсегда перечеркнуть служебную карьеру тех же государственных или муниципальных служащих.

Сказанное выше позволяет сформулировать следующее определение понятия коррупционного риска. Таковым предлагается считать обусловленную коррупциогенным фактором, содержащимся в законодательстве, вероятность совершения коррупционного правонарушения и причинения тем самым вреда охраняемым правом общественным отношениям. Коррупционное правонарушение при этом понимается широко и не ограничивается только теми правонарушениями, за которые предусмотрена административная ответственность или ответственность дисциплинарная, но включает и соответствующие преступления, составы которых содержатся в УК РФ.

Следует отметить, что существующая регламентация института антикоррупционной экспертизы регулирует в большей степени организацию ее производства, административные процедуры, касающиеся приобретения статуса эксперта и порядок их реализации, но не порядок собственно проведения исследования.

Вопрос о компетентном субъекте, осуществляющем проведение экспертного исследования, является, пожалуй, важнейшим наряду с вопросами, касающимися предмета антикоррупционной экспертизы, экспертной методики и некоторых других. Правовой статус эксперта, проводящего антикоррупционную экспертизу, не установлен. Фактически не установлены требования, предъявляемые к уровню обучения эксперта, проводящего антикоррупционную экспертизу. При этом применяется метод диспозитивного регулирования, при котором эксперт, как и любой гражданин, выбирает путь реализации прав и выполнения обязанностей, которые ему удобны. Представляется, что подобное положение открывает весьма широкие перспективы для распространения коррупции. Кроме того, отсутствие нормативного закрепления правового статуса эксперта позволяет избежать

ответственности при ненадлежащем проведении экспертного исследования. Так, ответственность судебного эксперта заключается в наступлении определенного законом негативного положения для лица за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих процессуальных обязанностей. В отличие от судебного эксперта, ответственность которого закреплена и в процессуальном законодательстве, эксперт, проводящий антикоррупционную экспертизу, никакой ответственности не несет. Единственным положением, предусматривающим возможность аннулирования аккредитации независимого эксперта, является закрепленный пунктом 56 – 65 Приказа Минюста России от 27.07.2012 № 146 порядок. Однако ни о каком ненадлежащем исполнении экспертом своих обязанностей по производству антикоррупционной экспертизы речи не идет.

Представляется, что ответственность эксперта, проводящего антикоррупционную экспертизу, следует закрепить на уровне Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Среди обязательных признаков правонарушения, за которое эксперт будет нести административную ответственность в форме штрафа и лишения аккредитации на данный вид деятельности на определенный срок, следует отнести, прежде всего, умысел эксперта на дачу заведомо ложного заключения, введение в заблуждение относительно своей компетентности и наличия специальных знаний, применение ненаучной и не получившей апробацию методики и ряд других. Более подробно указанная проблема будет рассмотрена в третьей главе настоящей работы.

Подводя итог вышеизложенному, можно отметить следующее.

Закон о противодействии коррупции относит антикоррупционную экспертизу к мерам, направленным на профилактику коррупции (п. 2 ст. 6). Это значит, что специалист, проводящий антикоррупционную экспертизу, не выявляет конкретные факты коррупционных правонарушений, не занимается установлением лиц, совершивших такие правонарушения, или пресечением того или иного коррупционного действия.

Антикоррупционная экспертиза преследует в качестве своей базовой цели формирование такой нормативной базы, регламентирующей деятельность соответствующих должностных лиц, при которой у таких лиц отсутствовала бы возможность злоупотребления своими должностными полномочиями и создавались значительные сложности для возникновения коррупционных отношений, вследствие чего снижались бы риски совершения коррупционных правонарушений.

Соответственно, благодаря наличию института антикоррупционной экспертизы повышается качество правотворчества, что, в свою очередь, может положительно влиять на качество правоприменения.

Вместе с тем ошибочным будет утверждение о том, что с помощью антикоррупционной экспертизы совершенно невозможным является пресечение каких-либо видов коррупционных практик, прежде всего вследствие того, что достижение ее результатов может потребовать мониторинга применения нормативных правовых актов. Безусловно, успешнее с такой задачей справлялась бы контрольно-надзорная антикоррупционная экспертиза, осуществляемая органами юстиции и прокуратуры, хотя федеральным органам исполнительной власти намного лучше известны все нюансы правоприменительной деятельности в конкретной сфере государственного управления, у них имеется возможность более быстрого выявления «тонких мест», наиболее подверженных коррупционным рискам.

Институт антикоррупционной экспертизы в нашей стране насчитывает чуть более десятка лет. За это время был принят ряд основополагающих нормативно-правовых актов.

Правовую основу антикоррупционной экспертизы составляют:

1) Закон об антикоррупционной экспертизе, в котором дается понятие коррупциогенных факторов (ст. 1), закреплены основные принципы организации антикоррупционной экспертизы (ст. 2), установлен перечень субъектов антикоррупционной экспертизы (ст. 3) и регламентирован ряд

других вопросов;

2) Правила и Методика, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 и определяющие порядок проведения антикоррупционной экспертизы, осуществляемой Минюстом России, а также независимой антикоррупционной экспертизы;

3) нормативные документы органов исполнительной власти, касающиеся проведения антикоррупционной экспертизы.

ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И СУБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

2.1. Понятие, содержание и виды антикоррупционной экспертизы

Коррупция – рассматривая данное явление с правовой науки – противоречащее законодательству и моральным нормам явление, заключающееся в извлечении должностным лицом некоторых выгод (материальных, неимущественных), получение которых стало следствием злоупотребления названным субъектом своим должностным положением, использования своего статуса, авторитета.

Необходимость антикоррупционной экспертизы детерминирована тем фактом, что с позиций юридической практики дифференцируют четыре основных вида коррупции (коррупционных преступлений):

- гражданско-правовые деликты: здесь противоправные деяния носят гражданский характер;
- дисциплинарные проступки: это преступления «средней степени тяжести», не всегда связанные с целенаправленным умыслом, однако, так или иначе, содержащие в себе некоторый «коррупционный элемент»;
- административные правонарушения: деяния, четко подпадающие под действие административных кодексов той или иной административной системы;
- собственно преступления: деяния, повлекшие за собой существенный материальный урон государству, сопряженные с извлечением всеми задействованными сторонами существенных личных финансовых и нефинансовых выгод.

Именно антикоррупционная экспертиза выступает механизмом выявления коррупциогенных факторов в целях их последующего нивелирования, устранения.

В самом общем виде антикоррупционная экспертиза есть комплекс мероприятий, объектом которых обнаруживается система правовых актов (а также их проектов), направленных на профилактику коррупционного «потенциала».

Предмет антикоррупционной экспертизы – что детерминировано вышеприведенной дифференциацией коррупционных преступлений – коррупциогенные факторы, «потенциалы», которые могут иметь место в положениях нормативно-правовых актов и их проектах.

Де-факто, антикоррупционная экспертиза направлена на отыскание в действующих нормативных актах и их проектах таких «широких мест», которые инспирируют возникновение для правоприменителя возможности необоснованно использовать исключения из общих правил или необоснованно широкие пределы усмотрения.

Кроме того, именно антикоррупционная экспертиза представляет собой механизм выявления в нормативных актах (или их проектах) положений, которые содержат неопределенные («расплывчатые», то есть допускающие «инвариантность прочтения и трактовки»), трудновыполнимые, объективно обременительного характера требования в отношении физических и юридических лиц.

Антикоррупционная экспертиза ориентирована на недопущение трех следующих «видов» коррупции:

– во-первых, против бытовой коррупции как явления, порождаемого взаимодействием граждан и чиновников. Примеры данного вида коррупции исключительно многообразны: это «подарки» от граждан, которые получает чиновник; это и различного рода услуги, «добровольно» оказываемыми как должностному лицу, так и членам его семьи. Бытовая коррупция имеет, кроме сказанного, такой «подвид» как непотизм, именуемый в широкой практике как кумовство;

– во-вторых, против деловой коррупции как вида коррупции, формируемого при реализации многообразного взаимодействия властных и

бизнес-структур. Примером в данном контексте может быть названа практика получения поддержки со стороны судьи, который призван разрешить спор хозяйствующих субъектов;

– в-третьих, против коррупции верховной власти. Данный вид коррупции применим к демократическим обществам, он имеет отношение к политическому руководству, к верховным судам в демократических системах.

Обилие правовых неопределенностей, отсылочных и бланкетных норм, норм, допускающих широту дискреционных полномочий, в современном законодательстве России смещает правотворчество в сферу исполнительной власти, что влечет создание благоприятных условий для теневого представительства интересов отдельных лиц, превращая процесс принятия управленческих решений в «черный ящик». Можно только догадываться, какие сигналы были поданы на его «вход», точно известно, какой результат достигается на «выходе», но отсутствует какая-либо информация о том, как указанные решения принимались³⁷.

Оказывая негативное влияние на полноту и качество правового регулирования общественных отношений, несовершенства в законодательстве способствуют повышению интенсивности коррупционных проявлений, поскольку дают возможность субъектам правоприменения возможности по искажению истинного смысла правовых норм в угоду личным или узкокорпоративным интересам.

Законодатель совершенно справедливо уделяет особое внимание правовым актам нормативного характера, потому что именно в актах, устанавливающих общие правила поведения и рассчитанных на неоднократное применение, могут содержаться нормы, создающие условия для злоупотребления должностными лицами своим служебным положением, нарушений прав и законных интересов граждан. Акты индивидуального характера, нарушающие права граждан, зачастую являются уже следствием

³⁷ Головощинский К.И. Коррупциогенность правовых норм / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. Режим доступа: <http://www.indem.ru/corrupt/golovsh/>. Загл. с экрана.

реализации тех норм, которые закреплены в нормативных актах. Однако следует четко понимать, что не всегда коррупциогенные условия создаются путем принятия дефектных с точки зрения целевых установок нормативных правовых актов. Условия для совершения коррупционных действий могут возникнуть из-за отсутствия необходимого нормативного правового регулирования, позволяющего должностным лицам реализовать права граждан по собственному усмотрению³⁸.

Отечественное законодательство не содержит легального определения понятия антикоррупционной экспертизы. Одним из наиболее удачных авторских определений является определение, данное П.А. Кабановым, предложившим понимать под антикоррупционной экспертизой «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 дачу 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»³⁹.

Антикоррупционная экспертиза как правовой институт обладает рядом основных принципов. Закон об антикоррупционной экспертизе выделил следующие принципы (ст. 2):

1. Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы.

³⁸ Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012. С. 128.

³⁹ Кабанов П.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 173.

Прежде чем приступить к непосредственной характеристике данного принципа, необходимо обратить внимание на одну важную деталь: обязанность проводить экспертизу на коррупциогенность не распространяется на действующие нормативные правовые акты.

В общеправовом смысле рассматриваемый принцип предполагает обязанность государственных органов проводить антикоррупционную экспертизу каждого проекта нормативного правового акта.

Некоторые исследователи более подробно описывают этот принцип. С точки зрения этих авторов, принцип подразумевает обязательность проведения данного вида экспертизы в процессе осуществления правотворческой деятельности и выполнения выводов, содержащихся в экспертных заключениях, актах прокурорского реагирования и/или решениях судов⁴⁰.

Впрочем, прежде чем говорить об обязательности выполнения выводов эксперта, необходимо отметить, что этому должна предшествовать обязанность разработчиков проектов нормативных правовых актов предоставить неограниченному кругу лиц, в числе которых и независимые эксперты, возможность по ознакомлению с проектами нормативных правовых актов⁴¹. В настоящее время такая возможность обеспечивается обязанностью государственных органов, ответственных за разработку проекта нормативного правового акта, размещать этот проект в сети Интернет.

2. Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.

Проблема заключается в том, что в основном проверяется сам нормативный акт, без учета его в системе других нормативных правовых

⁴⁰ Агеев В.Н., Бикмухаметов А.Э., Матковский П.А., Кабанов С.В. Принципы организации производства антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России // Следователь. 2010. № 2. С. 6.

⁴¹ Воронина Ю.И. К вопросу о содержании принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. 2013. Вып. 1. С. 117.

актов и всех затрагиваемых правоотношений⁴². Причиной этого является то, что в этом случае затруднительным становится даже процесс выявления всей совокупности этих актов. Именно поэтому большое количество экспертов анализирует только отдельный правовой акт, без учета связанных с ним актов, что значительно снижает эффективность антикоррупционной экспертизы.

Кроме, того, как отмечает А.В. Нестеров: «непригодность нормы можно выявить только на этапе правоприменительной практики»⁴³.

Разделяя мнение исследователей, следует отметить, что оценка коррупциогенности должна проводиться не только во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, но и в отношении взаимосвязанных нормативных правовых актов. Объективная антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта невозможна без анализа иных нормативных правовых актов, составляющих с представленным на экспертизу правовым актом единый массив нормативных предписаний, комплексно и системно регулирующих общественные отношения, входящие в предмет правового регулирования.

Кроме того, следует обратить внимание на формулировку принципа: «это единственный из названных в статье пяти принципов, не содержащий указания на проекты нормативных правовых актов»⁴⁴. Поддерживая точку зрения Д.Ю. Гончарова, следует указать, что необходимо проводить оценку не только принятых нормативных правовых актов, но и проектов во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами. Очевидно, что такая оценка, проведенная еще на стадии подготовки нормативного правового акта, наиболее эффективна, поскольку нормативный правовой акт в этом случае будет изначально соответствующего качества и не потребует дополнительных

⁴² Бахтина М.С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 109.

⁴³ Нестеров А.В. О судебном антикоррупционном нормоконтроле // Право и безопасность. 2010. № 3. С. 58.

⁴⁴ Гончаров Д.Ю. Взаимосвязь нормативных правовых актов как принцип антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. 2010. № 1. С. 5.

временных затрат на его корректировку в стадии правоприменения.

Таким образом, оценка нормативного правового акта либо его проекта должна проводиться:

- во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- и взаимосвязанных нормативных правовых актов;
- и практики его применения.

Такая расширенная характеристика принципа обязывает изменить его название. Наиболее подходящим вариантом, представляется следующий: «системность подхода к оценке нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта)».

Несмотря на то, что метод детального исследования отдельного акта взаимосвязано с другими нормативными правовыми актами, а также правоприменительной практикой весьма трудоемок, можно считать, что этот метод отлично зарекомендовал себя и является наиболее эффективным при выявлении коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах. Применение автоматизированных систем поиска нормативных правовых актов значительно облегчает выявление всей совокупности актов.

Кроме того, было бы логично включить в список сопроводительных документов для проекта нормативного правового акта перечень взаимосвязанных актов для экспертов. Разработчику, как узкому специалисту в своей области, гораздо проще составить такой перечень, нежели эксперту.

3. Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы.

Под обоснованностью результатов антикоррупционной экспертизы понимается, во-первых, то, что полученные экспертом при проведении экспертизы выводы сделаны на основе тщательной оценки нормативного правового акта (либо его проекта) на предмет соответствия его правовым, экономическим и политическим реалиям. Во-вторых, содержит обоснования такого вывода с опорой на теорию и правоприменительную практику. В-третьих, предусматривает прогноз последствий правоприменения

нормативного правового акта, тем самым предупреждая злоупотребления государственных органов и их должностных лиц своим служебным положением.

Объективность результатов антикоррупционной экспертизы означает именно независимое проведение исследования. Объективность обуславливается отсутствием заинтересованности со стороны эксперта в результате экспертизы, его беспристрастностью, служебной или иной независимостью от лиц, которые принимают решения по тем или иным вопросам⁴⁵.

Проверяемыми результаты антикоррупционной экспертизы являются тогда, когда существует возможность проверки истинности этих результатов, то есть исследование проведено по четко описанным в официальной методике критериям, выводы логичны, имеют законное основание и воспроизводимы при повторном исследовании. Однако следует согласиться с Н.П. Алешковой, что данный принцип в настоящее время является скорее декларативным⁴⁶.

Однако, по верному замечанию А. Филатовой, несмотря на тот факт, что указанные принципы соблюдаются, на практике результаты экспертизы часто просто игнорируются, причем игнорирует их сам орган, утвердивший экспертное заключение в связи с тем, что учет экспертного заключения необязателен и, соответственно, отсутствует какая-либо ответственность за его игнорирование⁴⁷. Как утверждают независимые эксперты К.Е. Рыбак и Ю.С. Избачков, «поступающие в государственные органы заключения экспертизы часто просто не регистрируются; на официальных сайтах ведомств общественности для обсуждения предлагается один

⁴⁵ Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: Монография / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014. С. 34.

⁴⁶ Алешкова Н.П. Принципы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 5. С. 42.

⁴⁷ Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза. Научно-практическое пособие // Доступ из справочной правовой системы «ГАРАНТ».

нормативно-правовой акт, а в итоге издается другой, коренным образом отличающийся от обсуждаемого, хотя и имеющий то же самое название»⁴⁸.

На сегодняшний день проблема, отмеченная указанными правоведами, минимизирована – создан специальный сайт в сети Интернет, на котором федеральные органы исполнительной власти обязаны публично размещать проекты нормативных правовых актов. Кроме того, вся информация по изменениям актов доводится до Минюста России (п. 5 Постановления Правительства РФ № 96).

Добиться соблюдения принципа проверяемости будет возможно, когда методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы будут четко сформулированы и позволят проводить проверку результатов антикоррупционной экспертизы, заключающуюся в сравнении полученных по результатам проведенной экспертизы выводов с конкретными стандартами ее проведения⁴⁹.

4. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу.

Компетентность экспертов является важной составляющей при проведении антикоррупционной экспертизы, поскольку именно от знаний и опыта этих лиц зависит результат проводимого ими исследования.

Совершенно очевидно, что для подготовки экспертного заключения высокого уровня требуется эксперт, прошедший специальное обучение по правовой экспертизе (и имеющий соответствующее подтверждение прохождения обучения). Причем чем выше коррупционные риски принимаемого нормативного правового акта и чем большее количество правоотношений он затрагивает, тем выше требования должны предъявляться к эксперту: ученые степени и звания, более продолжительный опыт работы, наличие соответствующих научных исследований. Можно согласиться с

⁴⁸ Избачков Ю.С., Рыбак К.Е. О качестве антикоррупционных экспертиз // Культура: управление, экономика, право. 2011. № 1. С. 34.

⁴⁹ Алешкова Н.П. Принципы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 5. С. 42 – 43.

мнением О.А. Селезневой о целесообразности установления процедуры конкурсного отбора экспертов по аналогии с практикой сложившейся при формировании состава судебных экспертов⁵⁰. Так, согласно ст. 86 АПК РФ и ст. 204 УПК РФ в заключении эксперта должны быть отражены, кроме прочего, сведения о государственном судебно-экспертном учреждении, об эксперте (фамилия, имя, отчество, образование, специальность, стаж работы, ученая степень и ученое звание, занимаемая должность), которым поручено проведение судебной экспертизы. Таким образом, стороны в судебном процессе имеют возможность ознакомиться с этими сведениями и апеллировать к уровню профессионализма и компетентности эксперта другой стороны, а судья соглашается с высказанным мнением или нет, в чем и выражается конкурсный отбор экспертов. Применительно к настоящему исследованию такой отбор должен осуществляться органами, непосредственно проводящими экспертизу.

5. Сотрудничество федеральных, региональных и муниципальных органов власти и их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы.

В литературе существуют разные точки зрения на содержание и смысл этого пункта. Каменская Е.В. и Рождествина А.А. рассматривают данный принцип в качестве обеспечения получения независимыми экспертами от органов государственной власти необходимой информации в процессе проведения антикоррупционной экспертизы»⁵¹. Гончаров Д.Ю. видит в этом принципе «возможность осуществления независимой антикоррупционной экспертизы гражданами и институтами гражданского общества за счет собственных средств и обязанность указания в заключении по результатам экспертизы на выявленные в нормативном правовом акте (проекте

⁵⁰ Селезнева О.В. О некоторых проблемах организации правовой экспертизы // Право: теория и практика. 2003. № 8. С. 61 – 63.

⁵¹ Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза // Доступ из справочной правовой системы «ГАРАНТ».

нормативного правового акта) коррупциогенные факторы»⁵².

Думается, что 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. Такая практика уже применяется, например, в Уральском федеральном округе. Так, обеспечивается доступ граждан к информации о деятельности государственных и муниципальных служащих, налажена работа электронного почтового адреса.

В заключение следует отметить, что роль вышеперечисленных принципов сложно переоценить, поскольку именно они регулируют основы осуществления антикоррупционной экспертизы.

В действующем отечественном законодательстве отсутствует классификация антикоррупционной экспертизы. Исследователями предлагаются различные критерии такой классификации.

Так, А.В. Кудашкиным⁵³ предложено антикоррупционную экспертизу классифицировать в зависимости от ее предмета на экспертизу, проводимую:

- применительно к нормативным правовым актам;
- применительно к проектам нормативных правовых актов.

Следующее основание, предложенное А.В. Кудашкиным, – по объему проводимого экспертного исследования разделять антикоррупционную экспертизу на:

- полную (устраняются все коррупциогенные факторы, как указанные, так и не названные в Методике);

⁵² Гончаров Д.Ю. Взаимосвязь нормативных актов как принцип антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. 2010. № 1. С. 5.

⁵³ Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2012. С. 48.

- частичную (устраняются все коррупциогенные факторы, перечисленные в Методике);
- неполную (устраняется один или несколько конкретных коррупциогенных факторов).

Также антикоррупционную экспертизу можно подразделять на обязательную и инициативную.

О.Л. Зориным предлагается большое число критериев, по которым можно классифицировать антикоррупционную экспертизу, в частности:

- «1) объект осуществления (предварительная и последующая);
- 2) место проведения (внутренняя и внешняя);
- 3) субъекту проведения (государственная и независимая);
- 4) способ проведения (самостоятельная и проводимая в рамках осуществления правовой экспертизы);
- 5) способ отбора документов на экспертизу (тотальная, выборочная, тематическая, контрольная, комплексная);
- б) результаты (обязательная и рекомендательная)»⁵⁴.

Также стоит отметить критерии классификации антикоррупционной экспертизы, которые предложили Е.В. Каменская и А.А. Рождествина⁵⁵:

- 1) количество субъектов (экспертов): единоличная и комиссионная (комплексная) экспертиза;
- 2) регулярность проведения экспертизы: временная, систематическая (проводится регулярно);
- 3) количество выявленных коррупциогенных факторов;
- 4) стадия разработки, принятия или действия нормативных правовых актов:
 - превентивная (проводится в отношении проектов нормативных

⁵⁴ Зорин О.Л. Правовой механизм проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов в области обороны: теоретико-правовой аспект // Военное право (электронное научное издание). 2010. № 2. С. 11 – 23.

⁵⁵ Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: Научно-практическое // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

правовых актов);

- текущая (в отношении действующих нормативных правовых актов);
- последующая (при мониторинге применения нормативно-правовых

актов).

Из вышеизложенного видно, что существуют различные подходы к классификации антикоррупционной экспертизы.

2.2. Правовое положение и полномочия субъектов антикоррупционной экспертизы

В настоящий момент правом проведения антикоррупционной экспертизы обладают: прокуратура РФ, Минюст России и его территориальные органы, государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также специально аккредитованные независимые эксперты.

Помимо «государственной», в РФ проводится также и независимая антикоррупционная экспертиза, результатом которой является заключение, содержащее выявленные коррупциогенные факторы и способы их устранения. В качестве способов устранения коррупциогенных факторов может выступать внесение соответствующих правок в проект нормативно-правового акта или нормативно-правовой акт, признание нормативно-правового акта утратившим силу или недействующим, отмена нормативно-правового акта, не вступившего в силу. Заключение независимой экспертизы носит рекомендательный характер, но при этом обязательно к рассмотрению теми должностными лицами, органами или организациями, которым оно направлено. По результатам такого рассмотрения независимым экспертам направляется мотивированный ответ. Исключением из данного правила является случай, когда в заключении независимой антикоррупционной экспертизы не содержится потенциальных способов устранения коррупциогенных факторов. При этом стоит согласиться с некоторыми

авторами в том, что обязанность независимого эксперта при выявлении коррупциогенных факторов предлагать и способы их устранения не является корректным, поскольку в данном случае происходит смешение функций эксперта и нормотворческих полномочий⁵⁶.

Экспертиза проводится прокурорами в ходе осуществления своих полномочий, Минюст России выполняет ее при проведении правовой экспертизы и мониторинга применения нормативных правовых актов, органы, организации и их должностные лица в соответствии с данным Законом. У каждого органа имеется свой правовой акт о проведении антикоррупционной экспертизы.

Соответственно, основаниями для ее проведения являются поступление обращений в прокуратуру, поступление проекта нормативного правового акта на регистрацию, подготовка локальных актов в организациях.

Институты гражданского общества и граждане проводят экспертизу в порядке и сроки, которые определяют самостоятельно по своему усмотрению.

В случае если в процессе проведения экспертизы, возникшие разногласия не были разрешены, они могут быть переданы на рассмотрение суда.

Так, например, прокурор оспаривал в суде областной закон, которым было предусмотрено представительство интересов субъекта РФ в коммерческих организациях. Однако суд заявленное требование отклонил, сославшись на то, что «поведение представителей государственных органов не может быть произвольным, оно определяется соответствующими директивами и доверенностью уполномоченного органа исполнительной власти, поэтому признаков коррупции в таком законе нет»⁵⁷.

Порядок проведения экспертизы различается в зависимости от того, кто

⁵⁶ Леоненко Н.Т. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: осмысление теории и практики // Развитие территорий. 2016. № 3 – 4 (6). С. 28 – 34.

⁵⁷ Определение Верховного Суда РФ от 08.04.2015 № 47-АПГ15-6 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

ее проводит. Так, например, «прокуратура вносит представление об устранении нарушений в соответствующие органы и организации. Прокуратура предлагает способ устранения или вправе обратиться в суд» (ст. 9.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁵⁸).

Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу при анализе проектов нормативных правовых актов, которые ему представляют на регистрацию. Порядок ее проведения установлен постановлением Правительства № 96.

Другие органы и организации проводят экспертизу в соответствии со своими нормативными правовыми актами и локальными актами.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы ее результаты отражаются в соответствующих требованиях и заключениях.

Экспертизу по своей инициативе могут также проводить институты гражданского общества и граждане, однако их заключения носят всего лишь рекомендательный характер (ст. ст. 4 – 5 Закона об антикоррупционной экспертизе).

Как указывает И.С. Романова, анализ приказов министерств и ведомств, регламентирующих порядок проведения внутренней экспертизы на коррупциогенность, позволяет выделить следующие особенности⁵⁹:

1. Основаниями для проведения экспертизы является издание нового нормативного правового акта (в этом случае антикоррупционная экспертиза проводится, как правило, одновременно с правовой экспертизой) и выявление коррупциогенных факторов в результате мониторинга. В некоторых приказах в качестве основания также выделено указание руководителя ведомства.

2. Предметом экспертизы, проводимой федеральными органами

⁵⁸ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) //Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁵⁹ Романова И.С. Особенности проведения министерствами и ведомствами РФ экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность / И.С. Романова // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 78.

исполнительной власти, согласно Закону об антикоррупционной экспертизе являются принятые ими нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов). В том числе обязательна экспертиза актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, но, разумеется, такие акты не подлежат опубликованию в сети Интернет. Несмотря на это, часть министерств и ведомств установили, что ими проводится антикоррупционная экспертиза только в отношении проектов нормативных правовых актов, которыми затрагиваются права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливается правовой статус организаций или которые имеют межведомственный характер, хотя подобное ограничение на федеральном уровне установлено только для проектов, направляемых для публикации на сайте в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Интересным представляется положение в Приказе ФСТ России⁶⁰, в котором содержится требование о необходимости предоставления предложения о разработке нормативного правового акта в юридическое управление для рассмотрения и только потом, с учетом позиции юридического управления, разрабатывается сам проект нормативного акта, который уже в общем порядке проходит правовую и антикоррупционную экспертизу.

3. Субъектом внутренней антикоррупционной экспертизы являются юридические отделы (в различных ведомствах имеющие разнообразные названия – отдел правового и нормативного регулирования, управление правового и методологического обеспечения, правовой департамент, договорно-правовое управление и др.).

4. В приказах установлены сроки проведения антикоррупционной экспертизы. Несмотря на то, что встречаются сроки, равные 30 дням, в

⁶⁰ Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) ФСТ России: приказ ФСТ России от 12.11.2009 № 299 (ред. от 16.10.2013) // Российская газета. 2010. 14 января.

большинстве случаев на экспертизу отведено 7 календарных дней, при этом, если данное время выпадает на праздничные дни, юридический отдел должен проводить экспертизу в ускоренном порядке. Наиболее оптимальным является срок от 3 до 10 рабочих дней, хотя достаточно будет установления только максимальной границы в 7 рабочих или 10 календарных дней, без указания минимального срока. В дополнение к этому следует указывать, что срок может быть продлен министром или руководителем ведомства при сложности или большом размере документа до 1 месяца.

5. По результатам антикоррупционной экспертизы составляется мотивированное заключение, в котором отражаются выявленные коррупциогенные факторы и указываются способы их устранения, если же коррупциогенные факторы выявлены не были, то чаще всего такой акт просто визируется или на нем проставляется штамп о проведении экспертизы. В некоторых случаях сведения о коррупциогенных факторах, выявленных в результате антикоррупционной экспертизы проекта, вносятся только в заключение о результатах проведения правовой экспертизы и самостоятельного заключения не составляется. Встречается также нормативное закрепление обязанности составления не заключения, а служебной записки, хотя в федеральном законодательстве указано, что должно составляться именно заключение.

6. Порядок урегулирования разногласий. Ввиду того, что при обнаружении коррупциогенных факторов юридическим отделом и следующей за этим необходимостью для соответствующих структурных подразделений внести изменения в разработанный ими нормативный правовой акт либо доработать проект нормативного акта, на практике возможно возникновение разногласий между заинтересованными сторонами, т.к. внесение изменений в отдельную норму или ее полная отмена может исказить смысл правового акта.

В связи с этим в ведомственных приказах должен быть утвержден порядок урегулирования таких разногласий, но фактически только треть

министерств и ведомств регламентировали этот вопрос.

7. Особенности проведения антикоррупционной экспертизы проектов. Проект нормативного правового акта, на котором проставлены визы начальников заинтересованных структурных подразделений, должен направляться в юридический отдел для проведения антикоррупционной экспертизы вместе со всеми прочими документами, в соответствии с которыми или во исполнение которых такой проект подготовлен. В некоторых приказах указано, что если проект нормативного правового акта не был направлен для опубликования в сети Интернет либо отсутствуют визы начальников или сопровождающие документы, то такой проект к экспертизе не принимается и возвращается исполнителю.

В порядках проведения антикоррупционной экспертизы, как правило, отмечено, что специалист, проводящий экспертизу, может привлекать в рабочем порядке исполнителя проекта для дачи разъяснений и пояснений в целях наиболее полного и всестороннего исследования.

При выявлении коррупциогенных факторов в проекте нормативного правового акта разработчик должен доработать проект, а затем вновь отправить на экспертизу. Часть ведомств повторно размещают доработанный проект на сайте для независимой экспертизы.

8. При обнаружении коррупциогенных факторов по результатам проведения мониторинга структурные подразделения, проводившие мониторинг, направляют нормативный правовой акт с мотивированным заключением в юридический отдел для антикоррупционной экспертизы. В некоторых министерствах и ведомствах мониторинг проводят на постоянной основе непосредственно юридические службы. По результатам экспертизы следует один из двух вариантов: 1) структурные подразделения готовят предложения по устранению коррупциогенных факторов (разрабатывают проект приказа о внесении изменений в нормативные правовые акты) и отправляют этот проект на антикоррупционную экспертизу, затем все документы направляются руководителю на согласование; 2) все документы

сразу передаются руководителю для принятия решения о необходимости внесения изменений в нормативные правовые акты (ведь фактически получается, что руководитель подписывал акт, содержащий коррупциогенные факторы, и он какое-то время действовал).

Второй вариант встречается чаще, тем не менее, предпочтителен первый, т.к. не всегда руководитель ведомства является грамотным юристом, а работать с уже разработанным проектом, в котором видна степень изменения нормы после ее доработки, гораздо легче.

В некоторых ведомствах при обнаружении коррупциогенных факторов при мониторинге установлена обязанность для структурных подразделений направлять нормативный правовой акт не только в юридический отдел на антикоррупционную экспертизу, но еще и на сайт для независимой экспертизы.

9. Помимо самостоятельного проведения антикоррупционной экспертизы своих актов, министерства и ведомства должны обеспечить проведение независимой экспертизы и в этих целях размещать проекты нормативных правовых актов в сети Интернет⁶¹. Изначально проекты размещались на официальных сайтах разработавших их министерств и ведомств, а с 2013 г. – на едином сайте. С этого времени независимые эксперты не тратят времени на просмотр официальных ведомственных сайтов, которых довольно много, в поисках объекта экспертизы, тем более что проекты в большинстве случаев размещаются всего на 7 дней.

Поступившие заключения независимых экспертов в большинстве случаев изначально рассматриваются структурным подразделением – разработчиком акта и только потом направляются в юридический отдел либо по мере их поступления, либо уже вместе с доработанным актом при направлении его на повторную антикоррупционную экспертизу. В некоторых

⁶¹ Алешкова Н.П. Принципы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 5. С. 43.

ведомствах юридическим отделам поручено в своем заключении отражать результаты независимой экспертизы.

В течение 30 дней с момента получения заключения независимого эксперта ему направляется мотивированный ответ. Многие министерства и ведомства отметили, что ответ будет направлен в случае, если в заключении имеются положения о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов, получается, что если таких положений нет, то заключение просто игнорируется. Только в приказе Минюста России⁶² указано, что подобные заключения возвращаются эксперту не позднее 30 дней после их регистрации с указанием причин.

В рамках организации грамотного учета мнений независимых экспертов ФСТ России упомянутым выше Приказом от 12.11.2009 № 299 установил обязанность по поступившим заявлениям проводить совещание с участием заместителя руководителя ФСТ России, структурного подразделения, ответственного за разработку проекта нормативного правового акта, и юридического управления, с составлением протокола, в котором отражается мотивированная позиция по итогам рассмотрения независимых заключений. В дальнейшем в ответах экспертам вместо шаблонных фраз указывается действительно аргументированный результат рассмотрения полученных заключений.

Все заключения независимых экспертов прилагаются к проекту при направлении на подпись руководителю. Заключения также отражаются в справке, сопровождающей нормативный правовой акт в Минюст России на государственную регистрацию.

Стоит отметить, что часть министерств и ведомств вместо описания вышеуказанных процедур достаточно лаконично изложили весь порядок

⁶² 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 (ред. от 23.06.2016) // Российская газета. 2013. 18 октября.

проведения независимой экспертизы в одном предложении, а некоторые даже не упомянули о ней⁶³.

Практически нет ни одного приказа, полно и детально регламентирующего порядок антикоррупционной экспертизы в министерстве или ведомстве. Более того, часть министерств и ведомств с момента издания своих приказов в 2009 – 2010 гг. не дорабатывали их, не модернизировали и не вносили даже очевидных изменений (например, название сайта, где теперь размещаются проекты приказов для независимой экспертизы). Встречаются приказы, в которых содержится устаревший перечень из ранее действовавшей Методики 2009 г.⁶⁴, хотя в один из таких приказов в 2012 и в 2014 гг. вносились изменения, но они не затронули перечень. В этой связи федеральные органы исполнительной власти должны провести анализ своих приказов и внести в них соответствующие корректировки в целях устранения противоречий.

Все предложения о введении ответственности в рассматриваемой сфере отклоняются или просто игнорируются. Например, в 2012 г. в Правительство РФ был внесен законопроект о признании нормативного правового акта недействительным, если отсутствуют сведения о проведении в отношении его антикоррупционной экспертизы, но закон не был принят. Без внимания остаются рекомендации ученых теоретиков и практиков в этой области. Еще в 2011 г. Р.У. Рамазанов в своей статье предлагал ввести административную ответственность руководителей министерств и ведомств за несвоевременное размещение в сети Интернет проектов нормативных правовых актов и за

⁶³ Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства по рыболовству: приказ Росрыболовства от 13.04.2010 № 332 // Российская газета. 2010. 21 мая.

⁶⁴ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства связи: приказ Россвязи от 28.10.2009 № 265 // Российская газета. 2009. 18 декабря; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства лесного хозяйства: приказ Рослесхоза от 19.02.2010 № 63 (ред. от 26.02.2014) // Российская газета. 2010. 02 апреля.

несвоевременное рассмотрение заключений независимых экспертов⁶⁵. Д.Ю. Гончаров также отмечает отсутствие последствий при выявлении коррупциогенных факторов в нормах права в рамках расследования конкретных уголовных дел⁶⁶.

В этой связи представляется необходимым и обоснованным закрепление ответственности соответствующих субъектов, которыми могут быть как отдельные госслужащие, так и руководители органов власти, за то, что они не провели экспертизу или провели ее некачественно, либо не разместили проекты нормативных актов в сети Интернет, либо своевременно не рассмотрели заключения независимых экспертов или предоставили немотивированный ответ на заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

В инициативном порядке антикоррупционную экспертизу проводят институты гражданского общества и граждане, которые обладают статусом независимых экспертов.

Следует отметить важность определения каждым субъектом на своем уровне предмета антикоррупционной экспертизы, т.е. тех конкретных нормативных правовых актов и их проектов, которые должны подвергаться проверке. В этих целях соответствующие положения имеет смысл закрепить в организационно-распорядительных документах, регламентирующих порядок проведения антикоррупционной экспертизы в каждом конкретном органе.

⁶⁵ Рамазанов Р.У. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как эффективный способ противодействия коррупции // Право и политика. 2011. № 10. С. 1676.

⁶⁶ Гончаров Д.Ю. Указ соч. С. 47.

ГЛАВА 3. АНАЛИЗ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

3.1. Рассмотрение пробелов и недостатков процедуры антикоррупционной экспертизы. Изучение статистики и правоприменительной практики

На сегодняшний день накоплен серьезный опыт проведения антикоррупционной экспертизы. Так, по информации, представленной на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации⁶⁷ коррупциогенные факторы исключены:

- в 2012 году – из 58 тыс. нормативных документов;
- в 2013 году – из 34 тыс. нормативных документов;
- в 2014 году – из более чем 39 тыс. нормативных документов;
- в 2015 году – из 59 тыс. нормативных документов;
- в 2016 году – из 50 тыс. нормативных документов;
- в 2017 году – из 34 тыс. нормативных документов.

Однако результативность антикоррупционной экспертизы в снижении коррупциогенности российского законодательства недостаточна.

Текущий период функционирования института антикоррупционной экспертизы характеризуется постоянным ростом числа проверок и экспертиз, в результате которых растет число выявляемых коррупциогенных факторов и случаев внесения соответствующих поправок в нормативно-правовые акты. При этом по мере накопления правоприменительного опыта в рассматриваемой сфере наметился ряд проблемных моментов, требующих решения в целях повышения эффективности института антикоррупционной экспертизы.

⁶⁷ <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения – 17.04.2018).

Как отмечается в литературе⁶⁸, независимая антикоррупционная экспертиза на данный момент недостаточно развита, особенно в регионах РФ, где ситуация с независимой антикоррупционной экспертизой осложняется отсутствием поддержки со стороны региональных властей, низкой разработанностью нормативно-правовых актов, состоящих в основном из отсылок к федеральным документам, неопределенностью последствий проведения такой экспертизы.

Формирование практики реализации антикоррупционной экспертной деятельности обращает внимание на создание на уровне субъектов Российской Федерации и на отраслевом уровне, в дополнение к федеральному, нормативной правовой базы, регламентирующей как противодействие коррупции в целом, так и проведение антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, что может создавать определенные сложности. Несмотря на то, что по большей части отраслевые акты ориентированы на разработанные Правила и Методику антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, наличие отраслевых правил (порядков) все же видится избыточным.

Отраслевые правила (порядки) проведения указанных антикоррупционных экспертиз представляют собой некую форму самообследования органа, реализующего нормотворческую инициативу, ориентированную на выявление коррупциогенных факторов. Даже руководствуясь утвержденной Постановлением Правительства № 96 Методикой, представляется достаточно затруднительным осуществить качественную проверку материала его разработчиком.

При этом речь идет не о низком качестве проводимых экспертиз или о недостаточной квалификации лиц, осуществляющих подобные экспертизы.

Неоправданным, представляется совмещение нескольких экспертиз, как

⁶⁸ Дадонов Т.Е. Независимая антикоррупционная экспертиза: проблемы и направления развития // Современные проблемы взаимодействия российского государства и общества. 2016. С. 124 – 126.

это, например, предусмотрено Постановлением Правительства Москвы от 02.06.2009 № 513-ПП «Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы». На Правовое управление Правительства Москвы возложена обязанность по проведению в рамках правовой экспертизы еще и экспертизы на наличие в документах коррупциогенных факторов.

Такой подход, с одной стороны, выглядит достаточно обоснованным и оправданным в части единовременной, комплексной проверки документа и на коррупциогенность, и на наличие правовых коллизий с действующим законодательством.

С другой стороны, проверка на коррупциогенность принимаемого акта осуществляется внутренним структурным подразделением органа, инициирующего принятие соответствующего нормативного документа.

Еще одна проблема заключается в том, что действующая модель антикоррупционной экспертизы, отраженная в Законе об антикоррупционной экспертизе, фактически выстроена под разработчиков нормативно-правовых актов из исполнительной власти, практически не затрагивая законодательную и судебную власть⁶⁹.

Так, на сегодняшний день суды самостоятельно фактически не участвуют в устранении коррупциогенных факторов в законодательстве, а проекты нормативно-правовых актов вообще не могут выступать в качестве предмета судебного разбирательства.

⁶⁹ Южаков В.Н., Бошно С.В., Ефремов А.А., Цирин А.М. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт и перспективы. М.: Издательский дом «Дело», 2014. С. 85; Южаков В.Н., Цирин А.М., Ефремов А.А. Методика мониторинга внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в практику нормотворческой деятельности. М.: Издательский дом «Дело», 2014. С. 126; Южаков В.Н., Цирин А.М. Методики снижения (ликвидации) коррупциогенности нормативных правовых актов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 7 – 26; Южаков В.Н., Ефремов А.А., Цирин А.М. Методика мониторинга внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в нормотворческую деятельность // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 92 – 103.

Как отмечают исследователи, «наибольшее распространение получила практика признания незаконным бездействия органов власти и обязывания провести антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов (45,4% вынесенных судебных решений)»⁷⁰. Данный показатель свидетельствует о массовом неисполнении Закона об антикоррупционной экспертизе.

Анализируя сложившуюся практику, можно прийти к следующим выводам:

1) действующее процессуальное законодательство не содержит норм, которые бы стимулировали активную инициативу судебных органов по выявлению коррупциогенных факторов;

2) в судах большинства субъектов Российской Федерации достаточно распространены дела о наличии коррупциогенных факторов; при этом подавляющее большинство таких дел инициировано органами прокуратуры (суды при этом практически всегда удовлетворяют исковые требования в отличие от дел по заявлениям граждан или организаций, по которым наблюдается обратная картина);

3) отсутствует системность в судебной практике по устранению коррупциогенных факторов.

В тех субъектах Российской Федерации, где имеется значительное число судебных решений, как правило, свыше 80% их составляют решения по заявлениям прокуроров, которыми признается незаконным бездействие региональных органов власти и органов местного самоуправления по непроведению антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их обязанию по ее проведению. Данная судебная практика, по сути, – «принуждение к исполнению Закона об антикоррупционной экспертизе», и ее наличие является свидетельством того, что при внедрении

⁷⁰ 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. 26.

антикоррупционной экспертизы не был произведен соответствующий анализ ресурсов и возможностей субъектов Российской Федерации по внедрению антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов.

Антикоррупционная экспертиза является разновидностью правовой экспертизы, что находит свое отражение не только в части порядка ее проведения, перечня органов и должностных лиц, уполномоченных на ее осуществление, но и в частичном совпадении предметов данных названных экспертиз. Так, предмет антикоррупционной экспертизы согласно Методике включает следующие коррупциогенные факторы, которые должны выявляться в процессе проведения экспертизы:

1) «принятие нормативного правового акта, не входящего в компетенцию правотворческого органа» (подп. «г», «д», «е» п. 3);

2) «несоответствие предмета правового регулирования нормативного правового акта полномочиям правотворческого органа» (подп. «е» и «ж» п. 3, подп. «б» п. 4);

3) «противоречие нормативного правового акта нормативным правовым актам более высокой юридической силы» (подп. «д» п. 3).

Рассмотрение антикоррупционной экспертизы как разновидности правовой экспертизы и отсутствие четких критериев их разграничения привело к тому, что органами прокуратуры, органами юстиции, юридическими службами государственных и муниципальных органов из всего перечня коррупциогенных факторов, указанных в Методике, наибольшее внимание сосредоточивается на тех из них, которые относятся к правовым дефектам нормативных правовых актов и которые в любом случае были бы выявлены и устранены и без проведения антикоррупционной экспертизы.

Вместе с тем, наибольший риск возникновения коррупциогенных факторов связан как раз с такими факторами, которые не имеют непосредственной связи с противоречием нормативного правового акта нормативному акту более высокой юридической силы. К таким факторам можно отнести широту дискреционных полномочий, неполноту

административных процедур, а также завышение требований к лицу, реализующему принадлежащее ему право.

Как показывает анализ практики, органами прокуратуры и юстиции при выявлении коррупциогенных факторов данной группы сделанные выводы обосновываются наличием противоречий соответствующих норм вышестоящим по юридической силе нормативным правовым актам.

Нужно отметить, что вследствие частичного совпадения предметов данных экспертиз стало возможным быстрое и при наименьших затратах привлекать для проведения антикоррупционной экспертизы юристов всех государственных и муниципальных органов, которые уполномочены принимать нормативные правовые акты, а также существенное число специалистов органов прокуратуры и юстиции.

Вместе с тем, для того, чтобы повысить эффективность антикоррупционного анализа нормативных правовых актов, требуется более четкое разграничение собственно правовой и антикоррупционной экспертизы посредством разведения их предметов и задач.

Наиболее резко смещение правовой и антикоррупционной экспертизы критикует С.М. Будатаров, утверждающий, что при «юрлингвистическом» подходе к антикоррупционной экспертизе возникает угроза того, что эксперт будет настроен на «ложный след», вследствие чего он отдалится истинных условий, которые способствуют коррупционным проявлениям⁷¹.

Тот факт, что между правовой и антикоррупционной экспертизами не должно происходить взаимной подмены либо частичного поглощения друг друга, подтверждается требованиями, предъявляемыми к заключениям, которые подготавливает Минюст России при их проведении⁷². Однако при

⁷¹ Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения: специализированный учебный курс / Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. С. 35 – 36.

⁷² О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 (ред. от

перечислении коррупциогенных факторов в Методике необходимость в таком разграничении в полной степени учтена не была.

В ст. 1 Закона об антикоррупционной экспертизе отсутствует описательное определение такого понятия как «экспертиза» и закреплен только такой ее признак, как цель проведения (заключающаяся в выявлении коррупциогенных факторов и их последующем устранении). Думается, что данная дефиниция чрезмерно лаконична, в ней не раскрыты всех ключевые признаки антикоррупционной экспертизы и не обозначено ее место в системе юридической экспертной деятельности. В сущности, базовые характеристики антикоррупционной экспертизы находят свое закрепление не в Законе, а в Методике.

Антикоррупционную экспертизу, как представляется, следует признать в качестве специальной правовой экспертизы, в ходе которой производится оценка нормативных предписаний в прогностическом плане, с точки зрения вероятных социально-юридических последствий, которые могут наступить в случае девиантного поведения должностных лиц, использующих данные им полномочия в целях, отличных от тех, для такие полномочия изначально предоставлялись. Исследователи называют антикоррупционную экспертизу разновидностью экспертизы юридической, отмечая при этом, что антикоррупционной экспертизой преследуются более узкие и специальные цели – оценка возможности «применения норм в процессе деятельности органов публичной власти с точки зрения потенциальных коррупционных возможностей для недобросовестных государственных (муниципальных) служащих»⁷³. Это значит, что оценка нормативных предписаний должна базироваться не только на юридических знаниях, но и в равной степени на знаниях основных коррупционных рисков, которые могут возникнуть в

28.01.2017) // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2346.

⁷³ Хазанов С.Д., Бахтина М.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 65.

процессе осуществления тех или иных видов государственной деятельности, на знаниях основных форм коррупционных отношений, складывающихся при реализации тех или иных полномочий, прав и обязанностей. Это также означает, что объективное экспертное заключение может быть подготовлено только лицом, прошедшим специальную подготовку, получившим требуемый объем знаний касательно коррупции, ее причин и условий.

Тем не менее, качественное и результативное проведение антикоррупционной экспертизы на основе лишь таких знаний также труднодостижимо. Возникновение основных коррупциогенных факторов связано с ненадлежащим регулированием (процессуальным, регламентным) деятельности органов публичной власти и их должностных лиц. Следовательно, для объективного и обоснованного выявления указанных дефектов правовых актов, специалист должен обладать компетентностью по широкому кругу вопросов, в частности, понимать в каких формах и механизмах устанавливаются, закрепляются полномочия органов власти, как происходит наделение их полномочиями и т.п.

Учитывая тот факт, что суть антикоррупционной экспертизы заключается в устранении нормативно-правовых дефектов и профилактике коррупции, при ее проведении необходимо исходить из презумпции добросовестности правотворческого органа, который разработал проект нормативного правового акта. Исследователи указывают, что антикоррупционная экспертиза «не позволяет дать оценку предумышленности или непредумышленности включения в нормативный правовой акт коррупционных факторов. Коррупционность нормы не означает, что она сознательно внесена или непременно будет использована в целях коррупции»⁷⁴.

Следовательно, в процессе антикоррупционной экспертизы не должны возникать нормативно-правовые конструкции, которые приводили бы к

⁷⁴ Хазанов С.Д., Бахтина М.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков. С. 66.

существенному снижению эффективности правоприменительной деятельности, не позволяя должностному лицу принять решение, объективно необходимо в конкретной управленческой ситуации. Прежде всего, это относится к тем нормативным предписаниям, которые предоставляют органу или должностному лицу возможность принятия решений различных видов или, если потребуется, отступление от общей процедуры рассмотрения того или иного вопроса.

Законодательством субъектов РФ регламентируется порядок проведения антикоррупционной экспертизы в субъектах РФ.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что в них существует различный подход к понятию антикоррупционной экспертизы.

Так, например, порядком, утвержденным постановлением администрации Приморского края от 31 декабря 2015 № 555-па, предусматривалось предоставление выделяемых из краевого бюджета субсидий на возмещение затрат, связанных с приобретением топлива, организациям, оказывающим на территории Приморского края услуги по теплоснабжению объектов жилищно-коммунального хозяйства. При этом не были установлены условия и основания для принятия должностными лицами соответствующего решения, что свидетельствует о необоснованно широких пределах их усмотрения, создает условия для злоупотреблений должностными лицами полномочий, необоснованного расходования бюджетных средств. Одним из распространенных коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, принимаемых органами местного самоуправления, является принятие этого акта за пределами компетенции.

Так, прокуратурой Красногвардейского района Санкт-Петербурга составлено отрицательное заключение на проект постановления местной администрации внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга Муниципальный округ Большая Охта «Об утверждении Порядка формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения нужд Внутригородского Муниципального образования Санкт-Петербурга Муниципальный округ Большая Охта».

Кроме того, зачастую наличие коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах муниципального уровня связано с несвоевременным внесением изменений в эти акты, что влечет коллизию правовых норм.

Распространенным также являются случаи несоответствия нормативных правовых актов органов местного самоуправления федеральному законодательству.

Например, в нормативных правовых актах устанавливался срок для обжалования действий (бездействия) должностного лица и принимаемых им решений при предоставлении муниципальной услуги 30 суток, что в два раза превышало срок, установленный федеральным законодательством. В Административных регламентах по предоставлению муниципальных услуг устанавливались требования, создающие условия для необоснованного отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, и, как следствие, необоснованного отказа в предоставлении муниципальной услуги, обеспечения муниципальной услуги несоответствующего качества и доступности, что может явиться условием, способствующим проявлению коррупции и коррупциогенных факторов.

В этой связи целесообразным видится нормативное закрепление на законодательном уровне ответственности муниципальных органов власти за принятие актов, в которых присутствуют коррупциогенные факторы.

Следует указать, что различные муниципальные нормативно-правовые акты различаются своей юридической силой. Определяя место и значение антикоррупционной экспертизы в системе законодательства местного самоуправления, можно выявить отдельные проблемы.

Во-первых, нередко отсутствует согласование норм актов об антикоррупционной экспертизе органов местного самоуправления как с

законами субъектов Российской Федерации, так и с федеральным законодательством.

Во-вторых, акты органов местного самоуправления о проведении экспертизы не отвечают требованиям в части соответствия юридической технике составления нормативного правового акта.

Возможно, ответом на решение данных проблемных вопросов было бы совершенствование федерального законодательства об антикоррупционной экспертизе.

Не может быть не отмечен также серьезнейший недостаток, заключающийся в том, что сама методика проведения данной экспертизы весьма далека от совершенства.

Так, в ней отсутствуют способы, применение которых позволяло бы практически выявлять коррупциогенные факторы, отсутствует также алгоритм, в соответствии с которым должен действовать эксперт, проводя анализ нормативного акта на коррупциогенность. Еще одним важным недостатком методики является закрепление в ней закрытого перечня коррупциогенных факторов, в который, безусловно, входят далеко не все коррупциогенные факторы, встречающиеся на практике.

Несмотря на наличие правовых основ проведения независимой антикоррупционной экспертизы, существует ряд серьезных проблем:

1) требует доработки Административный регламент, утвержденный приказом Минюста России от 27.07.2012 № 146) в части:

– закрепления порядка действий по аккредитации эксперта после истечения срока предыдущей аккредитации;

– установления ответственности независимых экспертов – юридических лиц при утрате ими аккредитационных требований, низкий уровень или явно «заказной» характер их экспертной деятельности;

– реализации механизма приостановления аккредитации независимого эксперта в случае замещения им должности государственной или муниципальной службы, поскольку в данном случае возникает риск

возникновения коррупциогенных факторов;

– подтверждения трудового стажа индивидуальным предпринимателем: в случае, если гражданин осуществляет профессиональную деятельность в статусе индивидуального предпринимателя, трудовым законодательством для него не предусмотрено возможности ведения трудовой книжки на самого себя, следовательно, необходимо закрепить открытый перечень документов, подтверждающих трудовой стаж в подп. «д» п. 18 Административного регламента;

– возможности аккредитации юридических лиц, не только работники которых, но и участники (члены) отвечают соответствующим требованиям для аккредитации в качестве независимых экспертов;

2) в действующем законодательстве не содержится механизма осуществления экспертной деятельности независимых экспертов;

3) в действующем законодательстве об антикоррупционной экспертизе не содержится четкого регулирования ни действий субъектов правотворческой деятельности при получении заключений независимых экспертов, содержащих предложения по устранению обнаруженных коррупциогенных факторов, ни «обратной связи» субъектов правотворчества с независимыми экспертами по письменному уведомлению о результатах рассмотрения заключений экспертов;

4) далеко не в каждом субъекте Российской Федерации региональным законодательством предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы, аналогичная ситуация наблюдается на муниципальном уровне.

Еще одна проблема заключается в следующем. Выдача свидетельства об аккредитации в качестве независимого эксперта проводится в настоящее время по формальным признакам, закрепленным Приказом Минюста России от 27.07.2012 № 146 и Правилами. Данные требования являются единственными законодательно установленными условиями приобретения разрешения на производство экспертного исследования нормативных правовых актов. Учитывая этот факт, следует отметить, что любые иные

требования, не закрепленные в законе, выдвигаемые Минюстом России, проводящим аккредитацию, будут считаться коррупциогенным фактором.

Наличие таких формальных признаков позволяет сделать вывод о непродуманности законодательного регламентирования порядка аккредитации эксперта и, самое главное, не учитывает специфику проводимого исследования, позволяет фактически проводить такое исследование гражданину, получившему высшее образование по любой специальности.

Таким образом, следует указать, что антикоррупционная экспертиза выступает в качестве необходимой меры по противодействию коррупции.

Тем не менее, нужно признать тот факт, что результативность антикоррупционной экспертизы в снижении коррупциогенности российского законодательства на сегодняшний день недостаточна.

Действующая модель антикоррупционной экспертизы, отраженная в Законе об антикоррупционной экспертизе, фактически выстроена под разработчиков нормативно-правовых актов из исполнительной власти, практически не затрагивая законодательную и судебную власть.

Указанные обстоятельства позволяет утверждать, что институт антикоррупционной экспертизы требует серьезной работы для того, чтобы превратиться в действительно эффективный инструмент.

3.2. Формирование альтернативных путей решения наиболее актуальных проблем при проведении антикоррупционной экспертизы

Эффективность антикоррупционной экспертизы может быть повышена в случае применения ряда предложенных ниже мер.

1. Скорректировать преамбулу Закона об антикоррупционной экспертизе.

Необходимо прямо указать в качестве проблемы, для решения которой принят данный федеральный закон, существование коррупционных практик и

создаваемых ими рисков, в основе которых лежит коррупциогенность отечественного законодательства, сформированного и поддерживаемого с применением норм, их дефектов и правовых формул, содержащихся в отечественных нормативных правовых актах (правовые предпосылки коррупции).

При закреплении указанного определения далее могут быть уточнены цели антикоррупционной экспертизы и последующая оценка ее эффективности, заключающейся не в выявлении и даже устранении отдельных коррупциогенных факторов, а в снижении уровня коррупциогенности нормативных правовых актов.

2. Закрепить положение о том, что цель антикоррупционной экспертизы заключается в предотвращении возникновения и ликвидации коррупционных практик и рынков посредством снижения степени коррупциогенности нормативных правовых актов, которые регулируют то или иную сферу деятельности, благодаря предотвращению возникновения правовых предпосылок коррупции, их выявлению и устранению.

Закрепление указанного положения даст возможность в дальнейшем оценивать эффективность антикоррупционной экспертизы не только на основании количества проверенных актов, обнаруженных и исключенных коррупциогенных факторов, но также на основании анализа ее влияния на уровень коррупции в конкретной регулируемой сфере деятельности. Таким образом, произойдет уточнение статуса антикоррупционной экспертизы как инструмента антикоррупционной экспертизы – не последующее устранение выявленных правовых предпосылок коррупции (прежде всего коррупциогенных факторов, но также и содержащих их коррупциогенных норм (если такие нормы не могут быть скорректированы таким образом, чтобы коррупционные факторы были устранены)), как это закреплено в действующей норме Закона об антикоррупционной экспертизе, определяющей цель антикоррупционной экспертизы, а в обязательном порядке.

Такое уточнение статуса антикоррупционной экспертизы как инструмента профилактического воздействия на коррупцию необходимо отразить также и в требованиях к порядку проведения антикоррупционной экспертизы.

3. Раскрыть в тексте закона определения понятий «коррупциогенные факторы» и «коррупциогенные нормы».

При этом коррупциогенные факторы должны быть определены не только посредством их конкретных признаков, но также посредством указания на суть таких признаков. Это позволит устранить фактически действующее в настоящее время ограничение перечня коррупциогенных факторов, которые выявляются и устраняются из нормативных правовых актов. Соответствующие положения можно закрепить, изложив ч. 2 ст. 1 Закона об антикоррупционной экспертизе в новой редакции.

Соответственно, в качестве коррупциогенного фактора следует признавать любой содержащийся в нормативном правовом акте (его проекте) дефект нормы (положения) и правовую формулу, соответствующую этому базовому признаку, в независимости от наличия уже известных вторичных признаков, представленных в определениях типов коррупциогенных факторов.

4. Расширить и уточнить объектный состав антикоррупционной экспертизы:

1) следует включить в число указанных в пунктах 1 и 2 части 3 статьи 3 Закона об антикоррупционной экспертизе подлежащих обязательной антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов:

а) проекты нормативных правовых актов, в том числе проекты федеральных законов, разработанные Администрацией Президента России;

б) проекты федеральных законов, субъектом права законодательной инициативы которых являются депутаты Государственной Думы Российской Федерации.

2) необходимо выделить из всех нормативных правовых актов в

качестве специального объекта антикоррупционной экспертизы (наряду с вновь принятыми нормативными правовыми актами) ранее принятых действующих нормативных правовых актов.

3) следует установить, что антикоррупционная экспертиза проводится в отношении всего массива ранее принятых действующих нормативных правовых актов. Также необходимо установить требования по определению сроков выполнения этой работы.

5. Уточнить перечень субъектов антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов:

1) следует установить обязанность по предотвращению включения в проект нормативного правового акта правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов) для непосредственных разработчиков его норм;

2) необходимо устранить установленные ограничения на участие в проведении антикоррупционной экспертизы заинтересованных лиц, в том числе институтов гражданского общества и граждан, и предусмотрев в дальнейшем меры по их мотивации к проведению антикоррупционной экспертизы;

3) следует предусмотреть проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов судами.

6. Более детально регламентировать специальный статус института антикоррупционной экспертизы в процессах нормотворчества и правоприменения:

1) необходимо уточнить статус антикоррупционной экспертизы в процедурах нормотворчества и правоприменения, в рамках которых предусмотрена ее реализация, но требования к ее проведению в этих процедурах не установлены. Необходимо также урегулировать выполнение антикоррупционной экспертизы в рамках мониторинга применения нормативных правовых актов.

2) необходимо установить требования, исключающие отождествление

антикоррупционной экспертизы с традиционными требованиями нормотворческих процедур, в рамках которых она проводится. С этой целью в предложенном выше дополнении статьи 3 Закона об антикоррупционной экспертизе частью 9 предлагается устанавливать форму заключения по результатам антикоррупционной экспертизы, проводимой при мониторинге применения нормативных правовых актов.

7. Закрепить в перечне принципов антикоррупционной экспертизы также принцип публичности (прозрачности) антикоррупционной экспертизы и ее результатов, предусматривающий, в числе прочего, обязательность публикации соответствующих экспертных заключений, в частности принять следующие меры по повышению информационной прозрачности результатов антикоррупционной экспертизы:

- нормативно закрепить обязательность размещения заключений независимой антикоррупционной экспертизы на сайте regulation.gov.ru;

- нормативно закрепить обязательность формирования единой базы данных, в которой содержались бы экспертные заключения по результатам проведенных антикоррупционных экспертиз;

- обязать государственные органы обнародовать на своих официальных сайтах тексты экспертных заключений, что даст возможность оценивать результативность независимой экспертизы.

8. Уточнить имеющиеся, а также добавить дополнительные требования относительно порядка проведения антикоррупционной экспертизы:

- 1) в части задач (требований) в отношении выявленных коррупциогенных факторов необходимо ужесточить требования к устранению выявленных коррупциогенных факторов;

- 2) с учетом сформулированного выше предложения по дополнению Закона об антикоррупционной экспертизе должны быть разработаны и утверждены требования к порядку проведения анализа коррупциогенности разрабатываемых положений (норм) проекта нормативного правового акта их непосредственными разработчиками, в том числе требования по

подтверждению ими отсутствия коррупциогенных факторов при «сдаче» проекта нормативного правового акта, а также в отношении их ответственности за систематическое включение в проекты нормативных правовых актов коррупциогенных факторов;

3) должны быть разработаны и утверждены требования к порядку проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в том числе ранее принятых действующих нормативных правовых актов при мониторинге их применения;

4) в части 2 Правил следует закрепить пункт «д» следующего содержания:

«д) ранее принятых действующих нормативных правовых актов, регулирующих сферы деятельности с наиболее высокими коррупционными рисками – по ежегодно утверждаемому плану в рамках мониторинга применения нормативных правовых актов в регулируемых сферах деятельности или отраслях (подотраслях) законодательства, проводимого в общем порядке, или в форме специального мониторинга применения ранее принятых действующих нормативных правовых актов».

5) с целью закрепления обязанности судебных органов по выявлению способствовавших коррупционным правонарушениям либо или уходу от ответственности за них коррупциогенных факторов, представляется необходимым:

– дополнение части 1 статьи 3 Закона об антикоррупционной экспертизе пунктом 4, содержащим положения о том, что антикоррупционная экспертиза проводится также судами порядке, определяемом ГПК РФ и УПК РФ, и методикой, определенной Правительством РФ;

– дополнение статьи 4 Закона об антикоррупционной экспертизе новой частью 9, содержащей положения о том, что судами антикоррупционная экспертиза проводится при определении обстоятельств, которые способствуют совершению коррупционных правонарушений, в случае принятия решений по требованиям прокуроров и иных лиц по устранению из

нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, а также при вынесении частных определений;

– дополнение ГПК РФ и УПК РФ соответствующими положениями, устанавливающими необходимость выявления судами применительно к рассматриваемым ими коррупционным правонарушениям не только случаев нарушения законности, но и также способствовавших таким нарушениям либо уходу от ответственности за них коррупциогенных факторов, которые содержатся в соответствующих нормативных правовых актах;

– корректировки корреспондирующих вышеизложенным изменениям постановлений пленумов Верховного суда Российской Федерации.

б) закрепить в законодательстве положения о том, что при несоблюдении законодательства об антикоррупционной экспертизе, а также при систематической подготовке таких проектов нормативных правовых актов, в которых содержатся коррупциогенные факторы, соответствующие лица подлежат ответственности.

9. Внести изменения в Приказ Минюста РФ от 27.07.2012 № 146, касающиеся предъявления дополнительных требований к независимым экспертам, помимо обязательного наличия высшего юридического образования и стажа работы, заключающихся в обязательном прохождении курсов повышения квалификации или профессиональной переподготовки по проведению антикоррупционной экспертизы, либо сдавших специальный квалификационный экзамен в соответствующем органе юстиции.

Указанная категория действует на общественных началах, а их деятельность в большинстве случаев носит рекомендательный характер. Кроме того, законодательно не закреплен правовой статус независимого эксперта: не прописаны права и обязанности независимого эксперта, принципы осуществления экспертной деятельности, ответственность в случае невыполнения независимыми экспертами своих обязанностей, а также злоупотребления своими правами.

Анализ государственного реестра независимых экспертов показывает

низкую активность институтов гражданского общества и граждан Российской Федерации в решении вопросов по противодействию коррупции.

По оценкам Минюста России, лишь 10 % независимых экспертов после получения соответствующего статуса занимаются на практике проведением экспертизы.

Очевидно, что низкая активность независимых экспертов напрямую связана с недостатками законодательного обеспечения, а также с отсутствием моральных стимулов. Рекомендательный характер заключения не стимулирует общественность на участие в проведении антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов. Именно отсутствие должных стимулов является основной причиной бездействия большей части аккредитованных независимых экспертов.

Решением этой проблемы может стать разработка государственной программы, направленной на функциональную поддержку независимых экспертов, создание условий для образования и обмена опытом, эффективное взаимодействие граждан и государства, увеличение количества граждан в качестве аккредитованных независимых экспертов, прочие мероприятия, способствующие развитию и укреплению деятельности независимых экспертов в области антикоррупционной политики.

Несомненно, ценность независимой экспертизы очень высока. Она обусловлена независимостью от органов власти любого уровня и предусматривает возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы узкими специалистами, имеющими специальные знания и практический опыт. Качество проведения антикоррупционной экспертизы напрямую связано с уровнем профессиональной подготовки независимых экспертов, их желанием и технической возможностью осуществлять деятельность по профилактике коррупции. Независимая антикоррупционная экспертиза – реальная упреждающая мера в борьбе против коррупции. И только при активном взаимодействии институтов гражданского общества и граждан Российской Федерации с

государством возможно ее развитие и укрепление в системе нормотворческого процесса.

10. После внесения и апробации соответствующих изменений в Методику, включить ее в текст Закона об антикоррупционной экспертизе, что придаст ей признак обязательности.

Представляется, что предложенные меры должны существенным образом повысить эффективность применения института антикоррупционной экспертизы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложно подвергать сомнению то обстоятельство, что существенное количество коррупционных правонарушений совершается вследствие несовершенства законодательства. Поэтому нельзя недооценивать роль и значение антикоррупционной экспертизы.

Благодаря применению антикоррупционной экспертизы значительно повышается качество правотворчества благодаря снижению числа трудновыполнимых, неопределенных, взаимоисключающих требований, содержащихся в нормативных предписаниях, а также устранению пробельности и коллизионности законодательства.

По результатам проведенного исследования для повышения эффективности антикоррупционной экспертизы предлагаются нижеследующие меры.

1. Скорректировать преамбулу Закона об антикоррупционной экспертизе, дополнив ее указанием на проблему, для решения которой принят данный закон, – существование коррупционных практик и создаваемых ими рисков, в основе которых лежит коррупциогенность отечественного законодательства, сформированного и поддерживаемого с применением норм, их дефектов и правовых формул, содержащихся в отечественных нормативных правовых актах (правовые предпосылки коррупции).

При закреплении указанного определения далее могут быть уточнены цели антикоррупционной экспертизы и последующая оценка ее эффективности, заключающейся не в выявлении и даже устранении отдельных коррупциогенных факторов, а в снижении уровня коррупциогенности нормативных правовых актов.

2. Закрепить положение о том, что цель антикоррупционной экспертизы заключается в предотвращении возникновения и ликвидации коррупционных практик и рынков посредством снижения степени коррупциогенности нормативных правовых актов, которые регулируют ту или иную сферу

деятельности, благодаря предотвращению возникновения правовых предпосылок коррупции, их выявлению и устранению. Таким образом, произойдет уточнение статуса антикоррупционной экспертизы. Аналогичное уточнение статуса антикоррупционной экспертизы как инструмента профилактического воздействия на коррупцию необходимо отразить также и в требованиях к порядку проведения антикоррупционной экспертизы.

3. Раскрыть в тексте закона определения понятий «коррупциогенные факторы» и «коррупциогенные нормы».

При этом коррупциогенные факторы должны быть определены не только посредством их конкретных признаков, но также посредством указания на суть таких признаков. Это позволит устранить фактически действующее в настоящее время ограничение перечня коррупциогенных факторов, которые выявляются и устраняются из нормативных правовых актов. Соответствующие положения можно закрепить, изложив ч. 2 ст. 1 Закона об антикоррупционной экспертизе в новой редакции.

4. Расширить и уточнить объектный состав антикоррупционной экспертизы.

5. Уточнить перечень субъектов антикоррупционной экспертизы.

6. Более детально регламентировать специальный статус института антикоррупционной экспертизы в процессах нормотворчества и правоприменения.

7. Закрепить в перечне принципов антикоррупционной экспертизы также принцип публичности (прозрачности) антикоррупционной экспертизы и ее результатов, предусматривающий, в числе прочего, обязательность публикации соответствующих экспертных заключений, в частности принять следующие меры по повышению информационной прозрачности результатов антикоррупционной экспертизы.

8. Уточнить имеющиеся, а также добавить дополнительные требования относительно порядка проведения антикоррупционной экспертизы.

9. Внести изменения в Приказ Минюста РФ от 27.07.2012 № 146,

касающиеся предъявления дополнительных требований к независимым экспертам, помимо обязательного наличия высшего юридического образования и стажа работы, заключающихся в обязательном прохождении курсов повышения квалификации или профессиональной переподготовки по проведению антикоррупционной экспертизы, либо сдавших специальный квалификационный экзамен в соответствующем органе юстиции.

По оценкам Минюста России, лишь 10 % независимых экспертов после получения соответствующего статуса занимаются на практике проведением экспертизы.

Очевидно, что низкая активность независимых экспертов напрямую связана с недостатками законодательного обеспечения, а также с отсутствием моральных стимулов. Рекомендательный характер заключения не стимулирует общественность на участие в проведении антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов. Именно отсутствие должных стимулов является основной причиной бездействия большей части аккредитованных независимых экспертов.

Решением этой проблемы может стать разработка государственной программы, направленной на функциональную поддержку независимых экспертов, создание условий для образования и обмена опытом, эффективное взаимодействие граждан и государства, увеличение количества граждан в качестве аккредитованных независимых экспертов, прочие мероприятия, способствующие развитию и укреплению деятельности независимых экспертов в области антикоррупционной политики.

10. После внесения и апробации соответствующих изменений в Методику, включить ее в текст Закона об антикоррупционной экспертизе, что придаст ей признак обязательности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) //Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2394.

3. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – 2004. – № 33. – С. 225 – 260.

4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

6. Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3108.

7. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» //Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

8. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» //Собрание законодательства РФ. –2009. – № 29. – Ст. 3609.

9. Указ Президента РФ от 28.10.2005 № 1244 «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 44. – Ст. 4536.

10. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // Российская газета. – 2008. – 22 мая.

11. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы» //Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 14. – Ст. 1985.

12. Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» //Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 10. – Ст. 1240 (документ утратил силу в связи с изданием Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

13. Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 № 196 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» //Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 10. – Ст. 1241 (документ утратил силу в связи с изданием Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

14. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. – 2010. – 5 марта.

15. Постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. –2009. – № 19. – Ст. 2346.

16. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» //Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

17. Методические рекомендации «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов» (одобрены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 № 34) // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

18. Приказ Минюста России от 31.03.2009 № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» // Российская газета. – 2009. – 29 апреля.

19. Приказ Россвязи от 28.10.2009 № 265 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства связи» // Российская газета. – 2009. – 18 декабря.

20. Приказ ФСТ России от 12.11.2009 № 299 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) ФСТ России» // Российская газета. – 2010. – 14 января.

21. Приказ Рослесхоза от 19.02.2010 № 63 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства лесного хозяйства» // Российская газета. – 2010. – 02 апреля.

22. Приказ Росрыболовства от 13.04.2010 № 332 «Об утверждении

Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства по рыболовству» // Российская газета. – 2010. – 21 мая.

23. Приказ Росфиннадзора от 30.07.2010 № 401 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» // Российская газета. – 2010. – 29 сентября.

24. Приказ Минкультуры России от 15.12.2010 № 774 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства культуры Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 10.

25. Приказ Минюста России от 21.10.2011 № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» // Российская газета. – 2011. – 18 ноября.

26. Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» // Российская газета. – 2012. – 18 мая.

27. Приказ Минюста России от 27.07.2012 № 146 «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» // Российская газета. – 2012. – 29 августа.

28. Приказ Госкорпорации «Росатом» от 20.09.2013 № 1/2-НПА «Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной

экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Госкорпорации «Росатом» // Российская газета. – 2014. – 10 января.

29. Приказ Минюста России от 04.10.2013 № 187 «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» // Российская газета. – 2013. – 18 октября.

30. Распоряжение губернатора Томской области от 15 марта 2007 г. № 133-р «О методике экспертизы нормативных правовых актов Томской области и их проектов на коррупциогенность» // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

Специальная литература

31. Акопджанова М.О. Особенности применения законодательства об антикоррупционной экспертизе // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 873 – 876.

32. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография. – Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012. – 276 с.

33. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / М.С. Азаров, В.В. Астанин, И.С. Барзилова и др.; сост. Е.Р. Россинская. – М.: Проспект, 2010. – 96 с.

34. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: Терминологический словарь / Под ред. П.А. Кабанова. – М., 2010. – 121 с.

35. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральный и региональный аспекты) / Под ред. Н.А. Лопашенко. – М., 2011. – 211 с.

36. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: Монография / Е.Р. Россинская, Е.И.

Галяшина. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2014. – 185 с.

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

38. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральный и региональные аспекты) / Под ред.: Лопашенко Н.А. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 248 с.

39. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (в аспекте современной экспертологии): Учеб. пособие / Под ред. Е.Р. Россинской. – М., 2014. – 96 с.

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

41. Балдин В.В. Роль прокуратуры в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Прокурор. – 2016. – № 4. – С. 28 – 29.

42. 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.

43. Бахтина М.С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 106 – 110.

44. Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения: специализированный учебный курс. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. – 120 с.

45. Виноградов Т.П. Экспертиза законопроектов в России: современное состояние и пути развития // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 24 – 28.

46. Волконская Е.К. Типология личности преступника-коррупционера // Российский следователь. – 2013. – № 14. – С. 33 – 34.

47. Воронина Ю.И. К вопросу о содержании принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации / Ю.И. Воронина // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2013. – № 2-1. – С. 115 – 121.

48. Воронина Ю.И. К вопросу о содержании принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. – 2013. – Вып. 1. – С. 115 – 121.

49. Головощинский К.И. Коррупциогенность правовых норм / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. Режим доступа: <http://www.indem.ru/corrupt/golovsh/>. – Загл. с экрана.

50. Гончаров Д.Ю. Взаимосвязь нормативных правовых актов как принцип антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. – 2010. – № 1. – С. 4 – 8.

51. Гончаров Д.Ю. Возможности антикоррупционной экспертизы в расследовании коррупционных преступлений // Российская юстиция. – 2012. – № 11. – С. 45 – 49.

52. Дадонов Т.Е. Независимая антикоррупционная экспертиза: проблемы и направления развития / Т.Е. Дадонов // Современные проблемы взаимодействия российского государства и общества. – 2016. – С. 124 – 126.

53. Езикян В.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы правоприменительной и правоохранительной деятельности в современных условиях: Материалы VIII Международной научно-практической конференции, г. Новочеркасск, 26 апреля 2010 г. – Новочеркасск: ЮРГТУ (НПИ), 2010. – С. 15 – 21.

54. Избачков Ю.С., Рыбак К.Е. О качестве антикоррупционных экспертиз // Культура: управление, экономика, право. – 2011. – № 1. – С. 34.

55. Кабанов П.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации // Юридическая техника. –

2014. – № 8. – С. 171 – 175.

56. Кабашов С.Ю. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: организация и вопросы документирования: Учеб. пособие. – М., 2015. – 240 с.

57. Качалов В.В. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как одна из мер профилактики коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 1. – С. 26 – 29.

58. Качалов В.В. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как одна из мер профилактики коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 1. – С. 26 – 29.

59. Кирилин А.В. Анतिकоррупционная экспертиза НПА: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Юстиция. – 2016. – № 3. – С. 52 – 62.

60. Кирилин А.В. Анतिकоррупционная экспертиза НПА: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Юстиция. – 2016. – № 3. – С. 52 – 62.

61. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукова и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2016. – 568 с.

62. Копытин Д.А., Шанина А.А. Превенция коррупционных нарушений в деятельности российских компаний. Анतिकоррупционное законодательство США, Великобритании и России // Предпринимательское право. – 2016. – № 3. – С. 39 – 46.

63. Кудашкин А.В. Анतिकоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. – М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 368 с.

64. Кузнецова О.А., Абрамов Г.Ф. К вопросу о предупреждающих мероприятиях в сфере противодействия коррупции: эффективность,

перспективность, проблематичность // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 707 – 716.

65. Леоненко Н.Т. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: осмысление теории и практики / Н.Т. Леоненко // Развитие территорий. – 2016. – № 3 – 4 (6). – С. 28 – 34.

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

67. Мамитова Н.В. Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России // Юридические исследования. — 2014. – № 11. – С. 1 – 14.

68. Маслакова Е.А. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и их проектов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 4. – С. 3 – 5.

69. Маслакова Е.А. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и их проектов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 4. – С. 3 – 5.

70. Нестеров А.В. О судебном антикоррупционном нормоконтроле // Право и безопасность. – 2010. – № 3. – С. 55 – 59.

71. Полукаров А.В. Коррупциогенные риски в социальном законодательстве и административно-правовые средства противодействия им // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 1. – С. 79 – 94.

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

73. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / С.А. Авакьян, И.П. Кененова, А.С. Ковлер и др.; отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2016. – 512 с.

74. Прудентов Р.В. Общественный контроль как инструмент противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 10. – С. 37 – 42.

75. Рамазанов Р.У. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как эффективный способ противодействия коррупции // Право и политика. – 2011. – № 10. – 1674 – 1678.

76. Романова И.С. Особенности проведения министерствами и ведомствами РФ экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность // Административное право и процесс. – 2016. – № 4. – С. 76 – 80.

77. Романова И.С. Особенности проведения министерствами и ведомствами РФ экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность // Административное право и процесс. – 2016. – № 4. – С. 76 – 80.

78. Селезнева О.В. О некоторых проблемах организации правовой экспертизы // Право: теория и практика. – 2003. – № 8. – С. 61 – 63.

79. Соколова М.А. Дефекты юридических документов: монография. – М.: Юриспруденция, 2016. – 160 с.

80. Справочная информация: «Перечень порядков проведения антикоррупционной экспертизы, включая независимую антикоррупционную экспертизу» // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

81. Татишвили Т.М. Антикоррупционная экспертиза в системе мер противодействия и предотвращения коррупции // Право и современные государства. – М.: Фонд «Консалтинга и правовой защиты населения». – 2013. – № 3. – С. 41– 48.

82. Филатов С.В. Обращение прокурора в суд в целях исключения коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов // Администратор суда. – 2016. – № 3. – С. 40 – 42.

83. Хазанов С.Д., Бахтина М.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков

// Российский юридический журнал. – 2016. – № 3. – С. 63 – 67.

84. Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2014. – № 7. – С. 143 – 171.

85. Черепанова Е.В. Противодействие коррупции в государственном управлении // Журнал российского права. – 2017. – № 4. – С. 100 – 105.

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

87. Южаков В.Н. Возможности повышения результативности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов / В.Н. Южаков, А.А. Ефремов // Государственное управление: в поисках результативности. – М., 2016. – С. 161 – 188.

88. Южаков В.Н., Бошно С.В., Ефремов А.А., Цирин А.М. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт и перспективы. – М.: Издательский дом «Дело», 2014. – 144 с.

89. Южаков В.Н., Ефремов А.А., Цирин А.М. Методика мониторинга внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в практику нормотворческой деятельности. – М.: Издательский дом «Дело», 2014. – 204 с.

90. Южаков В.Н., Ефремов А.А., Цирин А.М. Методика мониторинга внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в нормотворческую деятельность // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 92 – 103.

91. Южаков В.Н., Цирин А.М. Методики снижения (ликвидации) коррупциогенности нормативных правовых актов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 4. – С. 7 – 26.

Материалы судебной практики

92. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) // Российская газета. – 2007. – 08 декабря.

93. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 // Российская газета. – 2009. – 30 октября.

94. О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 // Российская газета. – 2013. – 17 июля.

95. Определение Верховного Суда РФ от 08.04.2015 № 47-АПГ15-6 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

96. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы локальных нормативных правовых актов и проектов локальных нормативных правовых актов Арбитражного суда Саратовской области (утв. Приказом Арбитражного суда Саратовской области от 21.04.2014 № 62-од). – Режим доступа: <http://saratov.arbitr.ru/node/13734>. – Загл. с экрана.

97. Апелляционное определение Астраханского областного суда от 05.09.2012 по делу № 33-2692/2012 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

98. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 17.04.2013 № 33-3658/2013 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

99. Апелляционное определение Мурманского областного суда от 17.04.2013 № 33-1366 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

100. Постановление Президиума Хабаровского краевого суда от 12.10.2015 № 44га-74/2015 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

101. Генеральная Прокуратура Российской Федерации: сайт. – Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/>. – Загл. с экрана.

Зарубежные источники

102. Claussen H.R. Corruption im öffentlichen Dienst. Carl Heymanns Verlag. – Muenchen, 1995. – 112 s.

103. Gilman S.C. Presidential Ethics and the Ethics of the Presidency // *Annals, AAPSS*. – 1995. – № 537. – P. 58 – 75.

104. Grossman, G. and Helpman, E. Protection for Sale // *The American Economic Review*. – Vol. 84. – 1994. – No. 4. – P. 833 – 850.

105. Roberts R.N. and Doss M.Jr. Public Service and Private Hospitality. A Case Study in Federal Conflict-of-interest Reform // *Public Administration Review* 52. – 1992. – P. 52.

106. Rohr J.A. Ethical Issues in French Public Administration // *Public Administration Review* 51. – 1991. – P. 283 – 297.

107. Schaupensteiner Wolfgang Wachstumsbranche Korruption.// *Kriminalistik*. – 2003. – № 1. – 229 s.

108. Stark A. Public Sector Conflict of Interest at the Federal Level in Canada and the U.S.: Differences in the Understanding and Approaches // *Public Administration Review* 52. – 1992. – P. 427 – 437.