

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов

Исполнитель студент группы 321-об2 _____ (дата, подпись)	В. В. Кучер
Руководитель старший преподаватель _____ (дата, подпись)	Ю. Д. Кокамбо
Нормоконтроль _____ (дата, подпись)	Н. С. Архипова

Благовещенск 2017

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 51 с., 49 источника.

### АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА, ПРАВОВОЙ АКТ, ЭКСПЕРТ, МЕТОДИКА, ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Цель исследования заключается в комплексном теоретическом и научно - практическом анализе антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в том числе выявление особенностей правового регулирования исследуемого института и формирование предложений по совершенствованию законодательства.

Объектом исследования в настоящей бакалаврской работе являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией положений законодательства, посвященного антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Предметом настоящего исследования являются нормы антикоррупционного законодательства, подзаконные нормативные правовые акты, нормы российского законодательства, содержащие коррупциогенные факторы, научные работы, а также материалы периодической печати.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Антнкоррупцноннэ экспертнза: становленне н правовые аспекты	7
1.1 Историко – правовой анализ антнкоррупцноннэ экспертнзы в Росснн	7
1.2 Поняте, целн, задачи н принцыпы антнкоррупцноннэ экспертнзы	13
1.3 Проведенне антнкоррупцноннэ экспертнзы в Управленнн Мнннстерства юстнцн Амурской облэстн	30
2 Проблемы проведення антнкоррупцноннэ экспертнзы	35
2.1 Соотношенне антнкоррупцноннэ н правовой экспертнзы правовых актов н нх проектов	35
2.2 Методнка проведення антнкоррупцноннэ экспертнзы	40
Заклученне	48
Бнблнграфнческнй спнсок	51

## ВВЕДЕНИЕ

Масштабный характер коррупции в России обусловил необходимость противодействия ей посредством разработки и применения системы превентивных мер правового, организационного, криминологического характера. Правовое обеспечение противодействия коррупции обусловлено несовершенством законодательства, имеющимися пробелами в нем, наличием большого количества отсылочных и бланкетных норм, нечеткостью изложения текста. Это создает сложности при уяснении его содержания. Такие правовые акты нередко дают возможность легализации коррупционных действий, и в силу этого они противоречат публично-правовым интересам.

В целях исключения коррупциогенных проявлений в процессе законотворческой деятельности, а также на стадии применения нормативных правовых актов, проводится антикоррупционная экспертиза, т. е. оценка действующих нормативных правовых актов, проектов с целью выявления в этих нормах факторов, имеющих коррупциогенный характер.

Согласно ч. 3 ст. 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г., в борьбе с коррупцией 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, т. е. антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов.

Как правовой институт антикоррупционная экспертиза базируется на ряде специальных сущностных идей, которые законодательно определены вст. 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>1</sup>.

Задачей данной экспертизы является установление дефектов законода-

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2009. 18 апреля. № 133.

тельства, которые могут привести к возможности корыстного истолкования и использования норм, создавая питательную почву для коррупционных проявлений.

Так, А. Р Нематов отмечает, что нормативное закрепление коррупционных факторов и их внедрение в законодательство придает коррупционным действиям должностных лиц легитимный характер. Тем самым коррупциогенные акты придают коррупционным действиям правовой и законный характер<sup>2</sup>.

Объектом исследования в настоящей бакалаврской работе являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией положений законодательства, посвященного антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Предметом настоящего исследования являются нормы антикоррупционного законодательства, подзаконные нормативные правовые акты, нормы российского законодательства, содержащие коррупциогенные факторы, научные работы, а также материалы периодической печати.

Цель исследования заключается в комплексном теоретическом и научно - практическом анализе антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в том числе выявление особенностей правового регулирования исследуемого института и формирование предложений по совершенствованию законодательства.

Для достижения указанных целей были поставлены следующие задачи:

- изучить историю развития антикоррупционной экспертизы в России;
- проанализировать цели, задачи и принципы антикоррупционной экспертизы;
- изучить порядок проведения антикоррупционных экспертиз в Управлении Министерства Юстиции Амурской области;
- рассмотреть соотношение правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;

---

<sup>2</sup>Нематов А. Р. Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов как фактор противодействия коррупции в Таджикистане // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 29 - 34.

- проанализировать методику проведения антикоррупционной экспертизы;

- внести предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего исследуемый институт.

Методология исследования основывается на диалектико-материалистическом методе научного познания правовых явлений. Принципы объективности, связи, развития, противоречивости являются основополагающими. В исследовании широко использованы основные законы и категории диалектики применительно к его предмету. Используются также общенаучные и некоторые специальные методы, в том числе системный, исторический, логический, сравнительно-правовой и другие.

Материал выпускной квалификационной работы сгруппирован в следующую структуру: введение, два раздела, каждый из которых состоит из подразделов, а также заключение, библиографический список.

# 1 АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА: СТАНОВЛЕНИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

## 1.1 Историко правовой анализ развития антикоррупционной экспертизы в России

Право, являясь важнейшим фактором жизнедеятельности любого современного общества и государства, регулируя общественные отношения, призвано не только способствовать развитию прогрессивных тенденций, но и использовать свой потенциал против негативных социальных явлений, к числу которых относится коррупция, которая в XXI веке приобрела особый размах. Заметное место здесь занимает антикоррупционная экспертиза правовых актов. Ее значение связано с возможностями выявления коррупциогенных факторов в нормативных документах, формированием позитивных требований к разработке нормативных правовых актов, обеспечивающих их необходимое качество, а также направленностью на превенцию коррупционных практик.

Этот механизм получил правовую основу и реализуется на международном, федеральном и региональном уровнях.

Масштаб угрозы, которую представляет коррупция для развития человеческого общества, обусловил степень озабоченности мирового сообщества данной проблемой. Это нашло выражение в многочисленных международных антикоррупционных инициативах, выработке фундаментальных международных документов о борьбе с коррупцией<sup>3</sup>.

Так, 31 октября 2003 г. в ходе проведения 58-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (ООН) была принята Конвенция ООН против коррупции (UNCAC)<sup>4</sup> Конвенция представляет собой многосторонний международно-правовой акт, в основу которого положен комплексный подход, отражающий сложную социально-правовую природу коррупции, раз-

---

<sup>3</sup>Богуш Г. И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: диссертация ... кандидата юридических наук. М. 2004. С. 3.

<sup>4</sup>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.

нообразии и многоуровневый характер мер борьбы с этим злом, предусматривает меры по предупреждению коррупции, наказанию виновных, а также механизмы международного сотрудничества в борьбе с ней, обязывает государства-участников проводить политику противодействия коррупции, принимать соответствующие законы и учреждать специальные органы для борьбы с коррупцией, кроме того, Конвенция призвана стимулировать углубление антикоррупционного сотрудничества на межгосударственном уровне.

Несмотря на то, что Россия в числе первых подписала Конвенцию ООН против коррупции, ратифицировала она ее только в 2006 году. С момента ратификации, согласно п. 3 ст. 5 Конвенции, который предписывает государству-участнику стремиться периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней<sup>5</sup>, в нашей стране появились правовые основания проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Между тем некоторые авторы<sup>6</sup> считают, что правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в нашей стране были заложены в принятом на состоявшемся 15 ноября 2003 г. в г. Санкт-Петербурге 22-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств (СНГ) Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Согласно п. 2 Постановления данный Модельный закон был направлен в парламенты государств - участников СНГ и рекомендован для использования в национальном законодательстве.

В ст. 10 Модельного закона антикоррупционная экспертиза правовых актов обозначена как одна из мер предупреждения коррупционных правонарушений, а в п. 1 ст. 14 сказано, что «антикоррупционная экспертиза правовых актов

---

<sup>5</sup>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.

<sup>6</sup>Лопашенко Н. А. и др. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральные и региональные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2011. С. 5.

и проектов правовых актов является видом криминологической экспертизы, порядок проведения которой, статус экспертов и последствия поступления отрицательных заключений при проведении такой экспертизы определяются законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами субъектов государств (для федеративных государств)».

В п. 2 ст. 14 определено, что обязательно подлежат антикоррупционной проверке национальные законы и их проекты, устанавливающие гражданско-правовую, дисциплинарную, административную или уголовную ответственность, а также иные нормативно-правовые акты и их проекты, относящиеся к приоритетным сферам правового регулирования антикоррупционной политики.

Приоритетные сферы, в свою очередь, определены в ст. 5 Модельного закона, к ним отнесены:

- реализация избирательных прав и права на референдум; деятельность политических партий; государственная и муниципальная службы; служба в коммерческих организациях;

- служба в некоммерческих организациях, не являющихся государственными органами, органами местного самоуправления или их учреждениями;

- особые сферы исполнения полномочий органов государственной власти, в том числе: законотворчество, судебная и правоохранительная деятельность, бюджетный процесс, банковская деятельность, кредитование, эмиссия ценных бумаг, приватизация государственного и муниципального имущества, государственные закупки, регистрация и лицензирование видов деятельности, экспертиза и сертификация товаров и услуг, предоставление и получение международной финансовой и гуманитарной помощи.

Таким образом, с принятием Модельного закона у российского парламента появилась возможность имплементировать целиком или частично положения, касающиеся антикоррупционной экспертизы, в отечественное законодательство. Однако этого не произошло.

Первое косвенное упоминание в современном российском законодательстве о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) можно найти в утвержденном в 2005 г. Положении о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности<sup>7</sup>. В нем говорится, что на Комиссию возлагается функция организации проведения криминологической экспертизы отдельных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти по вопросам обеспечения общественной безопасности в целях выявления в них положений, способствующих коррупции, а также по поручению Совета Безопасности - экспертизы проектов решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по указанным вопросам.

В октябре 2005 г. Правительство Российской Федерации утверждает Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 г. г., заложив в нее существенный антикоррупционный потенциал. Так, Концепцией установлено, что необходимым условием оптимизации функций органов исполнительной власти является ликвидация коррупции в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которая стала важнейшей проблемой, препятствующей повышению эффективности государственного управления.

В связи с тем, что в ряде органов исполнительной власти возникают дополнительные условия для коррупции, Концепцией определены критерии их распределения в группы с повышенным коррупционным риском. Для таких органов исполнительной власти характерны

---

<sup>7</sup>Указ Президента РФ от 28.10.2005 № 1244 (ред. от 06.05.2011) «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам Содружества Независимых Государств», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности») // Собрание законодательства РФ. 2005. 31 октября. № 44. Ст. 4536.

- наличие полномочий, связанных с распределением значительных финансовых средств;

- высокая степень свободы действия, вызванная спецификой их работы;

- высокая интенсивность контактов с гражданами и организациями.

Кроме того, Концепцией предусмотрена необходимость:

- создания специальных антикоррупционных механизмов в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции;

- внедрения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность;

- создания методической основы оценки коррупциогенности государственных функций;

- разработки пакета антикоррупционных нормативных правовых актов, а также ведомственных и региональных антикоррупционных программы.

Несмотря на всю монументальность прописанных в Концепции механизмов, ограничивающих возможности коррупции, следует согласиться с мнением Н.А. Лопашенко, которая справедливо отмечает, что из-за отсутствия единой методики проведения криминологических экспертиз и неурегулированности их правового статуса (юридические последствия этих экспертиз нигде официально не были прописаны в федеральном законодательстве) данные экспертизы носили ситуативный и по большей части формальный характер.<sup>8</sup>

10 мая 2006 г. в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России В.В. Путин отметил, что авторитет государства должен основываться не на вседозволенности и попустительстве, а на способности принимать справедливые законы и твердо добиваться их исполнения, признавая, «что, несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути

---

<sup>8</sup>Лопашенко Н. А. и др. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральные и региональные аспекты). М.: Юрлитинформ, 2011. С. 13.

нашего развития – коррупцию»<sup>9</sup>.

С этого момента в национальном законодательстве начинается планомерное, систематическое противодействие коррупции. Начинают формироваться правовые и организационные основы противодействия данному негативному социальному явлению.

В 2006 году, как уже отмечалось выше, Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, официально закрепив в своей правовой системе обязанность проводить специализированную экспертизу законодательства, направленную на снижение коррупционных рисков.

В июле 2008 г. Указом Президента утвержден Национальный план противодействия коррупции<sup>10</sup>, который наряду с конкретными антикоррупционными мероприятиями содержал ряд мер общего стратегического характера, в том числе меры, направленные на совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы.

В декабре 2008 г. в России принимается специальный Федеральный закон «О противодействии коррупции»<sup>11</sup>, которым были установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Кроме того, в законе дано развернутое понятие термина «коррупция».

Однако во всех рассмотренных выше нормативных правовых актах лишь упоминалось о необходимости проведения экспертизы (антикоррупционной, криминологической, правовой), а процедура ее проведения не раскрывалась.

Первыми документами, описывающими процедуру проведения антикоррупционной экспертизы, в нашей стране стали утвержденные в марте 2009 г. Постановлением Правительства Российской Федерации

---

<sup>9</sup>Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации (10 мая 2006 г.) // Российская газета (Федеральный выпуск). 2006. 11 мая. № 4063.

<sup>10</sup>Национальный план противодействия коррупции, утв. Указом Президента РФ от 31.07.2008 № Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 августа. № 164(4721) (утратил силу)

<sup>11</sup>Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 декабря. № 266.

Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, которые в настоящее время утратили силу.

Летом 2009 года принимается специальный Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», устанавливающий правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Это стал, по сути, первый закон, полностью регламентирующий проведение антикоррупционной экспертизы в нашей стране.

## **1.2 Понятие, цели, задачи и принципы антикоррупционной экспертизы**

Борьба с коррупцией представляет собой сложную системную деятельность, направленную на снижение и нейтрализацию уровня коррупционных элементов в государстве, создание административных барьеров её развития и распространения. В системе средств борьбы с коррупцией особая роль принадлежит предупредительно-профилактическим мерам, среди которых важное место отводится организационным и правовым способам совершенствования законодательной деятельности.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов выступает в качестве механизма повышения эффективности законодательства, она способствует устранению дефектов законодательства, которые могут порождать коррупционные правонарушения.

Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии

коррупции»<sup>12</sup> установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, среди мер по профилактике коррупции в особую категорию выделена антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

От эффективности проведения антикоррупционной экспертизы в значительной степени зависит качество нормативного правового акта, как регулятора общественных отношений, соответственно, применение механизма антикоррупционной экспертизы на стадии проектирования нормативного правового акта, а именно: выявление коррупциогенных факторов, учет и фиксация заключений экспертов, соблюдение процедуры осуществления антикоррупционной экспертизы, - все это должно препятствовать возникновению коррупционных элементов в системе законодательства.

Для определения понятия и содержания антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов считаем целесообразным обратиться к общему понятию антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и рассмотреть ее содержание через призму особенностей и характерных признаков.<sup>13</sup>

В нормативной правовой базе современного российского законодательства понятие «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не раскрывается, что, несомненно, свидетельствует о наличии пробела правового регулирования данного института, как одного из важнейших элементов механизма противодействия коррупции.

В правовой доктрине проблемы определения понятия антикоррупционной

---

<sup>12</sup>Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 декабря. № 266.

<sup>13</sup>Куракин А. В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. С.4.

экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, ее сущности и характерных признаков являются малоисследованными и относительно новыми.

На сегодняшний день отсутствие четкого законодательного закрепления, неоднозначность доктринального подхода к определению понятия «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» влечет неоднозначное его толкование в правоприменительном процессе.

Термин экспертиза происходит от латинского слова «*expertus*», что переводится как «опытный, сведущий».

На взгляд К.И. Плетнева «экспертиза – это основанное на использовании накопленных человеческих знаний и опыта изучение каких-либо вопросов, проводимое по определенным правилам специально отобранными высококвалифицированными специалистами с целью обеспечения принятия решений по данным вопросам наиболее полным объемом необходимой и достаточной для этого информации».<sup>14</sup>

В современной административно-правовой науке не имеется толкования категории «антикоррупционная». При этом, необходимо отметить, что именно правильная интерпретация и применение данного термина имеет принципиальное значение для выделения наиболее важных характеристик, присущих институту антикоррупционной экспертизы.

Если обратиться к толкованию прилагательного «антикоррупционная», то можно сделать выводы о том, что частица «анти» означает отрицание, соответственно термин «антикоррупционная» можно понимать как направленная против коррупции.<sup>15</sup>

В современной правовой доктрине множество исследований посвящены теме коррупции. Существуют различные подходы определению сущности и понятия коррупции. Коррупция является предметом исследования в различных

---

<sup>14</sup>Плетнев К. И. Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути. М. 2006. С. 10.

<sup>15</sup>Куракин А. В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. С.4.

научных областях: философии, политологии, социологии, экономике, юриспруденции, психологии, криминологии и др.

Применительно к данному исследованию мы будем оперировать категорией «коррупция» с учетом позиции законодателя, изложенной в Федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В статье 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» коррупция понимается, как:

- злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

- совершение указанных выше деяний от имени или в интересах юридического лица.

В юридической литературе понятие «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» недостаточно разработано, что обуславливает инвариантность подходов к пониманию ее содержания.

Заслуживает внимания точка зрения Т.Я. Хабриевой, которая рассматривая антикоррупционную экспертизу, выделяет дополнительную цель антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов – повышение качества и эффективности нормативных правовых актов. По ее словам антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное, в том числе с технологией правового мониторинга. По этой причине методические основы антикоррупционной экспертизы могут быть оценены как определенные позитивные требования к разработке ведомственных нормативных правовых

актов. Обобщенно их можно сформулировать как отсутствие в тексте ведомственных нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении.<sup>16</sup>

Ю.М. Ланцевич, выделяя особенности антикоррупционной экспертизы, определяет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов как осуществляемую специально уполномоченными органами, организациями, институтами гражданского общества и гражданами деятельность, состоящую из проведения исследований нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и дачи заключений, отражающих выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и способы их устранения.<sup>17</sup>

Формулируя собственное мнение, касающееся определения антикоррупционной экспертизы, мы исходим из того, что она должна носить комплексный характер и включать в себя элементы юридической, социально-экономической, финансовой, экологической, криминологической экспертизы и иных видов экспертиз.

Действующее законодательство не предусматривает такого понятия, как «комплексная антикоррупционная экспертиза». Но во многих случаях возникает необходимость провести исследование, основанное на специальных знаниях. Причем для разрешения вопросов экспертизы необходимо применить целый ряд частнонаучных методов, юристы без специальной подготовки не могут владеть этими методами в полном объеме.

Компетентность эксперта не должна сводиться к юридической профессии. Объем нормативных правовых актов очень велик. Процесс обсуждения и принятия нормативных правовых актов представляет собой коллективную деятельность, в течение которой вносятся многочисленные поправки и изменения. Соответственно, круг лиц, причастных к их созданию и

---

<sup>16</sup>Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 8.

<sup>17</sup>Ланцевич Ю.М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. М. 2012. С. 10.

заинтересованных в их качестве, тоже весьма значителен. Конечно, субъекты, проводящие антикоррупционную экспертизу, могут привлекать специалистов, которые по результатам готовят предложения, данные предложения могут быть включены в итоговое заключение. Но для повышения эффективности считаем, что в отдельных случаях, указанных в законе антикоррупционная экспертиза должна носить комплексный характер.

В настоящее время уже не разрабатываются нормативные правовые акты, в которых используются только юридические термины и понятия. Технический прогресс последних десятилетий, компьютеризация общества, приток инвестиций в страну, множество государственных и социальных программ разной направленности создали необходимость привлечения специалистов в данных областях при разработке нормативных правовых актов. Невозможно выявить все коррупционные риски, анализируя, например, закон о бюджете или о защите компьютерной информации только с точки зрения соблюдения юридико-технических правил, не обращаясь к данным иных наук. При анализе подобных нормативных правовых актов или их проектов необходимы не только юридические знания. Полагаем, что в проведении антикоррупционной экспертизы хотя бы социально значимых законопроектов должны принимать участие специалист по законодательной технике и специалист в предметной области.

Справедливости ради, надо сказать, что и до появления института антикоррупционной экспертизы специалисты привлекались к разработке текстов нормативных правовых актов, которые содержат большое количество технических, экономических и тому подобных терминов, но на этом их участие заканчивалось.

Одной из задач антикоррупционной экспертизы является прогнозирование возможных рисков, связанных с применением законов в будущем. Привлекая специалистов для проведения антикоррупционной экспертизы, органы государственной власти снизят вероятность использования недобросовестными чиновниками нормативного правового акта в своих интересах.

Полагаем, что к проведению антикоррупционной экспертизы целесообразно активно привлекать специалистов по экономике, социологии, управлению, информатике, экологии, психологии и т.д. Такие специалисты помогут, по нашему мнению, устранять «лазейки» в законе еще на стадии его разработки. Результат работы специалистов должен обобщаться на этапе комплексного рассмотрения всех выявленных коррупциогенных факторов в виде соответствующего заключения.

Таким образом, по нашему мнению, антикоррупционная экспертиза – это совместная деятельность законодательно определенных субъектов по законодательной технике и привлекаемых специалистов в предметной области по комплексной правовой проверке нормативных правовых актов или их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и подготовки обоснованных рекомендаций по их устранению путем извлечения или преодоления.

Цель проведения антикоррупционной экспертизы – выявление в действующих нормативно-правовых документах и проектах коррупциогенных факторов, то есть дефектов норм и правовых формул, которые могут способствовать проявлению коррупции.

Таковыми факторами являются: широкие пределы усмотрения, возможность необоснованного применения исключений из общих правил, неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям. Так, Красноуфимский межрайонный прокурор обратился в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта органа местного самоуправления – Решения Думы муниципального образования Красноуфимский округ от 25.04.2013 г. №114 «Об утверждении Положения о классных чинах муниципальных служащих Муниципального образования Красноуфимский округ и внесении изменений в Положение об оплате труда работников органов местного самоуправления МО Красноуфимский округ», указав, что Красноуфимской межрайонной прокуратурой проведена проверка исполнения федерального и регионального законодательства в деятельности

органов местного самоуправления, в ходе которой установлено, что Думой муниципального образования Красноуфимский округ 25.04.2013 принято решение 114 «Об утверждении Положения о классных чинах муниципальных служащих Муниципального образования Красноуфимский округ и внесении изменений в Положение об оплате труда работников органов местного самоуправления МО Красноуфимский округ» (далее - Положение о классных чинах).

Вместе с тем, утверждение порядка присвоения классных чинов, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы находятся в компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ни федеральным, ни областными законами полномочия органов местного самоуправления в сфере порядка присвоения классных чинов, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы не предусмотрены. Следовательно, Решение Думы муниципального образования Красноуфимский округ от 25.04.2013 № 114 «Об утверждении Положения о классных чинах муниципальных служащих Муниципального образования Красноуфимский округ и внесении изменений в Положение об оплате труда работников органов местного самоуправления МО Красноуфимский округ» принято в нарушение требований ст. 9.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» пределами полномочий Думы Муниципального образования Красноуфимский округ. Ссылается на п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в котором подкоррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или

возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Судом заявленные прокурором требования были удовлетворены<sup>18</sup>.

Например, формулировка полномочий государственного органа «...вправе...» допускает возможность как осуществить данное полномочие, так и пренебречь им. В этом случае на действие чиновника можно повлиять в ту или иную сторону, что и создает благоприятную почву для коррупции. Задача экспертизы – выявлять подобные моменты в нормативных актах и их проектах.

Как правовой институт антикоррупционная экспертиза базируется на ряде специальных сущностных идей, которые законодательно определены в ст. 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Данный закон, закрепляя базовые принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, не содержит легального определения понятия принципов этого вида деятельности и не раскрывает их содержания.

Отсутствует единое толкование понятия и содержания принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и в научной литературе. Так, А.Э. Бикмухаметов под принципами организации антикоррупционной экспертизы понимает те основные положения и (или) идеи системы российского антикоррупционного законодательства, которые определяют общие направления правового регулирования организации и производства антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также использования ее результатов в процессе

---

<sup>18</sup>Решение № 2-1607/2013 от 31 декабря 2013 года // Архив Красноуфимского городского суда (Свердловская область), 2013.

правотворчества.<sup>19</sup> О.А. Короткова раскрывает понятие принципов антикоррупционной экспертизы более узко, как «совокупность взаимосвязанных между собой базовых идейных начал, при реализации которых достигается юридически значимый результат в виде экспертного заключения по законопроекту или вступившему в силу закону»<sup>20</sup>.

Отдельные авторы проводили исследования, анализируя при этом принципы, указанные в ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не с точки зрения их групповой классификации, а с точки зрения раскрытия их содержания. Анализ научных источников позволяет выделить характерные черты принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов:

- Принципы организации антикоррупционной экспертизы, в первую очередь, представляют собой основополагающие начала самого исследования. Они характеризуют то, как должна осуществляться сама деятельность по проведению экспертизы.

- Принципы организации антикоррупционной экспертизы предъявляются к исследованию как процессу, включающему совокупность последовательных действий, каждое из которых, обладая своими существенными особенностями, является лишь отдельной операцией и подчиняется общей цели - выявлению в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов, а также повышению их качества и эффективности применения. Следовательно, принципы присущи экспертному исследованию в целом, а не отдельным его этапам.

- Принципы организации антикоррупционной экспертизы составляют систему - совокупность взаимосвязанных элементов. Каждый из этих принципов в отдельности, будучи учтенным субъектом, производящим исследование, не даст общего положительного результата. Лишь их совместное

---

<sup>19</sup>Бикмухаметов А. Э. Принципы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: понятие и содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4 (12). С. 18 - 22.

<sup>20</sup>Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: дис. ...кандидата юридических наук. М. 2010. С.14.

использование позволит достичь качества экспертизы.

При классификации принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, по нашему мнению, следует учитывать два аспекта:

во-первых, антикоррупционная экспертиза - исследование сложное и многогранное. Представляется, что необходимо различать принципы экспертизы законодательства в целом и отдельных ее видов, к которым, в частности, и относится антикоррупционная экспертиза;

во-вторых, поскольку антикоррупционная экспертиза - одна из составляющих экспертизы законодательства, постольку она должна осуществляться в соответствии с общими и частными принципами данной деятельности.

К общим принципам целесообразно относить такие, как законность экспертизы законодательства, научность, системность, своевременность, оперативность, полнота и всесторонность экспертного исследования, финансовая обеспеченность, планомерность (последовательность). Данные принципы присущи экспертизе законодательства в целом и антикоррупционной экспертизе в том числе.

Такой подход представляется оправданным для более детального рассмотрения содержания следующих частных принципов, закрепленных в ст. 2 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов означает требование к органам государственной власти и органам местного самоуправления об обязательном проведении антикоррупционной экспертизы.

Принцип обязательности проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в общеправовом контексте предполагает, как правило, две основные составляющие: обязательность проведения данного вида экспертизы в процессе осуществления право-

творческой деятельности и обязательность выполнения тех выводов, которые содержатся в заключении эксперта, группы (комиссии) экспертов или экспертного учреждения либо в актах прокурорского реагирования (требованиях) и/или судебных решениях.

Так, Прокурор Мари-Турекского района Республики Марий Эл в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд с иском к Собранию депутатов муниципального образования «Городское поселение Мари-Турек» о признании бездействия Собрания депутатов МО «Городское поселение Мари-Турек» по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов незаконным и обязанности обеспечить проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в полном объеме. В обоснование исковых требований указано, что прокуратурой Мари-Турекского района проведена проверка исполнения Собранием депутатов МО «Городское поселение Мари-Турек» требований законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Решением Собрания депутатов муниципального образования «Городское поселение Мари-Турек» утвержден Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Собрании депутатов муниципального образования «Городское поселение Мари-Турек», утвержден состав рабочей группы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Собрания депутатов муниципального образования «Городское поселение Мари-Турек». Собранием депутатов муниципального образования «Городское поселение Мари-Турек» в 2015 году принято 38 нормативных правовых актов, при этом в отношении всех 16 проектов нормативных правовых актов антикоррупционная экспертиза не проведена.

Одним из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) является обязательность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов). Непринятие собранием депутатов поселения мер по

антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов создает условия для нарушения прав граждан, иных заинтересованных лиц при применении нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы. Судебным решением заявленные прокурором требования были удовлетворены.<sup>21</sup>

Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами как принцип организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заключается в том, что эксперт, исследуя представленный ему документ, должен анализировать и другие нормативные правовые акты, регулирующие однородные правоотношения.

Из анализа данного принципа можно сделать вывод, что оценке во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами подлежит только нормативный правовой акт, но не его проект. В то время как из анализа принципов организации антикоррупционной экспертизы в целом следует, что данные принципы в их совокупности применимы, в первую очередь, к проектам нормативных правовых актов.

Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) как принцип организации антикоррупционной экспертизы заключается в том, что экспертом проводится исследование каждой нормы правового акта или его проекта на коррупциогенность и излагаются его результаты с учетом состава и последовательности коррупциогенных факторов.

Объективность результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов означает, прежде всего, доказательность сделанных выводов. Наличие в проверяемом нормативном правовом акте (его проекте) коррупциогенного фактора является основанием для соответствующего вывода.

---

<sup>21</sup>Решение № 2-1296/2016 от 8 августа 2016 года // Архив Сернурского районного суда (Республика Марий Эл), 2016.

Проверяемость означает воспроизводимость знания через практическое применение. Проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов достигается за счет применения единообразно изложенных в методике коррупциогенных факторов на наличие или отсутствие каждого из них, то есть каждая норма нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта должна быть проверена на наличие (отсутствие) коррупциогенного фактора.

Проверяемость также означает публичность результатов антикоррупционной экспертизы, что достигается через возможность размещения заключений в сети Интернет, а также обязательность предоставления проекта нормативного правового акта совместно с заключениями.

Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Данный принцип среди прочих принципов организации антикоррупционной экспертизы является наиболее значимым. Принцип профессиональной компетенции означает, что антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов должны проводить специалисты в области применения исследуемого нормативного правового акта или его проекта, квалификация которых состоит в том, чтобы на основе общетеоретических и специальных познаний, в том числе знаний практики применения законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, как позитивной, так и связанной с неправомерным поведением в данной сфере жизнедеятельности, осмыслить реальную степень возможности использования соответствующих особенностей нормативно-правовых формул в коррупционных целях.

Важность комментируемого принципа заключается в том, что уровень знаний эксперта является одним из существенных элементов антикоррупционной экспертизы. Несоответствие уровня компетентности эксперта степени сложности экспертизы может привести к ошибочному заключению. Принцип компетентности направлен на предупреждение таких ошибок. Он непосредственно связан с принципом объективности, предполагающим

применение научно обоснованных методов получения и интерпретации результатов исследования.

Принцип независимости результата экспертизы имеет принципиально важное значение, ведь только независимый эксперт, проводя исследование при анализе закона или законопроекта, может вынести в полной мере объективное заключение. Независимость заключается в полном отсутствии каких-либо посторонних влияний на формирование внутреннего убеждения эксперта по предмету экспертизы.

Формально принцип независимости провозглашается во всех действующих нормативных правовых актах и концепциях экспертизы. Однако эксперт, находящийся в той или иной зависимости от заказчика, - это уже не эксперт, а в лучшем случае научный консультант или технический представитель интересов той или иной стороны в споре по предмету экспертизы.

При всех условиях независимость эксперта должна быть, прежде всего, обеспечена строгим нормативным разграничением процедур управленческой и экспертной деятельности, автономией источников экспертной информации, методов их получения и исследования, а также рядом требований, исключающих личную заинтересованность эксперта и возможность посторонних влияний на формирование его выводов.

Ответственность независимых экспертов в настоящий момент носит исключительно позитивный характер. Существует явный пробел в законодательстве, а отсутствие в нормативных документах соответствующих наказаний административного характера данного деяния не исключает недобросовестности со стороны независимого эксперта в отношении проводимого исследования. Поэтому считаем целесообразным внести изменения в первую очередь в Кодекс об административных правонарушениях, предусмотрев за такие деяния материальную и дисциплинарную ответственность.

Независимые эксперты должны отвечать за дачу заведомо ложной

антикоррупционной экспертизы (по аналогии со ст. 17.9 КоАП РФ) и злоупотребление правом при даче заключения. Вероятно, наиболее приемлемая административная ответственность независимых экспертов: лишение права заниматься данным видом деятельности или дисквалификация (путем отзыва свидетельства об аккредитации в качестве независимого эксперта с опубликованием данной информации в СМИ).

Необходимость введения института ответственности эксперта за заведомо ложное заключение обуславливается правовым значением фактов, устанавливаемых с помощью правовой экспертизы. Особенно важно отметить, что ответственность эксперта должна следовать в случаях нарушения им принципов проведения экспертизы законодательства.

Сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) заключается в представлении институтам гражданского общества и гражданам, аккредитованным в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность необходимых материалов для производства антикоррупционной экспертизы, а также учет мнения независимых экспертов в процессе правотворчества. Сотрудничество означает взаимодействие, обмен информацией, взаимопомощь, согласованную деятельность в определенной сфере.

Данный принцип тесно связан с принципом гласности, участия общественных организаций, учета общественного мнения при проведении антикоррупционной экспертизы, который налагает на экспертный орган, проводящий антикоррупционную экспертизу, обязанность по информированию граждан, средств массовой информации, других заинтересованных субъектов о результатах конкретных антикоррупционных экспертиз, устанавливает

прозрачность проведения антикоррупционной экспертизы, а также обязанность предоставления материалов для осуществления независимых антикоррупционных экспертиз.

Кроме прямо закрепленных в законе следует учитывать и иные принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, выводы о существовании которых можно сделать на основе анализа не только Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», но и иных нормативных правовых актов, а также исследования теоретико-правовых основ антикоррупционной экспертизы.

Таким образом, обобщив имеющиеся теоретические разработки, считаем необходимым сформулировать определение принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), под которыми следует понимать систему взаимосвязанных между собой основополагающих базовых идейных начал антикоррупционного законодательства, реализация которых в процессе экспертного исследования направлена на достижение единой цели - выявления в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов, а также повышения их качества и эффективности применения.

Также, учитывая разнообразие субъектов, осуществляющих данный вид юридической деятельности, считаем целесообразным выделять принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов различной степени обобщенности, а именно:

- общие принципы, присущие экспертизе законодательства в целом и антикоррупционной экспертизе, в том числе законности экспертизы законодательства, соблюдения прав и свобод человека и гражданина; системности; научности; информационной обеспеченности; своевременности; финансовой обеспеченности; оперативности; планомерности, непрерывности и др.;

- частные принципы, свойственные исключительно антикоррупционной экспертизе, которые законодательно закреплены в ст. 2 Федерального закона от

17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». При этом такой принцип, как компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), следует рассматривать в контексте трех принципов: наличия знаний в определенной области права; независимости результата экспертизы от заказчика; ответственности эксперта.

### **1.3 Проведение антикоррупционной экспертизы в Управлении Министерства юстиции Амурской области**

В соответствии со ст. 2 Федерального закона РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» правовую основу противодействия коррупции составляют международные, федеральные нормативно-правовые акты и нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ. Это положение в полной мере отнесем и к антикоррупционной экспертизе как к одной из мер профилактики коррупции.

Так, в Амурской области в 2009 году был принят Закон Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 26.03.2009)<sup>22</sup>, который систему мер противодействия коррупции в рамках реализации антикоррупционной политики в области.

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» субъектами, проводящими антикоррупционную экспертизу, являются Министерство юстиции РФ, прокуратура РФ, органы, организации, их должностные лица в отношении принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и независимые эксперты.

Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов

---

<sup>22</sup>Закон Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 26.03.2009) (в ред. от 03.02.2017 № 48-ОЗ) // Амурская правда. 2009. 15 апреля. № 65.

Амурской области проводится Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Амурской области в целях выявления в них противоречий Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, а также положений, содержащих нормы, способствующие проявлению коррупции.

Так, в 2015 году общее количество подготовленных проектов нормативных правовых актов в Амурской области составило 1118, в отношении всех была проведена антикоррупционная экспертиза. В 16 из них выявлены коррупциогенные факторы, которые были исключены<sup>23</sup>.

Также в отношении 166 нормативно – правовых актов Министерством юстиции Амурской области была проведена антикоррупционная экспертиза. В 3 из них выявлены коррупциогенные факторы, которые были исключены<sup>24</sup>.

В 2016 году в 25 нормативно – правовых актах органов государственной власти Амурской области выявлены положения, способствующие проявлению коррупции в 2016 году, например, в Постановлении Правительства Амурской области от 11.01.2016 №5 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности», Постановление губернатора Амурской области от 29.12.2011 №397 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах» и т.д.<sup>25</sup>

Данная деятельность Управления Министерства юстиции направлена на обеспечение единства правового пространства Российской Федерации, принятия органами государственной власти Амурской области нормативных правовых актов, подготовки экспертных заключений с предложениями по устранению нарушений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, содержащихся в нормативных правовых актах Амурской области.

---

<sup>23</sup> Официальный сайт Министерства юстиции Амурской области. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://amr.msudrf.ru/> (Дата обращения 18.04.2017).

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Там же.

Проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов Амурской области направлено на выработку мер по обеспечению соответствия нормативных правовых актов органов государственной власти Амурской области Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области и проектов нормативных правовых актов области, в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

Для обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов области исполнительные органы государственной власти области - разработчики проектов нормативных правовых актов области в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в соответствии с Регламентом Правительства Амурской области, утвержденным постановлением губернатора области от 03.08.2007 № 443<sup>26</sup>, размещают эти проекты на официальном сайте Правительства области ([www.amurobl.ru](http://www.amurobl.ru)) и на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием адреса разработчика (включая адрес электронной почты), контактного телефона, дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Исполнительные органы государственной власти области, в компетенции которых находится принятие нормативных правовых актов в соответствующей сфере государственного управления и действия которых затрагивают права,

---

<sup>26</sup>Постановление Губернатора Амурской области от 3 августа 2007 г. № 443 «О регламенте Правительства Амурской области» //Вестник администрации Амурской области. 2007. 14 августа. № 11.

свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций, обеспечивают проведение независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов с учетом настоящих Правил и размещают эти проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием адреса разработчика (включая адрес электронной почты), контактного телефона, дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы с даты размещения проекта нормативного правового акта области на официальном сайте Правительства области до даты окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должен составлять не менее 10 дней.

По результатам независимой антикоррупционной экспертизы составляется заключение, которое должно содержать указание на выявленные в проекте нормативного правового акта области коррупциогенные факторы и предложения о способах их устранения.

Заключение направляется в адрес разработчика проекта нормативного правового акта области, в том числе в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования.

Исполнительный орган государственной власти области - разработчик проекта нормативного правового акта области рассматривает заключение в течение 10 дней со дня его поступления и направляет его в министерство юстиции области вместе с проектом нормативного правового акта.

Результат рассмотрения заключения предусматривает устранение выявленных коррупциогенных факторов или мотивированное возражение на заключение (в случае несогласия с результатом экспертизы).

В случае проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы направляется в адрес министерства юстиции

области, в том числе в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта области носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению в тридцатидневный срок со дня его получения.

Министерство юстиции области направляет поступившее заключение исполнительному органу государственной власти области - разработчику нормативного правового акта области для проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта с учетом поступившего заключения.

Исполнительный орган государственной власти области - разработчик нормативного правового акта области рассматривает заключение в течение 15 дней со дня его поступления и направляет его в министерство юстиции области с информацией о результатах рассмотрения заключения.

По результатам рассмотрения заключения юридическим лицам и физическим лицам, проводившим независимую экспертизу, министерством юстиции области направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствуют предложения о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

## 2 ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

### 2.1 Соотношение антикоррупционной и правовой экспертизы правовых актов и их проектов

В процессе нормотворческой деятельности, являющейся важнейшим видом юридической деятельности, с помощью которого создаются правовые регуляторы в обществе, проводятся различные виды экспертиз правовых актов и их проектов с целью выявления и устранения в них всевозможных недостатков. Проведение данных экспертиз является одним из неотъемлемых элементов нормотворческого процесса и имеет целью обеспечение качества правового акта. К таким экспертизам можно отнести: правовую, лингвистическую, техническую, социальную, финансово-экономическую, гендерную, научную и др. Одним из видов экспертиз, осуществляемых в нормотворческой деятельности, является и антикоррупционная экспертиза – инструмент, появившийся в правотворческой практике совсем недавно и позволяющий системно осуществлять работу по выявлению и устранению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между субъектами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные отношения.

В рамках настоящего подраздела выпускной квалификационной работы мы рассмотрим вопрос о соотношении правовой экспертизы и антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов.

В различных словарях под экспертизой в основном понимается исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения<sup>27</sup>.

Более развернутые определения экспертизы можно встретить в научных, в том числе диссертационных, исследованиях. Однако почти все они даны применительно к конкретным видам экспертиз. Анализируя данные

---

<sup>27</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка./ под ред. Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1986. С. 787.

исследования, можно в наиболее общем виде сформулировать следующие признаки экспертизы:

- применение специальных познаний в форме исследования к определенному объекту и предмету;
- осуществление особым субъектом – экспертом;
- получение новой информации;
- оформление результатов в виде соответствующего заключения.

Данные признаки присущи всем экспертизам, в том числе и экспертизам правовых актов и их проектов.

В широком смысле слова правовая экспертиза является исследованием, проводящимся экспертом по решению или поручению уполномоченных на то лиц, либо без такого, но в силу прямого указания нормативных правовых актов, основанным на применении специальных знаний с целью использования его результатов в юридической деятельности<sup>28</sup>.

При этом в объем понятия «правовая экспертиза» входит значительная совокупность различных экспертиз, результаты которых необходимы для принятия юридически значимых решений: правовых актов и их проектов, судебная, градостроительная, экологическая, криминалистическая, военно-врачебная и т.д.

Как правило, понятие «правовая экспертиза» в юридической литературе тождественно понятию «юридическая экспертиза».

Говоря о соотношении правовой и антикоррупционной экспертиз, стоит выделить определенные черты, которые позволяют судить о схожести и различии этих двух экспертиз правовых актов и их проектов. Так, их сходство видится в том, что они:

- являются разновидностями правовой экспертизы в широком смысле слова;
- имеют в качестве объекта экспертизы -правовой акт или его проект;

---

<sup>28</sup> Закиров И.А. Правовая экспертиза: диссертация кандидата юридических наук. Нижний Новгород. 2008. С. 35.

- направлены на устранение недостатков из объекта экспертизы;
- проводятся специалистами в области юриспруденции (что отличает их от некоторых других экспертиз правовых актов и их проектов);
- проводятся в отношении всех принимаемых проектов правовых актов, являются обязательными элементами правотворческого процесса (что также отличает их от некоторых других экспертиз правовых актов и их проектов, которые могут проводиться лишь тогда, когда необходимо учесть специфику принимаемого правового акта);
- проводятся, как правило, в одно и то же время (в случае проведения их специалистами органа (организации), принимающего правовой акт) и т.д.<sup>29</sup>

Указанные экспертизы имеют определенные различия. Антикоррупционная экспертиза проводится более широким кругом субъектов, включающих в себя, помимо прочего, институты гражданского общества и граждан, тогда как в проведение правовой экспертизы вовлечены, как правило, только специалисты органа (организации), принимающего правовой акт.

Данные экспертизы имеют разное нормативно-правовое закрепление. Правовую основу института антикоррупционной экспертизы составляют принципы и положения Конвенции ООН против коррупции, федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, законы и нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты в данной области. Правовая экспертиза регулируется ведомственными приказами государственных и муниципальных органов власти.

Главное же отличие между этими двумя видами экспертиз составляет целевой характер проведения этих исследований. Так, целью проведения правовой экспертизы является проверка на соответствие нормативного правового акта и его проекта другим действующим нормативным правовым актам, внешней форме нормативного правового акта, а также правилам юридической техники. В подтверждение приведем точку зрения А. Ю. Тихомирова, А. С.

---

<sup>29</sup>Колесов Р. А. О соотношении правовой и антикоррупционной экспертиз правовых актов и их проектов в Министерстве обороны Российской Федерации. М. 2011. С.29.

Пиголкина и Т. Н. Рахманиной, согласно которой «правовая экспертиза предполагает оценку проекта закона с точки зрения соответствия его положений нормам Конституции РФ; связи проекта с общей системой действующего законодательства РФ; соотношения проектируемых решений с договорами и соглашениями России с иностранными государствами, включая государства-участников СНГ, а также признаваемыми Российской Федерацией международно-правовыми актами; обоснованности выбора формы акта; обеспеченности проектируемых законодательных решений финансовыми, организационными и иными мерами, мерами ответственности (санкциями), поощрениями; соблюдения правил законодательной техники; соответствия положений проекта современным достижениям отечественной и правовой науки и юридической практики»<sup>30</sup>.

Целью антикоррупционной экспертизы является выявление и устранение правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов), что по своей сути отождествляется с устранением дефектов правовой нормы, правовой формулы<sup>31</sup>.

Антикоррупционная экспертиза имеет особые функции. При ее проведении не только выявляются коррупциогенные факторы и предлагаются способы их устранения в нормативных правовых актах и их проектах, т. е. фактически переписывается норма права без коррупциогенных факторов, но так же выявляются пробелы законодательства. Таким образом, производится анализ наиболее подверженных коррупциогенным рискам отраслей права и правоотношений, происходит мониторинг самих коррупциогенных факторов. В подтверждение данной точки зрения приведем высказывание Т. Я. Хабриевой: «антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспе-

---

<sup>30</sup>Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В.Н. Южакова. М.: Центр стратегической разработки. Статут, 2007. С.78.

<sup>31</sup> Там же.

чения качества актов, их большей эффективности».<sup>32</sup>

Проведение антикоррупционной экспертизы на практике взаимосвязано с проведением правовой экспертизы - антикоррупционная экспертиза осуществляется при проведении правовой экспертизы. Так, в соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. федеральные органы исполнительной власти, а также их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Как отмечалось в пояснительной записке к законопроекту «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «зачастую нормативные правовые акты, принимаемые органами госвласти и органами местного самоуправления, содержат нормы, которые формально не противоречат законодательству, но представляют государственным и муниципальным служащим широкие дискреционные полномочия без точного определения критериев принятия того или иного решения».

Таким образом, если правотворческие ошибки, выявленные при проведении антикоррупционной экспертизы, являются общественно опасными, то ошибки, выявленные при проведении правовой экспертизы, таковыми могут не быть - они могут нести технический характер. То есть не всегда проведение только правовой экспертизы («чистой» правовой экспертизы) обеспечивает высокое качество правового акта. Необходимость проведения дополнительного специализированного исследования, имеющего целью выявление таких норм, которые, с одной стороны, формально могут не противоречить законодательству, а с другой - содержат коррупционные факторы, была признана, и институт антикоррупционной экспертизы получил свое нормативное закреп-

---

<sup>32</sup>Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5-13.

ление, а также определенное обособление от правовой экспертизы.

## **2.2 Методика проведения антикоррупционной экспертизы**

В сфере противодействия коррупции одной из действенных превентивных мер является исключение из нормативных актов и их проектов коррупциогенных факторов - явлений или их совокупности, порождающих коррупцию или способствующих ее распространению.

Для наиболее эффективной реализации ключевых положений Национального плана противодействия коррупции, Федерального закона «О противодействии коррупции» необходимо раннее выявление и устранение из действующих нормативных правовых актов и их проектов факторов, создающих потенциальную угрозу коррупционных решений и действий субъектов правоприменения.

Пунктом 2 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определено, что профилактика коррупции осуществляется в т.ч. путем проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов.

Таким образом, в целях разрешения задач по борьбе с коррупцией проведение антикоррупционной экспертизы должно стать системной частью правотворческого процесса.

Очевидно, что недостатки правовых актов, способствующие возникновению коррупционных проявлений, могут быть устранены путем повышения качества действующего законодательства. Большую роль в этом играет разработка методик, описывающих типичные нормы или положения, реализация которых может повлечь те или иные коррупционные проявления.

На федеральном уровне принято несколько нормативных правовых актов, посвященных этому вопросу.

Так, 26 февраля 2010 г. Правительством Российской Федерации принято Постановление № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных

правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>33</sup>, которым утверждены Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (далее - Методика).

Практически во всех субъектах РФ уже приняты законы о противодействии коррупции, в которых говорится об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Принят такой Закон, как мы уже говорили выше, и в Амурской области. Однако при оценке базовых условий для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов большое значение приобретает применяемая методика, которая, к сожалению, не разработана должным образом на федеральном уровне. Федеральный законодатель ограничился лишь перечислением ряда коррупциогенных факторов, которые эксперт должен выявить в ходе проведения экспертизы, но ведь сама методика должна быть гораздо более полной и точной, опирающейся на теоретические предпосылки, научную методологию, конкретные способы проведения экспертизы, социологические техники (совокупность специальных приемов для эффективного использования того или иного метода). Только такая методика позволит увидеть коррупцию через призму точных инструментов ее анализа.

Так, на основе Постановления Правительства № 96, принятого 26 февраля 2010 года вся методика сводится к выделению 11 коррупциогенных факторов, которые делятся на две основные группы:

1. Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.
2. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудно-выполнимые или обременительные требования к гражданам и организациям.

При этом под коррупциогенностью понимается, заложенная в правовых

---

<sup>33</sup>Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Российская газета. 2010. 5 марта. № 46.

нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм.

К первой группе факторов относятся:

- широта дискреционных полномочий;
- определение компетенции по формуле «вправе»;
- выборочное изменение объема прав;
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
- отсутствие или неполнота административных процедур;
- отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

Ко второй группе факторов относятся:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления – отсутствие четкой регламентации прав граждан организаций;
- юридико-лингвистическая неопределенность.

К сожалению, данная методика ограничилась лишь перечнем коррупциогенных факторов, которые должны быть выявлены в ходе проведения экспертизы. На самом деле любая методика должна включать в себя основные цели, задачи, принципы, рекомендации, которые должны лечь в основу ее использования. Что на наш взгляд должны содержать в себе рекомендации по разработке методики анализа НПА и их проектов на коррупциогенность?

1. Количественно и качественно ориентированные критерии отнесения нормы, статьи, раздела, параграфа к коррупциогенным.

2. Алгоритмы выявления коррупционных факторов и устранения

коррупциогенных норм.

3. Выработку предложений о необходимости внесения изменений и дополнений в НПА, а также отклонения или доработки проекта нормативного правового акта.

4. Разработку правил законодательной техники, направленных на предотвращение коррупциогенности законодательства.

Важно отметить, что согласно современной трактовке законотворчества – право понимается не как деятельность управления обществом, а как согласование различных социальных интересов, при которых свобода одних не должна ущемлять свободу других. В связи с этим коррупциогенная норма возникает тогда, когда процесс нормотворчества перестает выявлять все правообразующие интересы.

Помимо определения индикаторов и критериев оценки нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности не менее важным является вопрос о том, кто и как будет проводить антикоррупционную экспертизу.

Вообще, методика - это совокупность приемов, методов, система правил выполнения какой-либо работы, исследования. Следовательно (при буквальном его толковании), к компетенции Правительства РФ отнесено определение совокупности приемов и методов проведения антикоррупционной экспертизы.

Если Методику, утвержденную постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96, рассматривать именно как совокупность приемов, методов исследования нормативных правовых актов и их проектов, то, безусловно, она может быть использована для работы над всеми нормативными правовыми актами, включая федеральные и региональные законы, указы Президента РФ.

Как отмечает А. М. Цирин, «оценка нормативных правовых актов на коррупциогенность, как и любой другой вид деятельности, предполагает применение определенной совокупности (системы) приемов и операций, ведущих к достижению цели. В широком смысле цель оценки нормативных

правовых актов на коррупциогенность заключается в нейтрализации коррупциогенности нормативного правового акта. Для достижения цели оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность в качестве базового используется логический метод познания -анализ (метод познания, в основе которого положены приемы и способы расчленения системы на составляющие ее элементы)»<sup>34</sup>. В настоящее время имеются подробные описания методов оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность<sup>35</sup>.

Методику действительно можно расценивать как документ, описывающий последовательность действий и используемый метод познания (анализ) для оценки нормативного правового акта на коррупциогенность.

Вместе с тем С. Н. Шевердяев отмечал, что методика антикоррупционной экспертизы, появившаяся в 2003 - 2004 гг., претерпела множество частных изменений, однако ее структура, основанная на перечне определенных базовых факторов коррупциогенности правовых актов, осталась в основном такой же.<sup>36</sup>

Действующая Методика также содержит перечень базовых факторов коррупциогенности. Получается, что согласно Методике нормативный правовой акт или его проект подлежит анализу в целях выявления таких факторов, установленных самой Методикой.

На первый план выходит не совокупность приемов и методов исследования, а сам факт определения базовых факторов коррупциогенности, которые подлежат исключению из разрабатываемых либо действующих нормативных правовых актов, и практическое значение Методика приобретает именно в связи с определением данных базовых факторов.

Представляется, что Методика устанавливает определенные требования к нормативным правовым актам. В частности, согласно подп. «а» п. 3 Методики отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия

---

<sup>34</sup>Цирин А. М. Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 22 - 29.

<sup>35</sup>Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно практическое пособие / отв. ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М. 2010. С.28.

<sup>36</sup>Шевердяев С. Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 5 - 11.

решения признается коррупциогенным фактором. Следовательно, если исходить от обратного, нормативный правовой акт должен определять сроки, условия и основания принятия решения. Вряд ли это следует расценивать иначе, чем требования, предъявляемые к самому содержанию нормативного правового акта для обеспечения его соответствия антикоррупционному законодательству. В частности, А. Ю. Гулягин считает, что нормативное закрепление определения коррупциогенных факторов и, собственно, приведение перечня таковых являются положительным и своевременным шагом, поскольку практика правоприменения не могла правильно и однообразно формироваться при их отсутствии, а в Федеральном законе «О противодействии коррупции» перечня коррупциогенных факторов нет<sup>37</sup>.

Более того, установление коррупциогенных факторов, не предусмотренных Методикой, рассматривается как нарушение федерального антикоррупционного законодательства.

Учитывая, что Методика утверждена подзаконным актом, полагаем невозможным ее применение при антикоррупционной экспертизе действующих федеральных и региональных законов, а также проектов законов и указов Президента РФ, разработкой которых занимаются органы и должностные лица, не входящие в систему исполнительных органов либо не подведомственные Правительству РФ (например, президент, депутаты, законодательные органы субъектов федерации и др.). Этому препятствуют закрепленные в Конституции РФ принципы разделения властей (ст. 10) и разграничения полномочий органов власти (ст. 11). Исполнительная власть не может определять требования, которым должны следовать законодатели при разработке и принятии федеральных (региональных) законов, а также требования, которым должны соответствовать акты Президента РФ в законотворческой сфере.

Подзаконный характер Методики существенно затрудняет проведение антикоррупционной экспертизы. Как отмечает А. В. Нестеров, назначение

---

<sup>37</sup>Гулягин А. Ю. Экспертиза нормативных правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции // Юридический мир. 2009. № 12. С. 37 - 39.

экспертизы, проведение специального исследования экспертом и использование заключения эксперта требуют организации данных действий (организационных процедур, административных регламентов), необходимо применение технологий специального исследования объекта экспертизы в соответствии с методикой специального исследования. Эксперты используют специальный исследовательский инструментарий в определенной юридической форме, под категорией инструментария понимаются категории средств, методов и (или) принципов, используемых как должностными лицами, так и экспертами<sup>38</sup>.

При проведении антикоррупционных экспертиз нормативные правовые акты и их проекты рассматриваются применительно к базовым факторам коррупциогенности, наличие которых обуславливает необходимость корректировки нормативного правового акта вне зависимости от его вида и субъекта, издавшего акт.

Более того, законодательная власть также проверяет подготовленные проекты федеральных законов на соответствие требованиям, выработанным исполнительной властью.

В настоящее время Правительство РФ предъявляет субъектам законодательной инициативы требование о необходимости соответствия разрабатываемых проектов федеральных законов подзаконному акту - Методике. Так, в заключении Правительства РФ от 23 июня 2010 г. № 3045п-П13 «На проект Федерального закона «О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» указано, что законопроект содержит коррупциогенные факторы, а именно широту дискреционных полномочий, так как в нем имеет место неопределенность оснований принятия решений, а также злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), поскольку отсутствует четкая регламентация прав граждан.

---

<sup>38</sup>Нестеров А. В. Прагматические и теоретические проблемы экспертизы // Эксперт-криминалист. 2011. № 2. С. 33 - 36.

Данный довод был использован Правительством РФ в обоснование отказа в поддержке законопроекта. Примечательно, что законопроект был внесен депутатом Государственной Думы РФ в порядке законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ).

Можно по-разному оценивать сложившееся положение, но вряд ли следует безразлично относиться к самой возможности исполнительной власти диктовать законодателям условия в сфере законодательной деятельности.

Полагаем, что даже в тех случаях, когда проект закона подготовлен органом исполнительной власти, который обязан руководствоваться Методикой, при поступлении законопроекта в законодательный орган обосновывать необходимость его корректировки ссылками на положения Методики уже не представляется возможным. В данной ситуации требования Методики будут адресованы органам не исполнительной власти, а законодательной, что, как уже отмечалось, нельзя признать соответствующим Конституции РФ.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях развития общества первоочередное внимание уделяется вопросам организации борьбы с коррупцией. Данное явление оказывает негативное воздействие на социально-экономическое развитие страны, препятствует реализации национальных проектов, разрушает систему управления, снижает доверие граждан к государственной власти и правомерно расценивается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. Наличие коррупционных проявлений требует целенаправленных и системных мер противодействия, основу которых составляют правовые меры: совершенствование действующего законодательства и качественное улучшение правоприменения.

В целях исключения коррупциогенных проявлений в процессе законотворческой деятельности, а также на стадии применения нормативных правовых актов, проводится антикоррупционная экспертиза, т. е. оценка действующих нормативных правовых актов, проектов с целью выявления в этих нормах факторов, имеющих коррупциогенный характер.

Как правовой институт антикоррупционная экспертиза базируется на ряде специальных сущностных идей, которые законодательно определены в ст. 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Антикоррупционная экспертиза – это совместная деятельность законодательно определенных субъектов по законодательной технике и привлекаемых специалистов в предметной области по комплексной правовой проверке нормативных правовых актов или их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и подготовки обоснованных рекомендаций по их устранению путем извлечения или преодоления.

Цель проведения антикоррупционной экспертизы – выявление в действующих нормативно-правовых документах и проектах коррупциогенных

факторов, то есть дефектов норм и правовых формул, которые могут способствовать проявлению коррупции.

В результате исследований, проведенных в настоящей выпускной квалификационной работе, считаем возможным внести предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего проведение антикоррупционной экспертизы:

1. Ответственность независимых экспертов в настоящий момент носит исключительно позитивный характер. Существует явный пробел в законодательстве, а отсутствие в нормативных документах соответствующих наказаний административного характера данного деяния не исключает недобросовестности со стороны независимого эксперта в отношении проводимого исследования. Поэтому считаем целесообразным внести изменения в первую очередь в Кодекс об административных правонарушениях, предусмотрев за такие деяния материальную и дисциплинарную ответственность.

Независимые эксперты должны отвечать за дачу заведомо ложной антикоррупционной экспертизы (по аналогии со ст. 17.9 КоАП РФ) и злоупотребление правом при даче заключения. Вероятно, наиболее приемлема административная ответственность независимых экспертов: лишение права заниматься данным видом деятельности или дисквалификация (путем отзыва свидетельства об аккредитации в качестве независимого эксперта с опубликованием данной информации в СМИ).

Необходимость введения института ответственности эксперта за заведомо ложное заключение обуславливается правовым значением фактов, устанавливаемых с помощью правовой экспертизы. Особенно важно отметить, что ответственность эксперта должна следовать в случаях нарушения им принципов проведения экспертизы законодательства.

2. Учитывая, что Методика, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96, утверждена подзаконным актом, полагаем невозможным ее применение при антикоррупционной экспертизе

действующих федеральных и региональных законов, а также проектов законов и указов Президента РФ, разработкой которых занимаются органы и должностные лица, не входящие в систему исполнительных органов либо не подведомственные Правительству РФ (например, президент, депутаты, законодательные органы субъектов федерации и др.). Этому препятствуют закрепленные в Конституции РФ принципы разделения властей (ст. 10) и разграничения полномочий органов власти (ст. 11). Исполнительная власть не может определять требования, которым должны следовать законодатели при разработке и принятии федеральных (региональных) законов, а также требования, которым должны соответствовать акты Президента РФ в законотворческой сфере.

3. К сожалению, вышеуказанная методика ограничилась лишь перечнем коррупциогенных факторов, которые должны быть выявлены в ходе проведения экспертизы. На самом деле любая методика должна включать в себя основные цели, задачи, принципы, рекомендации, которые должны лечь в основу ее использования, в связи с этим считаем необходимым внесение изменений в исследуемый акт.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I 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 Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

3 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «О противодействии коррупции» // Российская газета. – 2008. – 30 декабря. – № 266.

4 Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. – 2009. – 29 июля. – № 133.

5 Указ Президента РФ от 28.10.2005 № 1244 (ред. от 06.05.2011) «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по информационной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам Содружества Независимых Государств», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования», «Положением о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по

экологической безопасности») // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 44.– Ст. 4536.

6 Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Российская газета. – 2010. – 05 марта. – № 46.

7 Закон Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» ( принят Законодательным Собранием Амурской области 26.03.2009) (в ред. от 03.02.2017 № 48-ОЗ). [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru>. (Дата обращения: 30.04.2017).

8 Постановление Губернатора Амурской области от 3 августа 2007 г. № 443 «О регламенте Правительства Амурской области» //Вестник администрации Амурской области. – 2007. – 14 августа. – № 11.

9 Национальный план противодействия коррупции, утв. Указом Президента РФ от 31.07.2008 № Пр-1568 // Российская газета, – 2008. – 5 августа.– № 164(4721) (утратил силу)

## II Специальная литература

10 Бикмухаметов, А.Э. Принципы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: понятие и содержание / А.Э. Бикмухаметов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4 (12). – С. 18-22.

11 Богомолов, Н. С. Конституция Российской Федерации как правовая основа противодействия коррупции / Н. С. Богомолов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 12. – С. 45 - 50.

12 Богуш, Г.И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: диссертация кандидата юридических наук / Г.И. Богуш. – М. - 2004. – 194

с.

13 Бут, Н.Д. Нормативные правовые основы прокурорских проверок исполнения законов о противодействии коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок / Н. Д. Бут, С. В. Бажанов // Российская юстиция. – 2015. – № 8. – С. 51 - 54.

14 Гордиенко, Д.А. Антикоррупционная экспертиза как способ противодействия коррупции: история проведения антикоррупционной экспертизы на современном этапе развития российского законодательства / Д.А. Гордиенко // Российская юстиция. – 2013. – № 12. – С. 42 - 46.

15 Гулягин, А. Ю. Экспертиза нормативных правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции / А.Ю. Гулягин // Юридический мир. – 2009. – № 12. – С. 37 - 39.

16 Закиров, И.А. Правовая экспертиза: диссертация кандидата юридических наук / И.А. Закиров. – Нижний Новгород. - 2008. – 215 с.

17 Казаченкова, О. В. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / О. В. Казаченкова // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 13. – С. 29 - 38.

18 Колесов, Р. А. О соотношении правовой и антикоррупционной экспертиз правовых актов и их проектов в Министерстве обороны Российской Федерации / Р.А. Колосов. – М, 2011. – С.29-31.

19 Коновалов, В.А. Пути совершенствования антикоррупционной деятельности в системе публичной службы Российской Федерации / В.А. Коновалов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 6. – С. 36 - 40.

20 Короткова, О.А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: диссертация кандидата юридических наук / О.А. Короткова. – М. - 2010. – 179 с.

21 Кузина, Н. В. Надзор за соблюдением законодательства о государственной службе и противодействии коррупции / Н. В. Кузина //

Законность. – 2016. – № 4. – С. 25 - 28.

22 Куракин, А.В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы / А.В. Куракин // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 1. – С.4 – 7.

23 Ланцевич, Ю.М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: автореферат диссертации кандидата юридических наук / Ю.М. Ланцевич. – М. - 2012. – 190 с.

24 Лепехин, И.Я. Перспективы развития антикоррупционных мер, осуществляемых в России на муниципальном уровне / И.Я. Лепехин, В.Н. Зайковский // Российская юстиция. – 2016. – № 2. – С. 30 - 32.

25 Лопашенко Н.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральные и региональные аспекты) / Н. А. Лопашенко. – М.: Юрлитинформ, 2011. – С. 5.

26 Нематов, А. Р. Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов как фактор противодействия коррупции в Таджикистане / А.Р. Нематов // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 29-34.

27 Нестеров, А. В. Прагматические и теоретические проблемы экспертизы / А.В. Нестеров // Эксперт-криминалист. – 2011. – № 2. – С. 33 - 36.

28 Ожегов, С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. - 18-е изд., стереотип. – М.: Русский язык, 1986. – С. 787.

29 Отчет Управления Министерства юстиции Амурской области о проведении антикоррупционных экспертиз за 2015 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://amr.msudrf.ru/> (дата обращения 18.05.2017)

30 Отчет Управления Министерства юстиции Амурской области о проведении антикоррупционных экспертиз за 2016 год. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://amr.msudrf.ru/> (дата обращения 18.05.2017)

31 Плетнев, К.И. Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути / К.И. Плетнев. – М. - 2006. – 38 с.

32Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации (10 мая 2006 г.) // Российская газета (Федеральный выпуск). – 2006. – 11 мая. – № 4063.

33Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / отв. ред. В. Н. Найдено, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. – М. - 2010.– 35 с.

34 Россинская, Е.Р. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / Е.Р. Россинская. – М.: Проспект, 2010. – 92 с.

35 Семенова, Е.И. Антикоррупционная экспертиза как полиотраслевой вид юридически значимой деятельности / Е.И. Семенова // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 41-43.

36 Синцов, Г.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: некоторые вопросы правового регулирования / Г.В. Синцов // Юридический мир. – 2011. – № 9. – С. 26-30.

37 Скобликов, П. Непогрешимые законопроекты, или Кое-что об антикоррупционной экспертизе / П. Скобликов // ЭЖ-Юрист. – 2011. – № 35. – С. 2-5.

38 Сорокин, Р. С. Прозрачность как основной принцип противодействия коррупции в сфере государственного управления / Р.С. Сорокин // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 60 - 64.

39 Сухаренко, А. Общество против коррупции / А. Сухаренко // ЭЖ-Юрист. – 2013. – № 20. – С. 1 - 4.

40Талапина, Э.В., Южаков, В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В.Н. Южакова.– М. : Статут, 2007. – 96 с.

41 Уткин, В.А. Противодействие коррупции и формирование антикоррупционного поведения / В.А. Уткин. – М.: Щит-М, 2010. – 260 с.

42 Филатов, С. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) / С.В. Филатов // Законность. – 2013. – № 2. – С. 89-93.

43 Хабриева, Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной

экспертизы нормативных правовых актов / Т. Я. Хабриева // Журнал  
российского права. – 2009. – № 10. – С. 8.

44 Цирин, А. М. Методическая база оценки нормативных правовых актов  
на коррупциогенность / А.М. Цирин // Журнал российского права. – 2009. – №  
10. – С. 22 - 29.

45 Цирин, А.М. Перспективные направления развития законодательства  
Российской Федерации о противодействии коррупции / А.М. Цирин // Журнал  
российского права. – 2011. – № 2. – С. 43-47.

46 Шевердяев, С. Н. Формирование основ правового регулирования  
антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы  
совершенствования официальной методики ее проведения / С.Н. Шевердяев //  
Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 20. – С. 5 -11.

47 Шишкарев, С. Н. Российское законодательство в сфере  
противодействия коррупции: перспективы дальнейшего развития / С.Н.  
Шишкарев // Общество и право. – 2010. – № 2. – С. 154 - 158.

### III Правоприменительные акты

48 Решение № 2-1296/2016 от 8 августа 2016 года // Архив Сернурского  
районного суда (Республика Марий Эл), 2016.

49 Решение № 2-1607/2013 от 31 декабря 2013 года // Архив  
Красноуфимского городского суда (Свердловская область), 2013.