

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

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.30.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков
« _____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов
и проектов нормативных правовых актов

Исполнитель
студент группы 421-узб 1 _____ Р.А. Сапунцов
(подпись, дата)

Руководитель
зам. зав. кафедрой
конституционного права _____ Д.А. Васильева
(подпись, дата)

Нормоконтроль _____ О.В. Громова
(подпись, дата)

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

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ С.В. Чердаков
« » _____ 201__ г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Сапунцова Романа Андреевича

1. Тема выпускной квалификационной работы: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

(утверждена приказом от 29.03.2017 г. № 678-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 01 февраля 2018 года.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

4. Содержание выпускной квалификационной работы: общетеоретические основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в государственных органах власти Амурской области, проблемы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на современном этапе развития. Перспективы совершенствования антикоррупционной экспертизы

5. Перечень материалов приложения: заключение на постановление Правительства Амурской области от 17.02.2012 № 71 «Об утверждении Порядка предоставления социальной выплаты на улучшение жилищных условий отдельным категориям ветеранов и членам их семей»

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе: нет

7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.

Руководитель бакалаврской работы: Васильева Дарима Содномовна, зам. зав. кафедрой конституционного права.

Задание принял к исполнению: 15 июня 2017 года.

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 59 с., 1 приложение, 47 источников.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА, КОРРУПЦИОГЕННЫЙ ФАКТОР, ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, КОРРУПЦИЯ, НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, НЕЗАВИСИМЫЙ ЭКСПЕРТ, МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ, АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ

Цель бакалаврской работы заключается в проведении общетеоретического анализа института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, выявлении проблем теоретического и практического характера, возникающих при проведении антикоррупционной экспертизы и предложении способов устранения выявленных проблем с целью совершенствования института антикоррупционной экспертизы.

В качестве объекта исследования выступают совокупность общественных правовых отношений, возникающих в процессе реализации положений законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Предмет исследования, подлежащий непосредственному изучению в данной работе - положения федерального законодательства, подзаконных правовых актов, а также положения правовых актов регионального значения, регулирующие общественные правовые отношения в области антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов правовых актов, научные и практические труды учёных и специалистов в области права.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Общетеоретические основы антикоррупционной экспертизы	
нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	9
1.1 История возникновения и развития антикоррупционной экспертизы	9
1.2 Сущность и значение антикоррупционной экспертизы	13
1.3 Правовое содержание механизма антикоррупционной экспертизы	18
2 Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов	
в государственных органах власти Амурской области	29
2.1 Нормативно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы	29
2.2 Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы	32
2.3 Анализ коррупциогенных факторов, выявленных при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (на примере экспертного заключения министерства юстиции Амурской области)	36
3 Проблемы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на современном этапе развития. Перспективы совершенствования антикоррупционной экспертизы	41
3.1 Некоторые вопросы, возникающие при проведении антикоррупционной экспертизы	41
3.2 Перспективы совершенствования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов	45
Заключение	49
Библиографический список	52
Приложение А	58

ВВЕДЕНИЕ

За последние годы одним из приоритетных направлений административной реформы в России является проводимая государством антикоррупционная политика. Одним из самых значимых событий в этом направлении является ратификация Российской Федерацией Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции, принятой 31 октября 2003 года¹. Однако, все те усилия, которые направлены на борьбу с коррупционными проявлениями, не дают положительного результата. Ситуация в целом оценивается как тревожная. Согласно отчёту за 2016 год международной неправительственной организации Transparency International (Трансперенси Интернэшнл) Россия заняла 131 место из 176 мест, оказавшись в одном ряду с такими странами как Иран, Казахстан, Непал и Украина².

Из всего существующего многообразия коррупционных проявлений, наиболее серьёзным и опасным является участие государственных органов и должностных лиц в коррупционных действиях. Особенно, если такие действия совершаются на основании норм законов. В этом смысле речь идёт о положениях правовых актов, хотя и являющихся формально законными, но фактически способствующие проявлению коррупции.

С принятием в России Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³ произошли некоторые качественные изменения. Во-первых, Закон допустил возможность наличия вышеупомянутых положений в правовых актах, способствующих проявлению коррупции, а также установил их видовой состав. Такие положения получили наименование «коррупциогенных факторов». Во-

¹ Конвенция Организации Объединённых 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). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Индекс Восприятия коррупции - 2016 // Трансперенси интернешнл Россия: центр Антикоррупционных исследований и инициатив [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/indeks-vospriyatiya-korrupsii-2016-polozhenie-rossii-ne-izmenilos.html> (дата обращения: 03.12.2017).

³ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

вторых, Закон установил основы механизма проведения «антикоррупционной экспертизы» - экспертизы, направленной на выявление и устранение коррупционных факторов в нормативных правовых актах.

На наш взгляд, это безусловно является положительным моментом в области правового регулирования антикоррупционного законодательства.

Тем не менее, институт антикоррупционной экспертизы имеет ряд значимых проблем. Главным образом эти проблемы связаны с отсутствием терминологии, фрагментарностью правового регулирования механизма проведения антикоррупционной экспертизы, недостаточно глубоким исследованием теоретических моментов.

Основные теоретические аспекты антикоррупционной экспертизы рассматривались множеством учёных и специалистов в области права.

Наиболее значимые труды в рассмотрении общих вопросов и проблем антикоррупционной экспертизы внесли: В. Н. Агеев, В. В. Астанин, В. В. Белинский, Т. В. Бекен, С. М. Будатаров, К. И. Головщинский, Д. Ю. Гончаров, М. Б. Горный, М. И. Гришанков, А. Ю. Гулягин, Р. О. Долотов, С. Ю. Зюзин, П. А. Кабанов, О. В. Казаченкова, Т. Л. Козлов, А. Н. Коробкина, Т. О. Кошаева, А. В. Кудашкин, В. Н. Лопатин, А. А. Магомедов, С. В. Матковский, С. Н. Назаров, А. В. Нестеров, Ю. Д. Пальчиков, И. А. Попов, О. Н. Родионова, Е. Р. Россинская, Г. А. Сатаров, А. Ф. Соколов, А. Н. Сухаренко, Э. В. Талапина, А. А. Тарханова, В. П. Уманская, А. В. Федоров, Т. Я. Хабриева, А. М. Цирин, О. Н. Цыганова, Д. К. Чирков, С. Н. Шевердяев, С. Н. Шишкарев, В. Н. Южаков.

Нормативно-правовую основу настоящей работы составляют международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Теоретическую основу настоящего исследования составляют работы С.М. Будатарова, Ю.И. Ворониной, Р.Р. Газимзянова, К.И. Головщинского, Р.О. Долотова, О.Г. Дьяконовой, Е.В. Журкиной, Е.В. Каменской, М.А. Краснова, А.В. Кудашкина, А.А. Магомедова, А.О. Мелешко, А.В. Нестерова, А.С. Пи-

голкина, А.А. Рождествиной, Е.Р. Россинской, Г.А. Сатарова, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, А.М. Цирина, В.Н. Южакова.

Объектом исследования данной работы выступает совокупность общественных правовых отношений, возникающих в процессе реализации положений законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Предметом исследования работы являются положения федерального законодательства, подзаконных правовых актов, а также положения правовых актов регионального значения, регулирующие общественные правовые отношения в области антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов правовых актов, научные и практические труды учёных и специалистов в области права.

Целью настоящей работы является:

- проведение общетеоретического анализа института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- выявление проблем теоретического и практического характера, возникающих при проведении антикоррупционной экспертизы;
- предложение способов устранения выявленных проблем с целью совершенствования института антикоррупционной экспертизы.

Для реализации поставленной нами цели необходимо осуществить решение следующих **задач**:

- рассмотреть правовую сущность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- проанализировать и сформулировать составляющие компоненты механизма антикоррупционной экспертизы;
- изучить законодательство в области антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- провести анализ организационных и методических основ проведения антикоррупционной экспертизы.

Практическая значимость темы настоящей бакалаврской работы выражается, прежде всего, в приобретении автором работы теоретических и практических навыков. Изучение общих и тематических научных работ способствует усвоению общефилософских и юридических терминов, категорий, методов, понятий и явлений; вырабатываются навыки по их применению.

Изучение законодательства и специальной литературы развивает логико-аналитический способ мышления, что в конечном результате формирует алгоритм поиска, выявления и разрешения научных проблем.

Применительно к теме данной работы, её автор получает общее представление о современном состоянии института антикоррупционной экспертизы, его проблемах и преимуществе, а также приобретает практические навыки по осуществлению антикоррупционного исследования нормативных правовых актов, что в свою очередь положительным образом отразится в его профессиональной деятельности.

1 ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

1.1 История возникновения и развития антикоррупционной экспертизы

Институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в России возник относительно недавно. Вопрос о необходимости внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов как практического инструмента возник в процессе проведения экспертного форума, участниками которого являлись ряд научно – аналитических организаций и специалистов в области права: фонд «Индем», Счётная палата Российской Федерации, Высшая школа экономики, Центр стратегических разработок, Институт государства и права Российской академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, факультет государственного управления Московского государственного университета, а также такие специалисты как Э.В. Талапина, М.А. Краснов, К.И. Головщинский, Ю.А. Тихомиров и другие⁴. Также, в рамках данного форума был введён термин «коррупциогенность законодательства».

В 2004 году специалистами Центра стратегических разработок в ходе детального обсуждения осуществлена попытка решения вышеуказанных проблем. В результате была разработана Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта⁵. Это был первый единый и согласованный документ, направленный на достижение практических целей по анализу законодательства на предмет его коррупциогенности. В 2006 году данный документ был существенно переработан. Его изменения коснулись, в первую очередь, возможности его применения не только в отношении законодательных ак-

⁴ Антикоррупционная политика : учеб. пособие для вузов / под ред. Г.А. Сатарова. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. – 367 с.; Диагностика коррупциогенности законодательства / под ред. М.А. Краснова, Г.А. Сатарова. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. 63 с.; Тихомиров Ю.А. Преодолевать коррупциогенность законодательства // Право и экономика. 2004. № 5. С. 3-7.

⁵ Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А. Краснов [и др.]. М.: Статут, 2004. 9 с.

тов, но и в отношении подзаконных актов, а также административных регламентов. В конечном варианте, после внесённых в него изменений, данный документ принял форму методического пособия⁶.

Вышеупомянутая методика позволяла проводить анализ коррупциогенности правовых актов, как по форме, так и по их содержанию. При этом в формальном отношении имелась возможность проводить проверку на предмет соблюдения требований юридической техники, а в содержательном – на предмет коррупциогенности. Сам механизм проведения проверки был выстроен таким образом, при котором проверке подвергался весь текст правового акта на наличие в нём так называемых «коррупциогенных факторов» - правовых норм, содержащих в своей конструкции коррупциогенный потенциал.

После возросшего интереса к данной методике в широких научно – общественных кругах были предприняты шаги по её практическому применению. Так, например, комиссией Государственной думы Российской Федерации по противодействию коррупции, с помощью привлечённых ею независимых экспертов, была проведена антикоррупционная экспертиза в отношении некоторых проектов федеральных законов.

Положительный показатель результатов тестирования описываемой методики определил её перспективный потенциал. С целью расширения её практического применения Институтом модернизации государственного и муниципального управления были реализованы учебно – практические семинары для работников, занимающих должности государственной гражданской службы различных органов государственной власти и независимых экспертов.

Тем не менее, несмотря на положительные результаты деятельности по разработке и внедрению проектов со стороны научно – аналитических организаций, проблемы с реализацией механизмов по искоренению коррупционности нормативно – правовых актов требовали правового регулирования со стороны государства.

⁶ Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В.Н. Южакова. М.: Центр стратег. разраб., Статут, 2007. 96 с.

В 2005 году Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах⁷ утвердила положение об антикоррупционной экспертизе, в соответствии с которым последняя выступала как особое направление деятельности государства. Это было первое упоминание об антикоррупционной экспертизе на государственном уровне.

Дальнейшее развитие института антикоррупционной экспертизы получило отражение в Национальном плане противодействию коррупции в 2010 – 2011 годах. Данный акт наделял полномочиями Генерального прокурора РФ, а также Министерство юстиции РФ по организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов⁸.

С целью реализации положений вышеупомянутых Концепции и Национального плана, Правительством РФ были утверждены значимые по своей правовой цели акты: Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции⁹ и Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции¹⁰.

Особенностью данной Методики являлось наличие нормативного закрепления термина «коррупциогенный фактор» и классифицированного перечня таких факторов. Непосредственно сам перечень коррупциогенных факторов был почти полностью идентичен тому, который был перечислен в вышеуказанной нами Методике первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности норма-

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

⁸ Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

⁹ Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1240.

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

тивных правовых актов, являвшейся по своей сути коллективным трудом независимых специалистов. Несомненно, это был результат учёта государством пожеланий общественности, что в своё очередь, безусловно является положительным моментом.

Как справедливо отмечает Э.В. Талапина, антикоррупционная экспертиза правовых актов – это пример децентрализованного внедрения нового правового инструмента в законодательство федерального уровня, зародившегося и развитого в узких научно – общественных и экспертных кругах¹¹.

Тем не менее, такая позиция Правительства РФ относительно правового положения антикоррупционной экспертизы просуществовала недолго. Вскоре был принят Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», установивший основы правового регулирования антикоррупционной экспертизы, в частности раскрыл понятие коррупциогенного фактора, определил перечень принципов организации антикоррупционной экспертизы, круг субъектов, их полномочия и др. Однако, взгляд законодателя на антикоррупционную экспертизу в целом и, в частности, на качественные рамки понятия коррупциогенного фактора повлекли за собой принятие Правительством РФ Постановления «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹², утверждавшего новые правила и методику проведения антикоррупционной экспертизы, с одновременной отменой ранее действовавших.

Указанные изменения не могли не вызвать дискуссий в научных кругах, так как по мнению некоторых специалистов в новой Методике существенно сократился перечень коррупциогенных факторов. К тому же, не включённые в новую Методику факторы, имели очень важную роль в противодействии коррупциогенности законодательства.

¹¹ Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) : моногр. / Э.В. Талапина. М.: Юриспруденция, 2015. С. 88. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

В целом, на этом этапе можно завершить рассмотрение истории развития института антикоррупционной экспертизы нормативно – правовых актов в России. За небольшой промежуток времени институт антикоррупционной экспертизы претерпел разного рода изменений, как положительных, так и отрицательных. Хотя, как можно было заметить, антикоррупционная экспертиза – относительно молодая правовая категория в национальном законодательстве и находится на начальном этапе своего развития.

1.2 Сущность и значение антикоррупционной экспертизы

Федеральным законом «О противодействии коррупции», устанавливающим основы федеральной политики в сфере по борьбе с коррупцией обозначено, что одной из мер по профилактике коррупции является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов¹³. Очевидно, что главной целью антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов выступает профилактика коррупции. Данное утверждение не вызывает никаких сомнений. Однако, само понятие антикоррупционной экспертизы уже давно является объектом острых споров среди учёных – юристов. В законодательстве, в частности в упомянутом Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» отсутствует определение понятию антикоррупционной экспертизы, равно как и отсутствует единое мнение об этом в научном сообществе.

В специальной литературе встречается множество различных мнений относительно понятия антикоррупционной экспертизы, но обобщив всю совокупность некоторыми признаками можно выделить два подхода к их рассмотрению:

- первый подход, согласно которому понятие антикоррупционной экспертизы рассматривается с позиции выделения термина «экспертиза», с последующим сравнением экспертизы антикоррупционной с другими видами экспертиз, а также установлением места и роли в системе таких экспертиз;

¹³ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (1 ч.). Ст. 6228.

- второй подход, в соответствии с которым понятие антикоррупционной экспертизы рассматривается как единое целое правовое явление, без разложения на составляющие.

В рамках нашего исследования мы будем придерживаться преимущественно второго подхода. Однако справедливо заметим, что оба приведённых подхода не взаимоисключают друг друга, а напротив, дополняют и повышают качество и глубину рассматриваемых вопросов.

Возвращаясь к рассмотрению проблем понятия антикоррупционной экспертизы отметим, что в части 2 статьи 1 Федерального закона № 172 раскрывается понятие коррупциогенного фактора – это 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. При этом часть 1 указанной статьи определяет, что данный закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Исходя из содержания данной статьи, можно определить цели антикоррупционной экспертизы:

- выявление коррупциогенных факторов;
- устранение выявленных коррупциогенных факторов.

Этого явно недостаточно чтобы дать определение понятию антикоррупционной экспертизы.

По мнению Э.В. Талапиной, под антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов понимается выявление (предотвращение появления) в нормативных правовых актах и их проектах правовых предпосылок коррупции, то есть положений (норм, дефектов и правовых формул), которые могут спо-

способствовать проявлению коррупции при применении указанных нормативных правовых актов¹⁴.

По мнению же К.И. Головщинского, под антикоррупционной экспертизой понимается комплекс мероприятий по выявлению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия¹⁵.

Так же можно встретить достаточно формализованные определения понятия антикоррупционной экспертизы – это деятельность компетентных и уполномоченных на то соответствующими органами физических и юридических лиц (экспертов и экспертных учреждений), состоящая из проведения исследования нормативных правовых актов и (или) проектов нормативных правовых актов, иных правовых документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также дача ими заключения или иного документа по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний, умений и навыков в области правового регулирования противодействия коррупции и практики реализации антикоррупционного законодательства и подзаконных антикоррупционных нормативных правовых актов¹⁶. Однако, по нашему мнению, с данным определением нельзя согласиться. В этом случае можно считать удачным замечание А.В. Кудашкина о том, что в ряде случаев субъекты не наделены полномочиями по проведению экспертизы, а проводят ее исключительно в инициативном порядке (независимые эксперты, неаккредитованные институты гражданского общества и физические лица)¹⁷.

Следуя данной направленности, более удачным вариантом будет определение антикоррупционной экспертизы как деятельности специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц (Министерства юстиции РФ, прокуратуры РФ и иных органов власти) либо физических и юридических

¹⁴ Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В.Н. Южакова. С. 20.

¹⁵ Диагностика коррупциогенности законодательства / под ред. М.А. Краснова, Г.А. Сатарова. С. 39.

¹⁶ Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / под ред. П.А. Кабанова. Казань: Познание, 2010. С. 13.

¹⁷ Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : научно-практическое пособие / М.: Норма, 2012. С. 19.

лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность, направленная на выявление в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и выработку рекомендаций по их устранению¹⁸.

Весьма интересной позиции придерживается Т.Я. Хабриева, полагая, что антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности¹⁹. Данной позиции также придерживается Е.В. Журкина, считая, что антикоррупционная экспертиза, наряду с другими видами экспертиз должна выступать средством повышения эффективности законодательства²⁰.

Ю.И. Воронина, в своей работе²¹ соглашаясь с вышесказанным, приводит обобщённые результаты анализа различных точек зрения на определение понятия антикоррупционной экспертизы, сводящиеся к двум подходам:

- первый подход (узкий), согласно которому антикоррупционная экспертиза - это деятельность, направленная на установление в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов (норм, способствующих проявлениям коррупции);

- второй подход (широкий), согласно которому антикоррупционная экспертиза – это специальное исследование, проводимое не только в целях установления в них коррупциогенных факторов, но и повышения их качества и эффективности применения путем выявления правовых коллизий, пробелов и других изъянов законодательства.

¹⁸ Каменская Е.В. Независимая антикоррупционная экспертиза : научно-практическое пособие / Е.В. Каменская, А.А. Рождествина. М.: КонсультантПлюс, 2010. С. 13. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 8.

²⁰ Журкина Е.В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Е.В. Журкина; Мос. гос. юрид. акад. М., 2009. С. 27.

²¹ Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России: теоретико-правовой аспект // Вестник ТюмГУ. Право. 2012. №3. С. 77.

Далее также она формулирует признаки антикоррупционной экспертизы, основываясь на представлениях широкого подхода²²:

- антикоррупционная экспертиза – это один из видов правовой экспертизы.

- антикоррупционная экспертиза – это исследование – познавательная деятельность, порождающая новое знание.

- антикоррупционная экспертиза имеет свой собственный объект или объекты.

- антикоррупционная экспертиза имеет свой собственный предмет.

- антикоррупционная экспертиза проводится специальным субъектом.

- антикоррупционная экспертиза должна иметь перед собой поставленную цель.

- антикоррупционная экспертиза связана с использованием специальных познаний в данной области.

- результаты антикоррупционной экспертизы отражаются в специальном акте.

По нашему мнению данные результаты анализа, приведённые в своей работе Ю.И. Ворониной, наиболее полно, объективно и всесторонне отражают специфические стороны антикоррупционной экспертизы. Однако позволим себе заметить, что в соответствии с положениями статей 3 и 5 Федерального закона № 172 антикоррупционная экспертиза может проводиться как в силу указания на это в законах, так и без такового.

В таком случае становится видно, что проведению антикоррупционной экспертизы предшествует её основание:

- в силу указания закона;

- в инициативном порядке.

Таким образом, мы справедливо полагаем, что основание проведения антикоррупционной экспертизы также является неотъемлемым признаком, характеризующим её качественную сторону.

²² Там же. С. 77.

Основываясь на приведённых результатах анализа и с помощью вышеперечисленных признаков, сформулируем определение понятия антикоррупционной экспертизы.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов – это разновидность правовой экспертизы, представляющая собой специальное исследование нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), целью которого является выявление коррупциогенных факторов с последующим их устранением, осуществляемое с использованием специальных познаний экспертом или экспертным учреждением и проводимое на основании требования закона или в инициативном порядке с последующим отображением результатов такого исследования в специальном акте (заключении).

Целями антикоррупционной экспертизы являются:

- выявление коррупциогенных факторов;
- устранение выявленных коррупциогенных факторов;
- профилактика коррупционных правонарушений.

По мнению автора, данное определение и перечисленные цели антикоррупционной экспертизы наиболее точно выражают её существенные черты и истинное предназначение.

1.3 Правовое содержание механизма антикоррупционной экспертизы

Углублённо рассматривая вопросы любого правового явления приходится сталкиваться со сложностью его строения, множественностью компонентов.

В таких случаях говорят о наличии системы какого–либо явления; о структурной, логической, функциональной либо иной связи составляющих её элементов. В этом смысле антикоррупционная экспертиза также не является исключением.

Как уже было нами выяснено в предыдущем параграфе, в содержание понятия антикоррупционной экспертизы входят: предмет, объект, субъект, цель и другие характеризующие её признаки. Но можно ли на основании только этих элементов определить внутреннее строение механизма антикоррупционной экспертизы?

Говоря об антикоррупционной экспертизе, следует понимать, что её можно рассматривать с одной стороны, как научную дисциплину, и, с другой как непосредственно деятельность по выявлению коррупциогенных факторов²³. В последнем значении антикоррупционная экспертиза представляет собой процедуру, характеризующуюся наличием временных рамок и последовательности определённых действий. Иными словами, речь идёт о *стадиях* антикоррупционной экспертизы.

В законодательстве не раскрывается понятие стадий антикоррупционной экспертизы, равно как и не устанавливаются их границы в ярко выраженном виде. Хотя, при системном анализе Федерального закона № 172 и Правил проведения антикоррупционной экспертизы можно выявить родовые признаки, присущие той или иной группе действий, осуществляемых в процессе проведения экспертизы на коррупциогенность нормативного правового акта.

В научной литературе данному вопросу уделяется второстепенное значение, а также отсутствует единообразие в подходах к определению признаков, позволяющих разграничивать стадии проведения антикоррупционной экспертизы. Наиболее основательно к рассмотрению данного вопроса подошёл А.О. Мелешко. Он предлагает проводить классификацию стадий антикоррупционной экспертизы с помощью такого критерия, как функция субъекта экспертизы²⁴. Далее он предлагает классификацию стадий антикоррупционной экспертизы²⁵:

- стадия инициирования антикоррупционной экспертизы;
- стадия проведения антикоррупционной экспертизы;
- стадия использования результатов антикоррупционной экспертизы.

Стадия *инициирования* антикоррупционной экспертизы начинается с принятия решения о её проведении и заканчивается передачей всех материалов её исполнителю. При этом данная стадия является факультативной, так как в зави-

²³ Мелешко А.О. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.О. Мелешко; ОмГУ. Омск, 2015. С. 51.

²⁴ Там же. С. 63.

²⁵ Там же. С. 64.

симости от вида проводимой антикоррупционной экспертизы она может отсутствовать.

Стадия *проведения* антикоррупционной экспертизы начинается с момента поступления всех материалов, обеспечивающих её проведение исполнителю, и завершается она составлением экспертного заключения. Данная стадия является основной, поскольку именно на этой стадии осуществляется непосредственно само исследование акта на коррупциогенность.

Стадия *использования* результатов антикоррупционной экспертизы является завершающим этапом в данной процедуре. Её конечная цель совпадает с целями, преследуемыми непосредственно самой антикоррупционной экспертизой.

Безусловно, такого рода разделение процесса антикоррупционного исследования на стадии не претендует звание единственной и эффективной схемы, хотя бы по причине того, что сам институт антикоррупционной экспертизы находится на этапе своего начального развития и не исключено появление новых научных идей и видоизменения законодательства. Однако, позволим себе заметить, данное разграничение процедуры антикоррупционной экспертизы на стадии является довольно успешным с точки зрения восприятия таких стадий как наиболее обобщённых и чётко выраженных групп действий по родовым признакам, реализуемым в процессе антикоррупционного исследования.

Федеральный закон № 172 формально не устанавливает разновидности процедуры антикоррупционной экспертизы, хотя и содержит косвенные предпосылки к этому. В связи с этим, в теории принято *классифицировать* антикоррупционную экспертизу по различным основаниям. Так, например, Е.В. Каменская и А.А. Рождествина приводят следующую классификацию антикоррупционной экспертизы²⁶:

а) По субъектам:

1) проводимая Министерством юстиции РФ;

²⁶ Каменская Е.В. Независимая антикоррупционная экспертиза : научно-практическое пособие / Е.В. Каменская, А.А. Рождествина. С. 18.

- 2) проводимая Прокуратурой РФ;
 - 3) проводимая органами, организациями и из должностными лицами;
 - 4) проводимая институтами гражданского общества.
- б) По количеству субъектов:
- 1) единоличная (проводится одним субъектом);
 - 2) комиссионная (проводимая несколькими субъектами).
- в) По регулярности проведения:
- 1) временная (проводится по мере необходимости);
 - 2) регулярная (проводится систематически).
- г) По количеству выявленных коррупциогенных факторов:
- 1) экспертиза, в ходе которой выявлены только некоторые коррупциогенные факторы;
 - 2) экспертиза, в ходе которой выявлены все коррупциогенные факторы.
- д) В зависимости от объекта:
- 1) экспертиза проекта акта;
 - 2) экспертиза действующего нормативного правового акта.
- е) В зависимости от вида проверяемого акта:
- 1) экспертиза законов (законопроектов);
 - 2) экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Президента РФ;
 - 3) экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Правительства РФ;
 - 4) экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) федеральных органов исполнительной власти.
- ж) В зависимости от стадии разработки, принятия или действия нормативного правового акта:
- 1) превентивная (на проекты нормативных правовых актов);
 - 2) текущая (на действующие нормативные правовые акты);

3) последующая (при мониторинге применения нормативных правовых актов).

Не менее интересную разновидность антикоррупционной экспертизы предлагает А.В. Кудашкин, также классифицирую её по различным основаниям²⁷:

а) По предмету:

- 1) экспертиза нормативных правовых актов;
- 2) экспертиза проектов нормативных правовых актов.

б) По статусу нормативного правового акта:

- 1) предварительная (в отношении проектов нормативных правовых актов, находящихся на стадии разработки;
- 2) последующая (проводится в отношении уже принятых нормативных правовых актов).

в) По субъектному составу:

- 1) проводимая государственными и муниципальными органами и организациями;
- 2) проводимая независимыми экспертами и неаккредитованными институтами гражданского общества и гражданами.

г) По степени возможного воздействия на разработчиков проектов нормативных правовых актов:

- 1) независимая;
- 2) ведомственная.

д) По организации проведения:

- 1) антикоррупционная экспертиза, проводимая на стадии правовой экспертизы;
- 2) антикоррупционная экспертиза, проводимая как самостоятельное действие.

е) По объёму регулируемых актами отношений:

- 1) общая;

²⁷ Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : научно-практическое пособие. С. 19.

- 2) специальная.
- ж) По привлечению специалистов:
 - 1) комплексная;
 - 2) обычная.
- и) По последовательности проведения:
 - 1) первичная;
 - 2) повторная.
- к) По объёму экспертного исследования:
 - 1) полная;
 - 2) частичная;
 - 3) неполная.
- л) По юридической силе:
 - 1) официальная;
 - 2) неофициальная.
- м) По степени обязательности:
 - 1) обязательная;
 - 2) инициативная.

Из вышеприведённого можно заметить, что критерии, по которым приводятся классификации видов антикоррупционной экспертизы, довольно многообразны. Разность в подходах к дифференцированию антикоррупционной экспертизы, несомненно, является положительным моментом, выражающим плюрализм научных взглядов. Тем не менее, по мнению автора, в большей степени это является следствием недостаточного внимания законодателя к вопросам нормативно – правового регулирования в сфере антикоррупционной экспертизы.

Важным компонентом, составляющим организационно-правовую основу механизма антикоррупционной экспертизы, выступает её *субъект*. В этом смысле речь идёт о субъекте проведения антикоррупционного исследования. К большому сожалению, Федеральный закон № 172 не раскрывает понятия субъекта антикоррупционной экспертизы, а лишь приводит их перечисление. На-

помним, что в соответствии с Федеральным законом № 172, антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов проводят:

- Прокуратура РФ;
- Министерство юстиции РФ;
- органы, организации и их должностные лица;
- Институты гражданского общества и граждане.

Очевидно, что наличие такого вида перечня обусловлено проведением классификации субъектов по функциональному критерию, где функцией выступает – *проведение* антикоррупционной экспертизы. Однако некоторые авторы не разделяют такой позиции с законодателем. Так, указывая на данное обстоятельство, А.В. Нестеров предлагает разделять субъектов, осуществляющих организацию проведения экспертизы и субъектов, непосредственно проводящих экспертизу - экспертов²⁸. В то же время, Кудашкин рассматривает такое разграничение условностью, так как по его мнению, субъекты, осуществляющие организацию проведения экспертизы, так же обладают возможностью провести её²⁹. В свою очередь А.О. Мелешко, в целом соглашаясь с идеей А.В. Нестерова, предлагает довольно интересную классификацию субъектов, в качестве критерия которой также выступает функция³⁰. По его мнению, субъектов антикоррупционной экспертизы необходимо разделять следующим образом:

- субъекты, иницирующие проведение антикоррупционной экспертизы;
- субъекты, организующие антикоррупционную экспертизу;
- субъекты, проводящие антикоррупционную экспертизу;
- субъекты, использующие результаты антикоррупционной экспертизы;
- субъекты-заказчики антикоррупционной экспертизы.

Субъектами, *иницирующими* проведение экспертизы, выступают её заказчик или сам эксперт (в инициативном порядке).

²⁸ Нестеров А.В. Соотношение понятий «проверка» и «экспертиза» в антикоррупционной деятельности // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. М.: Проспект, 2014. С. 65.

²⁹ Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : научно-практическое пособие. С. 39.

³⁰ Мелешко А.О. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы правовых актов. С. 71.

Заказчиком антикоррупционной экспертизы является орган или должностное лицо, принимающие решение о её проведении. При этом автор настаивает на разграничении случаев, при каких случаях заказчик вправе, а при каких обязан инициировать проведение антикоррупционной экспертизы.

Субъекты, осуществляющие *организацию* проведения антикоррупционной экспертизы, создают условия для работы эксперта. Их роль в этом случае сводится к техническому, информационному или иному обеспечению.

К субъектам, осуществляющим *проведение* антикоррупционной экспертизы, относятся эксперты, непосредственно осуществляющие антикоррупционное исследование.

В состав субъектов, *использующих* результаты антикоррупционной экспертизы, могут входить, например, государственные органы, получившие в установленном порядке экспертное заключение.

По нашему мнению, подход автора к рассмотрению вышеуказанных проблем, безусловно, заслуживает внимания. Тем не менее, это не отменяет вопроса, что следует понимать под субъектом антикоррупционной экспертизы.

К сожалению, в рамках данной работы не представляется возможным более детально рассмотреть вопросы, связанные с проблемами понятия субъектов антикоррупционной экспертизы, в том числе, развить некоторые идеи в направлении, предложенным А.О. Мелешко. Однако попробуем дать определение понятию субъекта антикоррупционной экспертизы в том смысле, в котором он представлен в Федеральном законе № 172, т.е. субъекта, проводящего антикоррупционную экспертизу.

Итак, субъект проведения антикоррупционной экспертизы – это физическое лицо, аккредитованное в качестве эксперта или не имеющее такой аккредитации, обладающее специальными познаниями в данной области и осуществляющее на основе специальных методик антикоррупционное исследование нормативного - правового акта с целью выявления и устранения коррупциогенных факторов с последующим отражением результатов такого исследования в специальном акте.

Сразу хотелось бы отметить, что в приведённом выше определении физическое лицо является непосредственным субъектом проведения экспертизы. Такой подход избавляет нас от проблем отнесения субъекта к родовой и видовой принадлежности, что в свою очередь упрощает восприятие информации.

Логически необоснованный подход законодателя к составлению перечня субъектов антикоррупционной экспертизы, отсутствие критериев их отнесения к видовой, структурной и функциональной принадлежности, а также ряд других проблем, весьма сильно усложняют понятийное восприятие, и делают трудоёмким процесс поиска наиболее оптимального подхода к их решению.

Следующими важными элементами механизма антикоррупционной экспертизы являются *предмет* и *объект*.

В научной литературе не сложилось единого мнения относительно предмета и объекта антикоррупционной экспертизы³¹. По мнению некоторых авторов, между предметом и объектом антикоррупционной экспертизы отсутствует принципиальная разница³². В тоже время, другие специалисты понимают под предметом антикоррупционной экспертизы административные процедуры³³.

По мнению А.В. Кудашкина, объектом антикоррупционной экспертизы являются общественные отношения, на регулирование которых направлен исследуемый с целью выявления коррупциогенных факторов нормативный правовой акт, а предметом антикоррупционной экспертизы - нормативные правовые акты и их проекты, а также содержащиеся в них правовые нормы³⁴. На это утверждение ему оппонировал А.О. Мелешко, справедливо замечая, что нормативный правовой акт и юридическая норма не могут быть одновременно предметом экспертизы – становится непонятно, что в таком случае является объектом антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, а что её

³¹ Газимзянов Р.Р. Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4. С. 32-34.

³² Долотов Р.О. Объекты и субъекты антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. С. 43-47.

³³ Будатаров С.М. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. № 3. С. 34.

³⁴ Кудашкин А.В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8 (32). С. 29.

предметом³⁵. Сам же А.О. Мелешко понимает под объектом антикоррупционной экспертизы носители информации о характере связи с коррупционным поведением (источники права, индивидуальные правовые акты, правоотношения), а под предметом – характеристику связи с коррупционным поведением³⁶.

О.Г. Дьяконова под предметом антикоррупционной экспертизы понимает фактические данные, представляющие наличие или отсутствие в нормативном правовом акте (или проекте) коррупциогенных факторов и возможность их последующего устранения³⁷.

На наш взгляд, отсутствие единого подхода в понимании сущности предмета и объекта антикоррупционной экспертизы обусловлено не только недостатками законодательного регулирования института антикоррупционной экспертизы, но и иных категорий, терминов и явлений, находящих своё отражение в правовой системе, а также наличием проблем в понимании терминов с общефилософских начал.

Попробуем сформулировать объект и предмет антикоррупционной экспертизы на основании профильного законодательства. В части 1 статьи 1 Федерального закона № 172 говорится, что антикоррупционная экспертиза проводится в отношении нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов с целью выявления и последующего устранения коррупциогенных факторов. Согласно части 2 этой же статьи, коррупциогенными факторами признаются положения нормативных правовых актов или проектов нормативных правовых актов. При этом под положениями нормативных правовых актов, по всей видимости, понимаются его структурные элементы: разделы, главы, статьи, части статей. В таком случае становится очевидно, что данные положения являются составляющими компонентами нормативных правовых актов, т.е. соотносятся как видовое и родовое. Таким образом, *объектом* антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и проекты нормативных

³⁵ Мелешко А.О. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы правовых актов. С. 42.

³⁶ Мелешко А.О. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 1 (30). С. 155-163.

³⁷ Дьяконова О.Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. С. 48.

правовых актов, а *предметом* – содержащиеся в нормативных правовых актах нормы права.

Стоит ещё раз отметить, что данное определение объекта и предмета антикоррупционной экспертизы основано с помощью анализа исключительно положений Федерального закона № 172. Но как уже было показано нами выше, позицию законодателя нельзя считать удачной и имеет смысл вести глубокие теоретические исследования относительно правовой сущности объекта и предмета антикоррупционной экспертизы.

Итак, мы подошли к завершению рассмотрения основных элементов института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Как можно было убедиться, институт антикоррупционной экспертизы находится в довольно проблематичном состоянии. Отчасти, это связано с начальным его этапом развития. Но и нельзя исключать причину посредственного правового регулирования данной сферы.

Конечно, нами были рассмотрены не все элементы системы антикоррупционной экспертизы. Отдельного внимания заслуживает рассмотрение, например, организационно – правовых и методологических основ проведения процедуры антикоррупционного исследования. То же самое можно сказать и об актуальных проблемах антикоррупционной экспертизы. Некоторые из них мы уже рассмотрели, а некоторые рассмотрим более подробно в главе 3 настоящей работы.

2 АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Нормативно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы

В предыдущей главе мы рассматривали основные теоретические аспекты института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Однако, проводимый нами анализ охватывал наиболее общие моменты, в том числе наши рассуждения основывались лишь на примере федерального законодательства.

Наряду с проведением процедуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федерального уровня, Федеральный закон № 172 также допускает её осуществления органами государственной власти субъектов РФ. При этом по смыслу пункта 3 части 1 статьи 3 данного закона, помимо прочего, антикоррупционная экспертиза проводится органами государственной власти субъектов РФ в отношении принятых такими органами нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Таким образом, данное полномочие законодательно закреплено за органами государственной власти субъектов РФ.

Амурская область является одним из регионов и входит в состав субъектов РФ³⁸. Свою деятельность Амурская область осуществляет на основании Устава Амурской области (Основным законом Амурской области)³⁹ и в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁰, устанавливающий организационные ос-

³⁸ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³⁹ Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. от 22.12.2017) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) // Амурская правда. 1995. № 295-296.

⁴⁰ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

новы правового регулирования деятельности законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ.

Первым актом, направленным на реализацию механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на территории Амурской области был Закон Амурской области от 08 апреля 2009 года № 191-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции на территории Амурской области»⁴¹. Данным Законом устанавливалась система мер по противодействию коррупции на территории области в целом, а проведение антикоррупционной экспертизы нормативных актов в нём было названо одной из таких мер. Особенностью данного Закона выступало то обстоятельство, что он давал определение понятию антикоррупционной экспертизы. В действующей редакции определение антикоррупционной экспертизы звучит следующим образом: *Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов* - это деятельность по выявлению коррупциогенных факторов в целях их последующего устранения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов). Данное определение в первоначальном варианте звучало иным образом и подвергалось некоторым изменениям в процессе внесения поправок в вышеупомянутый Закон. Примечательно также и то, что в первой редакции термин «коррупциогенный фактор» назывался «коррупционным» фактором.

В остальной части данного Закона, посвящённой антикоррупционной экспертизе, внимание уделено организационным моментам. Статья 6 Закона устанавливает: во-первых, законодательную и методологическую основу проведения органами государственной власти области антикоррупционной экспертизы; во-вторых, наделяет органы государственной власти области полномочием по принятию порядка проведения антикоррупционной экспертизы. При этом органы государственной власти области проводят антикоррупционную экспертизу в соответствии с Федеральным законом № 172 и Методикой. Что касается принятия государственными органами порядка проведения антикор-

⁴¹ Закон Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ (ред. от 11.09.2017) «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» // Амурская правда. 2009. № 65.

рупционной экспертизы, то в этом моменте раскрывается разделение компетенции и предметов совместного ведения России и её субъектов в области антикоррупционной экспертизы.

Также нелишним будет сделать упоминание, что Закон № 191-ОЗ допускает возможность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области институтами гражданского общества и гражданами. Однако в этой части Закон почти полностью дублирует положение о проведении независимой антикоррупционной экспертизы из Федерального закона № 172. В более ранних редакциях Закона № 191-ОЗ независимая антикоррупционная экспертиза имела название общественная антикоррупционная экспертиза.

В целях реализации положений об антикоррупционной экспертизе вышеупомянутого Закона, различными органами государственной власти Амурской области были приняты акты, предусматривающие порядки и правила проведения процедуры антикоррупционной экспертизы в отношении нормативных правовых актов, принимаемых соответствующими органами власти. Так, например, Законодательное собрание Амурской области приняло Постановление от 24.12.2009 года № 26/595 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов области, постановлений Законодательного Собрания Амурской области и их проектов»⁴². Однако, в 2017 году Постановление, устанавливающее данный порядок утратил силу в связи с принятием Постановления от 27.04.2017 года № 8/154 «Об антикоррупционной экспертизе законов области и постановлений Законодательного Собрания Амурской области, проектов законов области и проектов постановлений Законодательного Собрания Амурской области»⁴³. Далее, вслед за законодательными органами аналогичные правила были приняты исполнительными органами власти области.

⁴² Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 24.12.2009 № 26/595 (ред. от 30.05.2013) «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов области, постановлений Законодательного Собрания Амурской области и их проектов». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴³ Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 27.04.2017 № 8/154 «Об антикоррупционной экспертизе законов области и постановлений Законодательного Собрания Амурской области, проектов законов области и проектов постановлений Законодательного Собрания Амурской области». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

На уровне Правительства Амурской области было принято Постановление от 10.08.2009 года № 338 «Об утверждении Правил проведения экспертизы нормативных правовых актов области (проектов нормативных правовых актов области) в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»⁴⁴.

Также, акты, регламентирующие порядок проведения антикоррупционной экспертизы принимались Избирательной комиссией Амурской области. Постановлением от 10.01.2013 года № 115/788-5 был утверждён Порядок организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Избирательной комиссии Амурской области и их проектов⁴⁵, а Постановлением от 10.01.2013 года № 115/789-5 было утверждено Положение о рабочей группе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Избирательной комиссии Амурской области и их проектов⁴⁶. В 2017 году упомянутое Положение утратило силу, а на его замену был принят новый акт⁴⁷.

2.2 Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы

Как уже было выяснено, государственные органы власти субъекта в области законодательства об антикоррупционной экспертизе наделены полномочиями в части её организации. Они не только определяют порядок её проведения в отношении региональных правовых актов, но и определяют круг субъектов, уполномоченных на проведение такой экспертизы в отношении нормативных правовых актов Амурской области и их проектов. Давайте рассмотрим перечень субъектов антикоррупционной экспертизы на конкретных примерах.

⁴⁴ Постановление Правительства Амурской области от 10.08.2009 № 338 «Об утверждении Правил проведения экспертизы нормативных правовых актов области (проектов нормативных правовых актов области) в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁵ Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 10.01.2013 № 115/788-5 «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов избирательной комиссии Амурской области и их проектов». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁶ Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 10.01.2013 № 115/789-5 (ред. от 29.08.2013) «О рабочей группе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов избирательной комиссии Амурской области и их проектов». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁷ Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 25.01.2017 № 04/24-6 «О рабочей группе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов избирательной комиссии Амурской области и их проектов». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Закон Амурской области «О мерах по противодействию коррупции на территории Амурской области» не определяет круг таких субъектов. Однако в статье 6 данного Закона приводится перечень органов, уполномоченных на принятие порядка проведения антикоррупционной экспертизы в отношении принимаемых ими нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. При этом государственные органы принимают порядок:

- Законодательное Собрание Амурской области – в отношении принимаемых им нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- Правительство Амурской области – в отношении принимаемых нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов губернатором области, Правительством области и иными исполнительными органами государственной власти области.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы Законодательным Собранием Амурской области утверждён Постановлением Законодательного Собрания Амурской области от 27.04.2017 года № 8/154. В пункте 5 данного Порядка указаны субъекты проведения антикоррупционной экспертизы:

- комитетами Законодательного Собрания Амурской области;
- государственно-правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Амурской области.

При этом Порядок устанавливает возможность проведения антикоррупционной экспертизы не только в отношении законов области (проектов законов области), но и в отношении постановлений, имеющих нормативный характер.

Для всех субъектов указаны условия проведения антикоррупционной экспертизы:

- при подготовке заключений на проекты;
- при плановом и внеплановом мониторинге документов.

Нужно понимать, что ключевым субъектом проведения антикоррупционной экспертизы выступает государственно-правовое управление аппарата Законодательного Собрания Амурской области. Во-первых, именно государственно-правовое управление уполномочено на проведение правовой экспертизы. А как

мы указали выше, антикоррупционная экспертиза проводится на этапе проведения правовой экспертизы. Во-вторых, государственно-правовое управление проводит правовую экспертизу в обязательном порядке.

Согласно Регламенту Законодательного Собрания Амурской области⁴⁸, Председатель Законодательного Собрания направляет проект нормативного правового акта в государственно-правовое управление аппарата Законодательного Собрания и устанавливает срок для проведения правовой экспертизы и подготовки заключения о его соответствии законодательству и требованиям настоящего Регламента. Срок подготовки такого заключения не может превышать 20 календарных дней. В иных случаях, комитеты, являющийся разработчиком проекта нормативного правового акта в соответствии с поручениями председателя Законодательного Собрания или со своим ведением, самостоятельно направляет проект нормативного правового акта на экспертизу в государственно-правовое управление аппарата Законодательного Собрания или губернатору области и в контрольно-счетную палату области.

По результатам проведённой экспертизы составляется заключение, которое носит рекомендательный характер.

Круг субъектов и порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов исполнительными органами власти Амурской области регулируется Порядком, утверждённым Постановлением Правительства Амурской области от 10.08.2009 года № 338.

Виды нормативных правовых актов, в отношении которых проводится антикоррупционная экспертиза исполнительными органами власти Амурской области:

- проектов законов области;
- проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти области;
- постановлений и распоряжений губернатора области;

⁴⁸ Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 (ред. от 20.12.2017) «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. 2008. № 18.

- постановлений и распоряжений Правительства области;
- иных документов, разрабатываемых исполнительных органов государственной власти области.

В качестве субъектов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы, выступают:

- юридическая служба исполнительного органа государственной власти области, являющегося разработчиком проекта нормативного правового акта;
- министерство юстиции Амурской области.

При этом Порядок предусматривает проведение экспертизы в два этапа. На первом этапе антикоррупционная экспертиза проводится юридической службой органа исполнительной власти области, а на втором – министерством юстиции области. В случае, если юридической службой будут выявлены коррупциогенные факторы в проекте правового акта, то результаты такой экспертизы оформляются экспертным заключением.

Второй этап антикоррупционной экспертизы, проводимый министерством юстиции области, возможен только в случае, если юридической службой исполнительных органов власти области не будет выявлено коррупциогенных положений. По результатам антикоррупционного исследования, в случае выявления коррупциогенных факторов, министерство юстиции области оформляет результаты исследования экспертным заключением. Факт обнаружения коррупциогенных положений является основанием для возвращения проекта нормативного правового акта органу, ответственному за его разработку для устранения таких положений.

В отношении принятых нормативных правовых актов юридическая служба исполнительных органов власти области проводит мониторинг на предмет выявления в них коррупциогенных факторов. В случае выявления таких факторов, органы исполнительной власти устраняют их, информируют министерство юстиции области и готовят соответствующий проект документа об их устранении.

Рассмотренные нами процедуры проведения антикоррупционной экспертизы органами государственной власти Амурской области являются типовыми и не учитывают специфику некоторых правовых ситуаций.

2.3 Анализ коррупциогенных факторов, выявленных при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (на примере экспертного заключения министерства юстиции Амурской области)

Умение профессионально и своевременно выявлять коррупциогенные положения в нормативных правовых актах является залогом эффективной деятельности в области антикоррупционной политики государства. Эксперт, проводящий антикоррупционное исследование, должен обладать специальными познаниями и практическим опытом.

Как мы выяснили в предыдущем параграфе, государственные органы Амурской области в лице своих специальных подразделений проводят антикоррупционную экспертизу нормативно-правовой базы региона. В частности, такую экспертную деятельность осуществляет министерство юстиции Амурской области в отношении нормативных правовых актов исполнительных органов власти области.

Автором данной бакалаврской работы осуществлялось прохождение производственной практики в отделе правового обеспечения и отделе законопроектной работы и муниципального регистра в министерстве юстиции Амурской области.

В соответствии с пунктом 1 Положения о министерстве юстиции Амурской области - министерство юстиции Амурской области является исполнительным органом государственной власти Амурской области, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сферах правового обеспечения деятельности губернатора Амурской области и Правительства Амурской области, координации законопроектной и нормотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти Амурской области, обеспечения деятельности мировых судей, организации и ведения областного регистра муниципальных нормативных правовых актов, организации деятель-

ности по обеспечению граждан бесплатной юридической помощью⁴⁹. В соответствии с подпунктом 2 пункта 3.1.2 данного Положения, министерство юстиции области проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов Амурской области и их проектов и координирует ее проведение исполнительными органами государственной власти Амурской области.

Таким образом, автором данной работы, кроме прочих функций, также проводилась экспертиза нормативных правовых актов исполнительных органов власти области на коррупциогенность.

Как мы помним, министерство юстиции Амурской области проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов в соответствии с действующей Методикой, утверждённой постановлением Правительства РФ. В данной методике приводится перечень коррупциогенных факторов, которые могут содержаться в нормативных правовых актах и которые подлежат последующему выявлению и устранению.

Давайте проведём рассмотрение каждого коррупциогенного фактора, указанного в данной Методике.

Все коррупциогенные факторы в ней классифицированы по двум группам:

- коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

- коррупциогенные факторы, содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Группа факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил – это самая объёмная группа, включающая в себя большинство коррупциогенных факторов.

В первую группу входят следующие коррупциогенные факторы:

⁴⁹ Постановление Губернатора Амурской области от 07.06.2013 № 144 «Об утверждении Положения о министерстве юстиции Амурской области» // Амурская правда. 2013. № 111.

- широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

- определение компетенции по формуле "вправе" - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

- выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

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

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

- отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага);

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

Вторую группу составляют такие коррупциогенные факторы:

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

- злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами)

- отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

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

Возвращаясь к рассмотрению вопроса о проведении министерством юстиции Амурской области антикоррупционной экспертизы необходимо обратить внимание на то, что в повседневной практике в нормативных правовых актах встречаются не все вышеперечисленные факторы, а лишь некоторые. Наиболее часто встречаются такие коррупциогенные факторы как широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формулировке «вправе», принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, юридико-лингвистическая неопределённость.

Мы предлагаем рассмотреть процедуру выявления коррупциогенных факторов на примере заключения, составленном по результатам проведения антикоррупционной экспертизы. Данное экспертное заключение является Приложением А к настоящей работе.

Вышеуказанное заключение о проведении антикоррупционной экспертизы было составлено автором настоящей работы во время прохождения им производственной практики.

Экспертизе был подвергнут проект Порядка предоставления социальной выплаты на улучшение жилищных условий отдельным категориям ветеранов и членам их семей⁵⁰.

В пункте 13 данного Порядка была приведена формулировка правовой нормы: Министерство социальной защиты населения Амурской области в течение 7 рабочих дней возвращает в соответствующее государственное казенное учреждение - управление социальной защиты населения (далее - ГКУ УСЗН) документы, в которых обнаружены разночтения (фамилии, имени, отчества, даты рождения, адреса), неполные, недостоверные сведения, для устранения гражданами, претендующими на получение социальной выплаты, выявленных недостатков. ГКУ УСЗН в течение 3 дней уведомляет граждан об обнаруженных разночтениях. Граждане в течение 30 дней устраняют указанные замечания. После устранения гражданами в установленные сроки выявленных недостатков ГКУ УСЗН в течение 5 рабочих дней направляет в министерство социальной защиты населения Амурской области уточненные документы.

Необходимо обратить внимание на те части нормы, в которых указаны сроки. Логическая конструкция текста не позволяла установить моменты, с которых начинается исчисление указанных сроков. Очевидно, что в связи с этой неопределённостью, моменты начала исчисления данных сроков могут произвольно толковаться правоприменителем. Несомненно, такого рода положение характеризуется широтой дискреционных полномочий и соответствует коррупциогенному фактору, предусмотренного подпунктом а пункта 3 Методики - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Таким образом, нами был выявлен и устранён коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения.

⁵⁰ Постановление Правительства Амурской области от 17.02.2012 № 71 (ред. от 05.12.2017) «Об утверждении Порядка предоставления социальной выплаты на улучшение жилищных условий отдельным категориям ветеранов и членам их семей» // Амурская правда. 2012. № 35, 37.

3 ПРОБЛЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ. ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

3.1 Некоторые вопросы, возникающие при проведении антикоррупционной экспертизы

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, как и любой относительно молодой правовой институт имеет комплекс теоретических и практических проблем. Однако проблематика именно этого института имеет ярко выраженный характер. По нашему мнению, это связано, в первую очередь, с отсутствием правового регулирования требуемого качества и глубины. Широкий потенциал концепций, взглядов, идей и механизмов, выработанных учёными-юристами и специалистами в области права, не раскрывается законодателем в полной мере. Другая причина таких проблем обусловлена спецификой самой антикоррупционной экспертизы. Последняя, являясь одним из правовых инструментов по борьбе с коррупцией, находит противодействие со стороны различных сторон. Как известно, в России очень высокий показатель совершения коррупционных правонарушений, а субъектами таких правонарушений зачастую становятся высокопоставленные лица государственных органов. Естественно, со стороны структур, имеющих властные полномочия, будут исходить попытки «смягчения» антикоррупционного законодательства.

Тем не менее, давайте попытаемся рассмотреть наиболее актуальные проблемы антикоррупционной экспертизы, возникающие преимущественно при её проведении, а также некоторые общетеоретические проблемы.

Важное практическое значение имеют проблемы, связанные с методическим обеспечением проведения антикоррупционной экспертизы. Одной из таких проблем является качественно-количественный состав коррупциогенных факторов, содержащийся в ныне действующей Методике. Как справедливо указывает на это Л.А. Геляхова, после принятия новой Методики произошло неоп-

равданное уменьшение коррупциогенных факторов⁵¹. Как мы помним, в предыдущей Методике содержалось 17 коррупциогенных факторов. В новой Методике их количество сократилось до 12.

Самый важный момент заключается в том, что именно отсутствующие факторы в новой Методике смогли в значительной степени снизить коррупциогенность законодательства⁵². Хотя также встречаются мнения, что перечисление в Методике только лишь факторов без детального описания критериев отнесения их к коррупциогенным недостаточно⁵³.

К другой категории проблем относятся вопросы, связанные с определением предмета и объекта антикоррупционной экспертизы. Как уже было рассмотрено нами выше, эти проблемы заключались в неоднозначности мнений специалистов, что считать объектом антикоррупционной экспертизы, а что её предметом. Часть авторов считает, что нельзя отождествлять эти понятия, другая же часть напротив, не видит в них разницы.

По нашему мнению, наибольшее внимание для рассмотрения заслуживает категория проблем, связанная с определением правового статуса эксперта.

Одной из таких проблем выступает наличие рекомендательного характера заключений по некоторым видам экспертиз⁵⁴. Как известно, Федеральный закон № 172 предписывает в ряде случаев составления заключения по окончании проведения антикоррупционной экспертизы. Однако лишь только в некоторых случаях выводы эксперта, отражённые в заключении, имеют обязательный характер для его исполнения. Остаётся непонятным, как может реализовываться принцип объективности при рассмотрении заключения, имеющего рекомендательный характер. Нельзя полностью исключать заинтересованность, например, должностного лица в сохранении какого-либо положения нормативного правового акта, обладающего коррупциогенным потенциалом. В таких случаях мо-

⁵¹ Геляхова Л.А. Проблемы организации и проведения антикоррупционной экспертизы // Система ценностей современного общества. 2014. № 33. С. 47-50.

⁵² Мамитова Н.В. Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России // Вопросы права и политики. 2014. № 11. С. 1-14.

⁵³ Коррупция: природа, проявления, противодействие : моногр. / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2013. С. 337.

⁵⁴ Мамитова Н.В. Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России. С. 1-14.

жет иметь место случай, при котором подлежащее к рассмотрению и имеющее рекомендательный характер заключение, например, независимого эксперта, не будет исполнено в части содержащихся в нём выводов о наличии коррупциогенных факторов.

С другой стороны, такая законодательная конструкция, возможно, является следствием «защитной» функции. Не исключено, что в экспертных заключениях могут содержаться заведомо ложные выводы с целью изменения законодательства, например, лоббистскими структурами. Хотя, по нашему мнению, такой законодательный подход обусловлен государственно-властной природой. Если предположить, что заключением, например, независимого эксперта - гражданина можно беспрепятственно внести изменения в законодательство путём устранения коррупциогенных правовых норм, то такое явление будет явно противоречить публичному характеру государства.

Не менее важным моментом в этом вопросе является возможность участия органов прокуратуры в осуществлении антикоррупционной экспертизы. Нельзя не согласиться с некоторыми выводами, что требование прокурора об устранении выявленных коррупциогенных факторов является обязательным, хотя бы в аналогичной ситуации заключение независимого эксперта обладало лишь рекомендательным характером⁵⁵. Однако также следует помнить, что требование прокурора может быть обжаловано в суде. Таким образом, требование прокурора носит относительно обязательный характер.

К вопросу о нецелесообразности рекомендательного характера экспертного заключения писал В.Н. Агеев полагая, что отсутствие обязанности нормотворческого органа учитывать содержащиеся в нём выводы, является признаком недостатка Федерального закона № 172⁵⁶. Насчёт данного суждения ему оппонировал А.В. Кудашкин отмечая, что на каждый проект нормативного правового акта может быть подано неограниченное число экспертных заключений,

⁵⁵ Винокуров А.Ю. Требование в системе правовых средств прокурорского надзора // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения / под ред. О.С. Капинус, А.В. Кудашкина. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. С. 251-257.

⁵⁶ Агеев В.Н. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4 (122). С. 6-7.

содержащих взаимоисключающие выводы и, как следствие, невозможность всестороннего и объективного учёта разработчиками нормативного правового акта⁵⁷.

Очень серьёзным недостатком антикоррупционной экспертизы является сужение Федеральным законом № 172 возможности проведения антикоррупционной экспертизы только лишь в отношении актов, обладающих нормативными свойствами⁵⁸. Представляется, что коррупциогенный потенциал может содержаться и в ненормативных актах. Кроме того, проблема также заключается в определении нормативности самого правового акта. Разработчики нормативных правовых актов могут почти свободно толковать критерии определения нормативных свойств акта, так как в действующем законодательстве отсутствует понятие нормативности.

Нельзя не обратить внимания на неоднозначность некоторых формулировок в Федеральном законе № 172. Последний, в качестве разновидности, установил процедуру экспертизы, проводимой гражданами и институтами гражданского общества. При этом термин «институты гражданского общества» не имеет в российском законодательстве чёткого юридического закрепления⁵⁹. Очевидно, что данная формулировка также является неудобной и с точки зрения понятийного аппарата.

Затрагивая понятийный аппарат нужно также подчеркнуть, что Федеральный закон № 172 не содержит отвечающей научным критериям терминологии. В данном Законе отсутствует определение понятия антикоррупционной экспертизы, не даётся чёткой видовой классификации субъектов проведения антикоррупционной экспертизы, слабо выраженная структура построения.

Безусловно, все вышеперечисленные проблемы являются актуальными и требуют научного подхода к их рассмотрению и изучению с целью последующего устранения.

⁵⁷ Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : научно-практическое пособие. С. 31.

⁵⁸ Александрова Д.А. К вопросу об антикоррупционной экспертизе // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 4-4. С. 34-38.

⁵⁹ Коробкин А.Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 60-65.

3.2 Перспективы совершенствования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

При всей совокупности вышеописанных проблем и недостатков антикоррупционной экспертизы, становится очевидно, что при её нынешнем состоянии не может идти речи о высокой эффективности и результативности.

Давайте рассмотрим некоторые возможные способы оптимизации института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Предложенные автором способы по совершенствованию института антикоррупционной экспертизы можно отнести к трём категориям:

- связанные с внесением изменений в общее законодательство;
- связанные с внесением изменений в профильное законодательство;
- связанные с внесением изменений в методическое обеспечение антикоррупционной экспертизы.

Говоря о способах, связанных с внесением изменений в общее законодательство мы подразумеваем изменения некоторых составляющих нормативно-правовой базы с целью минимизации условий, способствующих проявлению коррупциогенности законодательства. В этом направлении самым лучшим способом представляется принятие «закона о законе» или, больше известного как Федеральный закон «О нормативном правовом акте».

Действительно, в широких научных кругах уже неоднократно высказывались об острой необходимости в принятии такого акта. Причин приводится довольно много. Применительно к нашей теме данный закон смог бы определить понятие и виды нормативно-правового акта, критерии определения нормативности, понятие, виды и основные конструкции правовых норм, а также чётко сформулированные ограничения и требования, включая требования антикоррупционных стандартов. В этом случае положения правовых актов, обладающих коррупциогенным потенциалом, можно было бы исключить ещё на стадии разработки проекта.

Поскольку высказывания о необходимости принятия такого закона исходят уже довольно давно, становится очевидным, что его принятие в ближайшем

времени не предвидится и, следовательно, перспектива совершенствования антикоррупционной экспертизы в данном направлении весьма сомнительна.

Другой способ совершенствования заключается в изменения профильного законодательства. Здесь, как правило, имеется ввиду неоднократно упомянутый Федеральный закон № 172. В предыдущем параграфе мы выяснили, что он является крайне неудачным в построении. По нашему мнению, каких-либо внесении в него недостаточно. Более целесообразным является принятие нового закона, устанавливающего основы механизма правового регулирования антикоррупционной экспертизы. Мы считаем, такой закон должен отражать следующие элементы:

- терминологическая база (в нём должны раскрываться понятия антикоррупционной экспертизы, коррупционного фактора, эксперта и экспертной организации, правового акта и т.д.);

- принципы проведения антикоррупционной экспертизы;

- чётко сформулированные объект и предмет антикоррупционной экспертизы;

- субъекты антикоррупционной экспертизы (при этом субъекты антикоррупционной экспертизы должны быть классифицированы по функциональному критерию, с чётким разграничением субъектов, проводящих антикоррупционную экспертизу и её организующих);

- виды коррупционных факторов;

- детально регламентированные основы механизма проведения антикоррупционной экспертизы;

- статус эксперта и экспертной организации (включая описание процедуры аккредитации в качестве эксперта или экспертной организации);

- ответственность за нарушение законодательства об антикоррупционной экспертизе.

На наш взгляд такой подход является самым оптимальным и эффективным. Можно даже сказать, он является компромиссионным. Принятие на дан-

ном этапе такого закона смогло бы сбалансировать интересы, как государства, так и его общества.

Последний предложенный способ по совершенствованию антикоррупционной экспертизы можно рассматривать как основным, так и факультативным. Его суть сводится к тому, что в действующую Методику проведения антикоррупционной экспертизы должны быть включены коррупциогенные факторы, которые существовали в Методике первичного анализа. Перечень таких факторов, не включённых в действующую Методику, выглядит следующим образом:

- наличие пробела в правовом регулировании;
- отсутствие запретов и ограничений для государственных (муниципальных) служащих в конкретной области деятельности;
- отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения;
- отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными (муниципальными) органами и государственными (муниципальными) служащими;
- нарушение режима прозрачности информации;
- ложные цели и приоритеты;
- «навязанная» (опосредованная) коррупциогенность;
- формально-техническая коррупциогенность;
- непринятие нормативного правового акта (бездействие);
- нарушение баланса интересов.

Мы полагаем, данные виды коррупциогенных факторов необходимо включить в состав действующей Методики. Как уже неоднократно упоминалось, вышеуказанные факторы обладают высоким коррупциогенным потенциалом, так как действия, отвечающие признакам этих факторов, совершаются довольно часто.

Из всех перечисленных нами способов совершенствования антикоррупционной экспертизы последние два кажутся нам более перспективными. Конечно, принятие Федерального закона № 172 в новой редакции было бы более

предпочтительным вариантом. Именно на законодательном уровне устанавливаются основообразующие элементы механизма правового регулирования тех или иных отношений, а от их качества и детальности проработки зависит подзаконное нормотворчество.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведённой работы нами были рассмотрены такие явления как правовая сущность антикоррупционной экспертизы, понятийный аппарат, основные составляющие компоненты механизма антикоррупционной экспертизы, особенности проведения антикоррупционной экспертизы органами государственной власти субъектов РФ.

Нами было выяснено, что антикоррупционная экспертиза не лишена недостатков. Мы рассмотрели некоторые её проблемы, выяснили, какие из них имеют теоретическое значение, а какие практическое. При этом было рассмотрено влияние конкретной проблемы на тот или иной элемент механизма антикоррупционной экспертизы, а также последствия указанных проблем в перспективе и степень их значения.

В процессе проведения нашего исследования были выявлены следующие проблемы антикоррупционной экспертизы:

- фрагментарность законодательного регулирования процедуры проведения антикоррупционной экспертизы;
- отсутствие в законодательстве об антикоррупционной экспертизе удовлетворительного терминологического аппарата;
- наличие рекомендательного характера заключения о проведении антикоррупционной экспертизы;
- неполнота методического обеспечения проведения антикоррупционной экспертизы.

Фрагментарность правового регулирования как проблема, в первую очередь, относится к Федеральному закону № 172. В данном законе отсутствует детально проработанный механизм проведения антикоррупционной экспертизы, в частности: не указаны объект и предмет антикоррупционной экспертизы; отсутствует классификация субъектов антикоррупционной экспертизы, проведённая, например, по функциональному критерию (субъекты, проводящие экспертизу, субъекты организующие проведение экспертизы и т.д.); не приве-

дён перечень прав и обязанностей субъектов; не регламентирован механизм взаимодействия субъектов при проведении антикоррупционной экспертизы; не отражена возможность проведения коллективной экспертизы; отсутствуют категории и общие признаки коррупциогенных факторов; отсутствуют общие требования к порядку и методическому обеспечению проведения экспертизы, не отражены особенности государственной и негосударственной антикоррупционной экспертизы; не указаны требования к договору о проведении экспертизы (если антикоррупционная экспертиза проводится на договорной основе); не регламентирован правовой статус субъектов антикоррупционной экспертизы, в том числе, правовой статус независимого эксперта, непосредственно осуществляющего антикоррупционную экспертизу; не отражена процедура аккредитации и аттестации независимых экспертов и экспертных учреждений; не предусмотрена ответственность за нарушение законодательства в области проведения антикоррупционной экспертизы.

Проблему, связанную с отсутствием удовлетворительной терминологии в Федеральном законе № 172, можно было бы отнести в вышеуказанную категорию, но по нашему мнению, данная проблема имеет обособленное значение. Конечно, в Федеральном законе № 172 не даётся определение многим понятиям. Например, не даётся определение понятию антикоррупционной экспертизы. Однако, такая проблема имеет более широкое значение и касается не только профильного федерального закона. Известно, что антикоррупционная экспертиза занимает определённое место в системе других видов экспертиз. Но ни в одном правовом акте не даётся определение понятию экспертизы как таковой. Также, отсутствует законодательное определение таких понятий, как нормативный правовой акт, правовая норма. Таким образом, проблема терминологии касается не только Федерального закона № 172, но и законодательства в целом.

Рекомендательный характер заключений по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов подразумевает, что разработчики таких нормативных правовых актов не обязаны соглашаться с со-

держимися в них выводами и, следовательно, устранение выявленных коррупциогенных факторов является их правом.

Неполнота методического обеспечения проведения антикоррупционной экспертизы выражается в исключении из действующей Методики перечня факторов, входивших в состав коррупциогенных в ранее действовавшей методике по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Обобщив рассмотренные проблемы и недостатки, нами были предложены некоторые способы их устранения и перспективы реализации таких способов. Приведённая нами классификация проблем по трём категориям помогла установить границы применимости таких способов. Автором были предложены такие способы совершенствования института антикоррупционной экспертизы как принятие Федерального закона «О нормативном правовом акте», принятие нового профильного закона, детально регламентирующего механизм правового регулирования антикоррупционной экспертизы, с обозначением и описанием его структурных элементов и, наконец, расширения перечня коррупциогенных факторов Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

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). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

3 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

4 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (1 ч.). – Ст. 6228.

5 Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

6 Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 (ред. от 13.03.2012) «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 16. – Ст. 1875.

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

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

9 Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

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

11 Закон Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ (ред. от 22.12.2017) «Устав (основной Закон) Амурской области» (принят Амурским областным Собранием 16.11.1995) // Амурская правда. – 1995. – № 295-296.

12 Закон Амурской области от 08.04.2009 № 191-ОЗ (ред. от 11.09.2017) «О мерах по противодействию коррупции в Амурской области» // Амурская правда. – 2009. – № 65.

13 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 18.04.2008 № 2/136 (ред. от 20.12.2017) «О Регламенте Законодательного Собрания Амурской области» // Вестник губернатора Амурской области и Правительства Амурской области. – 2008. – № 18.

14 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 24.12.2009 № 26/595 (ред. от 30.05.2013) «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов области, постановлений Законодательного Собрания Амурской области и их проектов». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15 Постановление Законодательного Собрания Амурской области от 27.04.2017 № 8/154 «Об антикоррупционной экспертизе законов области и по-

становлений Законодательного Собрания Амурской области, проектов законов области и проектов постановлений Законодательного Собрания Амурской области». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16 Постановление Губернатора Амурской области от 07.06.2013 № 144 «Об утверждении Положения о министерстве юстиции Амурской области» // Амурская правда. – 2013. – № 111.

17 Постановление Правительства Амурской области от 10.08.2009 № 338 «Об утверждении Правил проведения экспертизы нормативных правовых актов области (проектов нормативных правовых актов области) в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18 Постановление Правительства Амурской области от 17.02.2012 № 71 (ред. от 05.12.2017) «Об утверждении Порядка предоставления социальной выплаты на улучшение жилищных условий отдельным категориям ветеранов и членам их семей» // Амурская правда. – 2012. – № 35, 37.

19 Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 10.01.2013 № 115/788-5 «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов избирательной комиссии Амурской области и их проектов». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20 Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 10.01.2013 № 115/789-5 (ред. от 29.08.2013) «О рабочей группе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов избирательной комиссии Амурской области и их проектов». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21 Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 25.01.2017 № 04/24-6 «О рабочей группе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов избирательной комиссии Амурской

области и их проектов». [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

II. Специальная литература

22 Агеев, В.Н. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / В.Н. Агеев // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4 (122). – С. 6-7.

23 Александрова, Д.А. К вопросу об антикоррупционной экспертизе / Д.А. Александрова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 4-4. – С. 34-38.

24 Будатаров, С.М. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов / С.М. Будатаров // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. – 2009. – № 3. – С. 31-37.

25 Воронина, Ю.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России: теоретико-правовой аспект / Ю.И. Воронина // Вестник ТюмГУ. Право. – 2012. – №3. – С. 74-78.

26 Газимзянов, Р.Р. Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды / Р.Р. Газимзянов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4. – С. 32-34.

27 Геляхова, Л.А. Проблемы организации и проведения антикоррупционной экспертизы / Л.А. Геляхова // Система ценностей современного общества. – 2014. – № 33. – С. 47-50.

28 Журкина, Е.В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Е.В. Журкина; Мос. гос. юрид. акад. – М., 2009. – 178 с.

29 Каменская, Е.В. Независимая антикоррупционная экспертиза : научно-практическое пособие / Е.В. Каменская, А.А. Рождествина. – М.: Консультант-Плюс, 2010. – 64 с. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

31 Кудашкин, А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : научно-практическое пособие / А.В. Кудашкин. – М.: Норма, 2012. – 220 с.

32 Кудашкин, А.В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы / А.В. Кудашкин // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 8 (32). – С. 26-30.

33 Мамитова, Н.В. Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России / Н.В. Мамитова // Вопросы права и политики. – 2014. – № 11. – С. 1-14.

34 Мелешко, А.О. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы правовых актов : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А.О. Мелешко; ОмГУ. – Омск, 2015. – 180 с.

35 Мелешко, А.О. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы / А.О. Мелешко // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2012. – № 1 (30). – С. 155-163.

36 Талапина, Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) : моногр. / Э.В. Талапина. – М.: Юриспруденция, 2015. – 93 с. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37 Тихомиров, Ю.А. Преодолевать коррупциогенность законодательства / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 2004. – № 5. – С. 3-7.

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

39 Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А. Краснов [и др.]. – М.: Статут, 2004. – 9 с.

40 Анतिकоррупционная политика : учеб. пособие для вузов / под ред. Г.А. Сатарова. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. – 367 с.

41 Анतिकоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е.Р. Россинская. – М.: Проспект, 2014. – 96 с.

42 Диагностика коррупциогенности законодательства / под ред. М.А. Краснова, Г.А. Сатарова. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. – 63 с.

43 Индекс Восприятия коррупции - 2016 // Трансперенси интернешнл Россия: центр Анतिकоррупционных исследований и инициатив [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/indeks-voxpriyatiya-korruptsii-2016-polozhenie-rossii-ne-izmenilos.html>. – 03.12.2017.

44 Коррупция: природа, проявления, противодействие : моногр. / отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М.: Юриспруденция, 2013. – 496 с.

45 Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В.Н. Южакова. – М.: Центр стратег. разраб., Статут, 2007. – 96 с.

46 Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / под ред. П.А. Кабанова. – Казань : Познание, 2010. – 100 с.

47 Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения / под ред. О.С. Капинус, А.В. Кудашкина. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. – 387 с.

ПРИЛОЖЕНИЕ А



МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

Амурская обл., г. Благовещенск, ул. Ленина, 135, тел.(4162) 224-051,
факс (4162) 224-051

№ _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на постановление Правительства Амурской области от 17.02.2012 № 71
«Об утверждении Порядка предоставления социальной выплаты на
улучшение жилищных условий отдельным категориям ветеранов и
членам их семей»**

При проведении правовой и антикоррупционной экспертизы Порядка предоставления социальной выплаты на улучшение жилищных условий отдельным категориям ветеранов и членам их семей, утвержденного постановлением Правительства Амурской области от 17.02.2012 № 71 (далее – Порядок), выявлено несоответствие его отдельных положений законодательству.

Согласно пункту 13 Порядка министерство социальной защиты населения Амурской области в течение 7 рабочих дней возвращает в соответствующее государственное казенное учреждение - управление социальной защиты населения (далее - ГКУ УСЗН) документы, в которых обнаружены разночтения (фамилии, имени, отчества, даты рождения, адреса), неполные, недостоверные сведения, для устранения гражданами, претендующими на получение социальной выплаты, выявленных недостатков. ГКУ УСЗН в течение 3 дней уведомляет граждан об обнаруженных разночтениях. Граждане в течение 30 дней устраняют указанные замечания.

Продолжение ПРИЛОЖЕНИЯ А

После устранения гражданами в установленные сроки выявленных недостатков ГКУ УСЗН в течение 5 рабочих дней направляет в министерство социальной защиты населения Амурской области уточненные документы.

При этом в Порядке не определено, с какого момента происходит исчисление указанных сроков.

В связи с этим в пункте 13 Порядка усматривается наличие коррупционного фактора, а именно широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков (подпункт «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96).

Учитывая изложенное, необходимо устранить выявленный коррупционный фактор путем внесения изменений в соответствующий Порядок.