

# АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

### НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

**А.В. КУДАШКИН**

Александр Васильевич Кудашкин, доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

### СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

#### Кодексы

АПК РФ - Арбитражный процессуальный [кодекс](#) Российской Федерации  
БК РФ - Бюджетный [кодекс](#) Российской Федерации  
ВК РФ - Водный [кодекс](#) Российской Федерации  
ГК РФ - Гражданский [кодекс](#) Российской Федерации  
ГПК РФ - Гражданский процессуальный [кодекс](#) Российской Федерации  
ГСК РФ - Градостроительный [кодекс](#) Российской Федерации  
ЗК РФ - Земельный [кодекс](#) Российской Федерации  
КоАП РФ - [Кодекс](#) Российской Федерации об административных правонарушениях  
ЛК РФ - Лесной [кодекс](#) Российской Федерации  
НК РФ - Налоговый [кодекс](#) Российской Федерации  
ТК РФ - Таможенный [кодекс](#) Российской Федерации  
ТК ТС - Таможенный [кодекс](#) Таможенного союза  
УК РФ - Уголовный [кодекс](#) Российской Федерации

#### Законы и подзаконные акты

Закон о коррупции - Федеральный [закон](#) от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции"

Закон об антикоррупционной экспертизе - Федеральный [закон](#) от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"

Закон о прокуратуре - Федеральный [закон](#) от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации"

Методика осуществления мониторинга правоприменения - [Методика](#) осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. N 694

Методика проведения антикоррупционной экспертизы - [Методика](#) проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"

#### Иные сокращения

ГРЕКО - Группа государств против коррупции  
ГУ - государственное учреждение  
ГУП - государственное унитарное предприятие  
ГУСП - Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации

ЕДВ - единая денежная выплата  
МВД России - Министерство внутренних дел Российской Федерации  
МИД России - Министерство иностранных дел Российской Федерации  
Минздравсоцразвития России - Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации  
Минобороны России - Министерство обороны Российской Федерации  
Минобрнауки России - Министерство образования и науки Российской Федерации  
Минприроды России - Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации  
Минсельхоз России - Министерство сельского хозяйства Российской Федерации  
Минфин России - Министерство финансов Российской Федерации  
Минэкономразвития России - Министерство экономического развития Российской Федерации  
Минюст России - Министерство юстиции Российской Федерации  
МЧС России - Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий  
НИИ - научно-исследовательский институт  
НМП - Национальная Медицинская палата  
ООН - Организация Объединенных Наций  
ПФ РФ - Пенсионный фонд Российской Федерации  
Росреестр - Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии  
СЗ РФ - Собрание законодательства Российской Федерации  
СМИ - средства массовой информации  
СНГ - Содружество Независимых Государств  
ФМС России - Федеральная миграционная служба  
ФСБ России - Федеральная служба безопасности Российской Федерации  
ФСВТС России - Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству  
ФСКН России - Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков  
ФССП России - Федеральная служба судебных приставов  
ФСС РФ - Фонд социального страхования Российской Федерации  
ФСТ России - Федеральная служба по тарифам  
ФСТЭК России - Федеральная служба по техническому и экспортному контролю  
ФТС России - Федеральная таможенная служба  
ФФОМС - Федеральный фонд обязательного медицинского страхования  
ХМАО - Югра - Ханты-Мансийский автономный округ - Югра  
ЦБ РФ - Центральный банк Российской Федерации  
ЦИК РФ - Центральная избирательная комиссия Российской Федерации  
ЦСР - Центр стратегических разработок

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Повышение эффективности противодействия коррупции обусловлено крайне высокой степенью общественной опасности данного социального явления прежде всего для управленческой сферы, в которой решения облекаются в форму правовых актов. В результате совершения коррупционных правонарушений существенно снижается эффективность деятельности государственных и местных органов власти; подрывается авторитет публичной власти; зачастую причиняется значительный материальный ущерб как государству, так и отдельному человеку; ущемляются права и законные интересы граждан или организаций и в целом общества и государства.

Одним из факторов, способствующих массовым коррупционным проявлениям, является некачественность законодательства, в том числе коррупциогенность нормативных правовых актов.

Анализ работы правоохранительных органов и правоприменительной практики показывает,

что действующие нормативные правовые акты содержат значительное количество норм, способствующих злоупотреблению властными полномочиями и, как следствие, порождающих коррупцию.

Совершенствование качества правового регулирования путем устранения коррупциогенных норм, обеспечение режима законности являются важной задачей всех органов государственной власти и местного самоуправления.

После принятия Федерального [закона](#) от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и ряда подзаконных актов, реализации организационных мероприятий можно утверждать, что проведение антикоррупционной экспертизы поставлено на системную основу. Ее проводят все государственные и муниципальные органы. В ней участвуют независимые эксперты и институты гражданского общества. Однако качество такой работы пока оставляет желать лучшего, свидетельством чему является значительное количество выявленных органами прокуратуры коррупциогенных факторов: в 2009 г. - более 36,5 тыс. нормативных правовых актов и их проектов, содержащих коррупциогенные факторы, в 2010 г. - более 37 тыс., значительная часть (более 90%) которых выявлена в муниципальных нормативных правовых актах.

Прокуратуре РФ отводится особая роль в проведении антикоррупционной экспертизы, поскольку в силу возложенных полномочий только прокуроры могут требовать от разработчиков нормативных правовых актов устранения выявленных в них коррупциогенных факторов. Особым статусом при проведении антикоррупционной экспертизы по сравнению с другими федеральными органами исполнительной власти наделен также Минюст России и его территориальные подразделения, поскольку они осуществляют следующий за внутриведомственным контроль на коррупциогенность принимаемых на государственную регистрацию подписанных уполномоченными руководителями нормативных правовых актов, вступающих в силу после их регистрации. Именно указанные обстоятельства обусловили структуру настоящего издания, в котором особое внимание уделено функционированию государственных органов.

Книга написана на основе анализа практической деятельности всех субъектов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы и проводящих ее в инициативном порядке, автором также проанализирован и критически оценен значительный массив публикаций научного и прикладного характера по данной тематике.

## **Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОРРУПЦИИ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ**

### **1.1. Сущность коррупции и ее проявления**

Коррупция - сложное социальное явление, имеющее различные формы проявления, которые не всегда очевидны. Разнообразие используемых формулировок понятия "коррупция" не всегда позволяет выявить все существенные признаки этого явления. Общепринятым является понимание коррупции как использования должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащих установленным правилам. Однако следует отметить, что такой подход не может привести к формированию системной основы противодействия коррупции, поскольку не позволяет точно определить критерии коррупционных проявлений, и особенно правонарушений.

Как социальное явление коррупция довольно многолика и многогранна. Понимание коррупции только как совершения преступлений коррупционной направленности не соответствует реалиям коррупционной практики, что, в свою очередь, не способствует формированию эффективной системы противодействия ей.

Коррупция проявляется:

в совершении преступлений коррупционной направленности (хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т.д.);

в совершении административных правонарушений (мелкое хищение материальных и

денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и другие составы, предусмотренные КоАП РФ);

в совершении дисциплинарных правонарушений, т.е. использовании своего статуса для получения некоторых преимуществ или уклонении от исполнения некоторых обязанностей по соблюдению антикоррупционных запретов и ограничений, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание;

в совершении запрещенных гражданско-правовых сделок (например, принятие в дар или дарение подарков, оказание услуг государственному служащему третьими лицами и подобные деяния).

Таким образом, под коррупцией можно понимать:

1) подкуп, получение или дачу взятки, иные преступления коррупционной направленности;

2) любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением как для себя, так и для аффилированных лиц (в частности, своих родственников) выгоды материального характера (имущества, услуг или льгот), а также иной (нематериальной) выгоды вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.

К лицам, имеющим публичный статус, относятся депутаты, руководители и должностные лица политических партий и другие лица, которые не наделены полномочиями государственных служащих, но могут оказывать влияние на деятельность должностных лиц, обладающих организационно-распорядительными функциями, своим авторитетом или своим общественно-политическим положением на членов политической партии, являющихся должностными лицами, т.е. так называемые политические должностные лица.

Коррупции может быть подвержен любой человек, обладающий дискреционной властью, т.е. властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор, экзаменатор, врач, должностное лицо и т.д.), имеющий полномочия и использующий эти полномочия вопреки законным интересам общества и государства в своих личных интересах или в интересах иных лиц, поскольку последние в той или иной степени могут удовлетворить его личный интерес (имеется в виду лицо, обладающее дискреционной властью).

Полномочия при этом могут носить как постоянный, так и временный характер, например у экзаменатора (во время вступительных экзаменов, сессии) или врача (принимающего решение или участвующего в принятии решения о годности к военной службе). Данный вывод подтверждается судебной практикой. Так, согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. N 19 "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий" (п. 4) к организационно-распорядительным функциям, являющимся элементом статуса должностного лица, относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листа временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

Как уже было отмечено ранее, в числе существенных признаков, присущих коррупционеру, обязательно должен быть признак обладания властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов (как материальных, так и нематериальных) по своему усмотрению. Под ресурсом в данном случае понимается какой-либо интерес как некое морально-материальное благо, которое необходимо получить в свое обладание.

Усмотрение (дискреция) в использовании должностного и иного служебного положения - вот главное средство (оружие) коррупционера. Причем понимание ресурса не может исчерпываться только какими-либо материальными категориями (деньги, иные вещи, услуги), оно также может иметь и нематериальное содержание: незаслуженное поощрение государственной наградой или продвижение по службе.

Сложность понимания явления коррупции обусловлена тем, что к коррупционным проявлениям относятся как коррупционные правонарушения, так и иные явления, т.е.

коррупционные правонарушения являются одной из форм коррупционных проявлений (образно говоря, их сердцевиной), но не единственной. К коррупционным проявлениям относятся поведение публичного служащего, которое может привести к совершению коррупционного правонарушения; издание нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы; покровительство публичному служащему со стороны должностного лица; совершение лицом действий, выходящих за пределы его полномочий (прав и обязанностей по должности), и др.

Таким образом, к коррупционным проявлениям относятся любые деяния, совершаемые публичным лицом (лицами), как правило, в интересах определенного лица (группы лиц, организаций), противоречащие установленному законом порядку реализации таким лицом (лицами) своего правового статуса, а также склонение другого лица (группы лиц, представителей организаций) к выплате ему материального вознаграждения, оказания услуг и т.п. за реализацию своего должностного статуса в интересах этого лица (лиц).

Под коррупционным проявлением также следует понимать деятельность лиц, наделенных властными полномочиями, использующих пробелы и противоречия в регламентации реализации таких полномочий, порождающие коррупционные правонарушения или способствующие их совершению.

Основной блок коррупционных проявлений - это коррупционные правонарушения, влекущие уголовную, административную или дисциплинарную ответственность. К ним следует также отнести проявления, которые способствуют совершению коррупционных правонарушений вследствие недостаточной эффективности применяемых превентивных мер, например принятие нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные нормы, которые приобретают качество коррупциогенных нормативных правовых актов, способствующих при определенных условиях совершению коррупционных правонарушений или коррупционным проявлениям в деятельности государственных и муниципальных служащих, и по своему сущностному содержанию носят характер коррупционного правонарушения, но не легитимированы в качестве таковых. К ним, например, могут быть отнесены:

использование служащим своих служебных полномочий при решении разнообразных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей служащего либо его родственников;

предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) при поступлении на государственную или муниципальную службу и при продвижении по государственной или муниципальной службе;

оказание неправомерного предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также содействие в осуществлении предпринимательской деятельности;

использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;

требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законом;

нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц;

дарение подарков и оказание неслужебных услуг вышестоящим должностным лицам, за исключением символических знаков внимания и протокольных мероприятий, и др. <1>.

-----  
<1> См.: Куракин А.В. Современные формы проявления коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Гражданин и право. 2008. N 2.

Такие пробелы в законодательстве, очевидно имеющие коррупционный потенциал, стали возможны вследствие недостаточной эффективности обычной правовой экспертизы, проводимой разработчиками законопроектов, отсутствия прогнозирования возможных коррупционных рисков правоприменения действующих нормативных правовых актов, что явилось одной из причин того, что коррупция в России приобрела системный характер.

Не следует исключать также ситуацию умышленного принятия нормативных правовых актов,

в которые включаются коррупциогенные факторы, что характеризует такое явление, как лоббизм (воздействие (вплоть до подкупа) на законодателей и государственных чиновников в пользу того или иного решения при принятии законов и иных правовых актов, формализующих управленческое решение).

По результатам проводимых социологических исследований специалисты определяют в качестве одной из причин коррупции неэффективность законодательства <1>.

-----  
<1> См.: Пресс-выпуск ВЦИОМ от 27 апреля 2009 г. N 1210 // URL: <http://wciom.ru>.

## 1.2. Антикоррупционная политика Российской Федерации

Государство в начале 1990-х гг. добровольно отказалось от большинства контрольных функций, что в определенной степени способствовало возникновению управленческого вакуума в экономике и социальной сфере. Следствием этого стал очевидный факт, что нерегулируемая рыночная экономика породила невиданные масштабы коррупции, в результате чего государственная собственность практически за бесценок перешла в частные руки. Этому способствовало массированное принятие коррупционных законов и подзаконных актов, лоббируемых определенными группами, проникшими во властные органы.

Системный характер коррупции в России в числе прочих причин обусловлен характером российского законодательства, отличающегося противоречивостью, пробельностью, многовариантностью толкования отдельных норм и т.д. Данный факт признается руководством страны.

Следует отметить, что начиная с 1994 г. ежегодные послания Президента РФ (исключение составляют послания 2003 и 2004 гг.) в качестве одной из стратегических задач указывали необходимость борьбы с коррупцией и отмечали ее как негативный фактор развития и становления государственности России.

И именно эти обстоятельства обуславливают разработку и принятие комплекса организационных и правовых мер, направленных на противодействие коррупции.

Правовое обеспечение противодействия коррупции осуществляется по следующим направлениям:

- развитие специального антикоррупционного законодательства на федеральном и региональном уровнях;

- корректировка действующих законодательных и подзаконных актов с учетом антикоррупционных требований;

- упорядочение статуса органов государственной и муниципальной власти и их служащих;

- развитие системы мониторинга правоприменения и разработка показателей действий законов и иных нормативных правовых актов;

- организация и проведение антикоррупционной экспертизы.

Юристы небезосновательно и настойчиво предлагают ускорить принятие федерального закона "О нормативных правовых актах" и соответствующих региональных законов <1>.

-----  
<1> См.: Максимов С.В. "Закон о законах" как необходимый инструмент антикоррупционной политики государства // Актуальные проблемы реализации национальной антикоррупционной политики: Вторые Кудрявцевские чтения (10 апреля 2009 г.): Сб. науч. тр. / Отв. ред. С.В. Максимов. М., 2010. С. 10 - 19; Власов И.С. и др. [Правовые акты: антикоррупционный анализ](#) / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 22.

Правовую основу противодействия коррупции составляют международные правовые акты и правовые акты Российской Федерации.

Международные механизмы противодействия коррупции вносят важный вклад как в развитие международного антикоррупционного сотрудничества, так и в развитие национального антикоррупционного законодательства. К таким механизмам относятся антикоррупционные международные стандарты, содержащиеся в ряде международных договоров, и система международных институтов, специально созданных для противодействия коррупции.



Основополагающими международными актами в сфере противодействия коррупции, в которых участвует Россия, являются следующие:

[Конвенция](#) Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию - подписана в г. Страсбурге 27 января 1999 г. В настоящее время в этой Конвенции, вступившей в силу 1 июля 2002 г., участвуют 43 государства (42 государства - члены Совета Европы и Республика Беларусь). Российская Федерация ратифицировала [Конвенцию](#) 25 июля 2006 г., став ее участником 1 февраля 2007 г. В соответствии с [разделом III](#) Конвенции полномочия по контролю за ее выполнением возлагаются на ГРЕКО, которая является ее контрольным механизмом;

[Конвенция](#) ООН против коррупции (далее - Конвенция против коррупции) <1> - была принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. на 58-й сессии, вступила в силу 14 декабря 2005 г. после сдачи на хранение в депозитарий тридцатого документа о выполнении внутригосударственных процедур по ее подписанию (ратификационная грамота депонирована Генеральному секретарю ООН 9 мая 2006 г. [Конвенция](#) вступила в силу для России 8 июня 2006 г.). В настоящее время в ней участвуют 145 государств. Россия подписала Конвенцию одной из первых - 9 декабря 2003 г. и ратифицировала Федеральным [законом](#) от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ <2>.

-----  
<1> [Распоряжение](#) Президента РФ от 6 декабря 2003 г. N 581-рп "О подписании Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции".

<2> СЗ РФ. 2006. N 12. Ст. 1231.

На основе указанных международных антикоррупционных актов в 2008 г. был принят [Закон](#) о коррупции, а также внесены изменения в действующее законодательство Федеральными законами от 25 декабря 2008 г. [N 280-ФЗ](#) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" и от 25 декабря 2008 г. [N 274-ФЗ](#) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции".

Данные законы направлены на установление правовых основ противодействия коррупции в России.

Президент РФ в 2008 - 2009 гг. принял ряд указов антикоррупционной направленности. Так, [Указом](#) Президента РФ от 19 мая 2008 г. N 815 "О мерах по противодействию коррупции" был образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции.

В целях повышения доверия общества к государственным институтам, добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных обязанностей [Указом](#) Президента РФ от 16 июля 2009 г. N 814 "О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. N 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" и в общие принципы, утвержденные этим Указом" утверждена новая редакция общих принципов служебного поведения государственных служащих. К ранее установленным [принципам](#) добавилась необходимость уведомления представителя нанимателя (работодателя), органов прокуратуры или других государственных органов обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. Кроме того, государственные служащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, теперь призваны принимать меры по предупреждению коррупции.

Для полноценной реализации положений международных антикоррупционных конвенций, ратифицированных Россией, были приняты [Указ](#) Президента РФ от 18 декабря 2008 г. N 1799 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, касающихся взаимной правовой помощи" и [Указ](#) Президента РФ от 18 декабря 2008 г. N 1800 "О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества". Данными Указами

установлено, что центральными органами РФ, ответственными за реализацию положений упомянутых Конвенций, касающихся взаимной правовой помощи, являются: Минюст России - по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел, и Генеральная прокуратура РФ - по иным вопросам взаимной правовой помощи.

Указами Президента РФ от 21 сентября 2009 г. [N 1065](#) "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению"; от 21 сентября 2009 г. [N 1066](#) "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации"; от 18 мая 2009 г. [N 557](#) "Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей" и от 18 мая 2009 г. [N 559](#) "О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера" утверждены соответствующие положения; осуществлена подробная регламентация вопросов представления лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также проверки этих сведений; утвержден перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые и замещении которых граждане обязаны представлять помимо сведений о собственных доходах аналогичные сведения в отношении своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей; определены порядок размещения данных сведений на официальных сайтах государственных органов и в средствах массовой информации, а также проверки представляемых сведений кадровыми службами федеральных государственных органов.

В качестве одной из мер по предупреждению коррупции следует рассматривать антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, правовые основы проведения которой будут рассмотрены в [гл. 2](#) настоящего издания.

В развитие антикоррупционной правовой базы, заложенной вышеуказанными Федеральными законами и Указами, был принят ряд иных подзаконных нормативных правовых актов, в том числе ведомственных. В их числе Типовое [положение](#) о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа, утвержденное Аппаратом Правительства РФ 18 февраля 2010 г., N 647п-П16, которое определило порядок создания, основные задачи и функции соответствующих подразделений федеральных государственных органов.

Утвержден также Национальный [план](#) противодействия коррупции (31 июля 2008 г.), действующий в настоящее время в редакции [Указа](#) Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы".

Указанные документы определяют основные направления антикоррупционной политики на ближайшую перспективу.

Национальная стратегия противодействия коррупции в числе основных направлений называет совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности ([подп. "р" п. 8](#)).

Национальный [план](#) противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы определил ряд поручений. В частности, поручено:

Генеральному прокурору РФ проанализировать организацию проведения органами прокуратуры РФ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и в случае



необходимости принять меры по ее совершенствованию. О результатах работы и предложениях по повышению ее эффективности доложить в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции до 1 сентября 2011 г. (подп. "г" п. 4);

Минюсту России обобщить практику организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также практику организации мониторинга правоприменения. О результатах работы с соответствующими предложениями доложить в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции до 1 ноября 2011 г. (подп. "в" п. 8).

## **Глава 2. ПОНЯТИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

### **2.1. Экспертиза правовых актов: понятие и виды**

Правовые нормы (нормы права) устанавливаются государством в официальных актах, и их исполнение обеспечивается принудительной силой государства. Установление (формализация) норм права осуществляется от его имени органами государственной власти, уполномоченными создавать, изменять или отменять правовые нормы. Другие виды социальных норм государством не устанавливаются, т.е. они не обладают силой правовых норм. Нормы права содержат официальные веления государственной власти посредством предоставления прав и возложения юридических обязанностей, предписания должного поведения и установления запрета на совершение определенных действий. Исполнение (реализация) норм права обеспечивается государством, в том числе методами государственного принуждения, применение которых опирается на силу государственного аппарата.

Формализация правовых норм происходит в результате целенаправленной деятельности, именуемой правотворческим процессом, уполномоченных государственных органов государства, представляющей собой порядок осуществления юридически значимых действий по подготовке, принятию и опубликованию нормативного правового акта, которые процессуально оформлены, юридически опосредованы, носят официальный характер <1>.

-----  
<1> См.: Пиголкин А.С. Процессуальные формы правотворчества / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М., 1976. С. 85.

С правотворческим процессом тесно связан законотворческий процесс (последний является ядром первого), в результате чего нормы права формализуются в системе законодательства. Содержанием указанных процессов является определенная последовательность действий, объединенных общей целью, - создание правового акта. Таким образом, правовой акт создается в процессе алгоритмически последовательных действий уполномоченных субъектов, включающих определенные стадии (элементы).

Одним из значимых элементов правотворческого (законотворческого) процесса является экспертиза правовых актов и проектов правовых актов, которая призвана выверить, сбалансировать правовой акт или проект правового акта с точки зрения интересов различных социальных групп и научных знаний. Экспертиза <1> является обязательным элементом нормотворческого процесса.

-----  
<1> Термин "экспертиза" происходит от латинского слова "expertus", что означает "опытный, сведущий". В различных словарях под экспертизой в основном понимается исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения (см., например: Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 704; Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 787).

В.М. Корякин отмечает, что признаками экспертизы являются:  
применение специальных познаний в форме исследования к определенному объекту и предмету;  
осуществление исследования особым субъектом - экспертом;

получение новой информации;  
оформление результатов в виде соответствующего заключения <1>.

<1> См.: Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности / Под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2011. С. 201.

В основе проведения любого вида экспертизы лежат специальные знания, а именно система теоретических знаний и практических навыков в области конкретной науки, техники, искусства или ремесла, приобретаемых путем специальной подготовки или профессионального опыта. Экспертная деятельность - это "целенаправленная, квалифицированная, характеризующая удовлетворение спроса процедура оценки ситуации, явления (действия), определения закономерностей ее развития с последующим выявлением тенденций и построением прогноза на основе собственной и (или) заимствованной методики" <1>.

<1> Филатова А.В. [Экспертиза регламентов и процедур исполнения](#) государственных функций в системе экспертной деятельности России / Под ред. Н.М. Кониной. М., 2009. С. 5.

Экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является разновидностью экспертизы. В зависимости от необходимости получения объективного знания применяются различные разновидности экспертиз: правовая, антикоррупционная, общественная <1>, независимая, научная, лингвистическая, финансово-экономическая, социальная, гендерная и др.

<1> Примером общественной экспертизы может служить широкое обсуждение и экспертный анализ проекта федерального [закона](#) "О полиции".

Очевидно, что качественный правовой акт может быть создан только в результате комплексного применения экспертиз различной видовой направленности, и не только правовой. При этом особую значимость имеет именно правовая экспертиза, характеризующаяся следующими признаками:

правовая экспертиза в первую очередь является разновидностью исследования и осуществляется специально на то уполномоченным лицом - экспертом;

правовая экспертиза представляет собой форму использования специальных знаний. Термином "специальные знания" обычно обозначают сферу профессиональных знаний, которыми оперирует эксперт и которые не относятся к общеизвестным. Это знания, которые получены в результате профессиональной подготовки и опыта в какой-либо сфере деятельности;

общие положения об экспертизе закреплены нормативными правовыми актами. Каждый вид правовой экспертизы характеризуется своими особенностями (предметом, объектом, методами и т.д.), и поэтому в законодательстве невозможно предусмотреть все частности;

правовая экспертиза проводится с целью использования ее результатов в юридической деятельности;

правовая экспертиза проводится по решению или поручению уполномоченных на то лиц либо без такового, но в силу прямого указания нормативных правовых актов <1>.

<1> См.: Аверьянова Т.В. Интеграция и дифференциация научных знаний как источники и основы новых методов судебной экспертизы. М., 1994. С. 110; Закиров И.А. Правовая экспертиза: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 26 - 35.

Перечисленные признаки относятся и к экспертизе правовых актов и проектов правовых актов. В то же время последняя характеризуется следующими особыми признаками:

экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является элементом (обязательной составляющей) правотворческого процесса;

экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является превентивным способом устранения негативных факторов (неэффективных элементов) различного характера в правовых актах и проектах правовых актов;

объектом экспертизы правовых актов и проектов правовых актов выступают действующие правовые акты и проекты правовых актов;

последствием ошибки в проведении экспертизы правовых актов и проектов правовых актов является дефектность правового акта - одного из видов регуляторов общественных отношений;

экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является несудебной экспертизой <1>.

-----  
<1> См.: Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности. С. 27.

Экспертиза правовых актов и проектов правовых актов может включать различные виды экспертиз, суть которых состоит в оценке правового акта (проекта) по определенным критериям, специфичным для каждой из них. Остановимся на краткой характеристике отдельных видов экспертиз <13>, за исключением антикоррупционной, которая подробно описана в [гл. 5](#) настоящего издания.

-----  
<1> Там же. С. 31 - 40.

Криминологическая экспертиза проводится в целях оценки возможных криминальных последствий принимаемых правовых актов в различных сферах жизнедеятельности общества. По мнению В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова, криминологическая экспертиза должна быть результатом постоянного творческого взаимодействия представителей криминологии, уголовного права, уголовного процесса, криминалистики, уголовно-исполнительного права с привлечением необходимых специалистов из других научных отраслей (социологов, экономистов, психологов и др.) <1>. Необходимость проведения криминологической экспертизы в целях повышения эффективности правовых норм в частности и законодательства в целом достаточно активно обсуждается в юридической литературе <2>.

-----  
<1> См.: Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. [Криминология и проблемы криминализации](#) // Журнал российского права. 2004. N 12.

<2> См.: Долгова А.И. Закономерности преступности, организованная преступность и криминология // Преступность, криминология и криминологическая защита. М., 2007. С. 7 - 22; Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. [Право против коррупции](#) // Журнал российского права. 2007. N 5.

По мнению А.И. Долговой, под "криминологической экспертизой" понимается исследование и оценка специалистами-криминологами соответствия документов научно обоснованным требованиям борьбы с преступностью, определение допустимости их принятия или изменения, или реализации с позиции возможного воздействия на преступность, определяющие ее обстоятельства, а также на состояние борьбы с преступностью. Автор также отмечает, что "именно при проведении криминологической экспертизы специалистами, осведомленными о механизмах, причинах и условиях совершения преступлений, наиболее эффективно выявляется коррупциогенность и вообще - криминогенность соответствующих документов" <1>. Субъектом проведения криминологической экспертизы должны быть специалисты криминологи, осведомленные о закономерностях преступности, ее изменениях в конкретных пространственно-временных границах, ее детерминации и эффективности мер борьбы с ней. Как справедливо отмечает А.И. Долгова, указанная экспертиза не исключает проведения комплексной экспертизы с участием разных специалистов, других экспертиз. В частности, при решении вопроса о коррупциогенности следует решать, какие именно вопросы будут исследоваться: криминологические или правовые. К указанному мнению следует только добавить, что криминологические вопросы также имеют правовой характер. Суть антикоррупционной экспертизы не исключает возможности прогнозирования возможных противоправных последствий применения экспертируемого нормативного правового акта (его проекта), в том числе совершения коррупционных преступлений <2>. В таком сущностном понимании криминологической и антикоррупционной экспертиз существенных различий между ними не прослеживается, но следует отметить, что при такой трактовке первая является частным случаем

второй.

-----  
<1> Долгова А.И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. М., 2011. С. 436.

<2> Там же. С. 462 - 468.

Лингвистическая (юридико-лингвистическая) экспертиза проводится юридическими подразделениями (подразделениями, занимающимися вопросами документооборота) различных государственных органов и органов местного самоуправления и заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов <1>. Юридикто-лингвистический анализ нормативного правового акта требует применения синтезированных знаний в области науки о языке и правовых наук с опорой на правовую лингвистику. Поэтому одна из причин слабой изученности языка законодательства в области антикоррупционной юридико-лингвистической экспертизы состоит в том, что юристы - разработчики законопроектов не используют в полной мере правовой лингвистики, а классические лингвисты, не обладая юридической компетенцией, явно недостаточно исследуют законы языка в праве, не изучают юридический язык как подсистему литературного языка, не владеют юридической техникой и стилистикой <2>.

-----  
<1> Так, согласно [ст. 70](#) Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ, утвержденного Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ, проекты актов, вносимых на рассмотрение Совета Федерации, проходят юридическую и лингвистическую экспертизы в Правовом управлении Аппарата Совета Федерации и визируются его должностными лицами.

<2> См.: Галяшина Е.И. Антикоррупционная юридико-лингвистическая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // [Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов](#) и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. М., 2010. С. 38.

Общественная экспертиза проводится Общественной палатой РФ <1> и общественными советами, созданными при федеральных органах исполнительной власти <2>. Ее целями являются установление соответствия между деятельностью органов государственной власти и социальными интересами граждан, вскрытие возможных (потенциальных) изменений социального порядка (генерируемых анализируемым документом), разрушающих действующие социальные нормы и ценности или формирующих новые социальные нормы, более приемлемые на последующем этапе развития социального бытия <3>.

-----  
<1> Согласно [п. 3 ст. 2](#) Федерального закона от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" к задачам Общественной палаты РФ в числе прочих относится проведение общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов РФ, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

<2> Порядок образования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти регулируется [Указом](#) Президента РФ от 4 августа 2006 г. N 842 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам" и [Постановлением](#) Правительства РФ от 2 августа 2005 г. N 481 "О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, а также государственных комитетов, федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации".

<3> См.: Захарова В.И. Общественная экспертиза законопроектов: социологический анализ: Дис. ... канд. социолог. наук. М., 2005. С. 10; см. также: Общественная антикоррупционная экспертиза законодательства / Под ред. М.Б. Горного. СПб., 2007.

Научная экспертиза проводится научными учреждениями и высшими учебными заведениями профессионального образования соответствующего профиля, экспертами из числа ведущих ученых и специалистов и заключается в оценке соответствия нормативных правовых актов и их проектов современному уровню научных знаний в области юриспруденции, тенденциям и приоритетам научно-технического прогресса, принципам государственной правовой политики, требованиям национальной, экологической, технологической, общественной безопасности, экономической целесообразности <1>. Задачей ученого-юриста является оценка законопроекта или закона с точки зрения его качества, способности эффективно служить обществу <2>.

-----  
<1> В соответствии с Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ст. 112 Регламента) по решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета Государственной Думы может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения **научной экспертизы**.

<2> См.: Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд. М., 2005. С. 108.

Финансовая (финансово-экономическая) экспертиза проводится Счетной палатой РФ <1> (а также иными органами государственной власти и местного самоуправления) в отношении проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

-----  
<1> См.: ст. 2 Федерального закона от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации".

Экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, для предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду <1>. Она может быть государственной, организуемой и проводимой федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов РФ, и общественной, организуемой и проводимой по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления.

-----  
<1> См.: ст. 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе".

Техническая (научно-техническая) экспертиза может осуществляться в отношении нормативно-технических правовых актов, а также иных актов с целью анализа их специальной технической составляющей <1>. В соответствии с Федеральным **законом** от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" экспертные комиссии по техническому регулированию осуществляют экспертизу проектов федеральных законов и проектов постановления Правительства РФ о техническом регламенте.

-----



<1> См., например: Постановление правительства Московской области от 13 апреля 1998 г. N 38/11 "Об утверждении Порядка проведения работ по подготовке, утверждению, регистрации, изданию и распространению территориальных строительных норм в Московской области".

Социальная экспертиза может проводиться в отношении правовых актов и проектов правовых актов с целью выявления и оценки возможных результатов влияния реализации правового акта на состояние каких-либо социальных процессов (например, на рынке труда и занятости населения <1>). Данная экспертиза схожа по своей сути с общественной, отличаясь от нее субъектным составом.

-----  
<1> См., например: Постановление правительства Москвы от 14 августа 2007 г. N 699-ПП "О Порядке проведения социальной экспертизы проектов городских целевых программ в части их влияния на создание и сохранение рабочих мест в городе Москве".

Гендерная экспертиза <1> осуществляется Межведомственной комиссией по вопросам обеспечения равенства мужчин и женщин в Российской Федерации, которая является координационным органом, созданным для согласования действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и общественных организаций в области обеспечения равенства мужчин и женщин. Д.Е. Зайков, исследовавший данный вопрос применительно к воинским правоотношениям, предлагает под гендерной экспертизой нормативных правовых актов понимать "деятельность уполномоченных должностных лиц по выявлению правовых норм, регламентирующих гендерные отношения при прохождении военной службы (в том числе особенности правового статуса военнослужащих женского и мужского пола), реализация которых может причинить ущерб интересам военной службы и государства и (или) привести к нарушению законных интересов, прав и свобод военнослужащих и членов их семей, а также по определению факторов, отрицательно влияющих на состояние гендерного равенства при прохождении военной службы, и принятию мер в пределах своих полномочий по выработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов" <2>.

-----  
<1> См.: [Приказ](#) Минздравсоцразвития России, МИД России, Минобрнауки России, МВД России, Минсельхоза России от 5 июня 2006 г. N 457/6701/132/407/153 "О Межведомственной комиссии по вопросам обеспечения равенства мужчин и женщин в Российской Федерации".

<2> Зайков Д.Е. Особенности реализации принципа равенства мужчин и женщин при прохождении военной службы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9 - 10.

Независимая экспертиза проводится независимыми экспертами, как имеющими официальный статус по результатам их аккредитации (в частности, Минюст России проводит аккредитацию независимых экспертов в целях проведения антикоррупционной экспертизы), так и неаккредитованными. В соответствии с Регламентом ([п. 2 ст. 27](#)), утвержденным Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД, комитет, комиссия вправе принять решение о проведении независимой экспертизы законопроектов. В некоторых случаях независимая экспертиза проводится субъектами, перечень которых может утверждаться федеральным органом исполнительной власти в целях обеспечения участия общественности в правотворческом процессе <1>.

-----  
<1> См., например: [Приказ](#) ФСКН России от 4 мая 2007 г. N 127 "Об утверждении Порядка проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по исполнению государственных функций и отбора организаций, осуществляющих их независимую экспертизу".

Следует отметить, что перечисленные экспертизы могут применяться как самостоятельно (с целью исследовать какую-то специфическую составляющую правового акта или проекта правового акта), так и в сочетании. Наиболее часто из перечисленных применяется



лингвистическая экспертиза, которая наряду с правовой и антикоррупционной является неотъемлемым элементом правотворческого процесса.

Экспертиза правовых актов и проектов правовых актов позволяет:

на ранних стадиях правотворчества устранять имеющиеся недоработки, ошибки, минимизировать различные негативные факторы, способствуя принятию качественного эффективного правового акта;

при сопряжении с правовым мониторингом устранять недостатки действующих правовых актов.

В частности, экспертиза нормативного правового акта дает ответы на такие вопросы, как соответствие нормативного правового акта актам более высокого уровня, соблюдение правил юридической техники, возможность удовлетворения интересов будущих субъектов правовых отношений, соответствие правилам современного русского литературного языка, необходимость финансово-экономического обеспечения и возникающих в связи с этим расходов соответствующих бюджетов, оценка возможности совершения коррупционных и иных правонарушений, прогнозирование вероятности причинения ущерба окружающей природной среде и др.

Таким образом, сущность экспертизы правовых актов и проектов правовых актов заключается в содействии с помощью научных достижений и практических наработок в области права, а также заложенных в праве потенциальных возможностей нормативному закреплению оптимальных с различных точек зрения общественных отношений во всех сферах жизни общества, а также снижении негативных проявлений в деятельности субъектов права, что в итоге вносит определенный вклад в становление и развитие правового государства. Экспертиза нормативных правовых актов играет ключевую роль в обеспечении законности в государстве <1>.

-----  
<1> См.: Гулягин А.Ю. [Актуальные вопросы компетенции органов юстиции](#). М., 2009. С. 95 - 117.

Содержание экспертизы правовых актов и проектов правовых актов характеризует ее внутреннюю сторону как исследования. Она включает в себя различные действия и операции, осуществляемые экспертом при производстве самой экспертизы <1>.

-----  
<1> См.: Закиров И.А. Указ. соч. С. 50.

Под действием эксперта следует понимать внешне выраженный акт его поведения, а под операцией - совокупность действий, объединенных локальной целью. При этом действия эксперта осуществляются по определенной методике посредством исследования объектов экспертизы с использованием различных методов и средств.

Содержание экспертизы правовых актов и проектов правовых актов образуют различные действия и операции эксперта, осуществляемые им в процессе исследования конкретного объекта <1>.

-----  
<1> См.: Закиров И.А. Указ. соч. С. 52.

Содержание правовой экспертизы будет характеризовать внутреннюю сторону самой деятельности, ее суть и включать совокупность операций, осуществляемых в рамках конкретного специального исследования <1>.

-----  
<1> Там же. С. 39.

Следует отметить, что при осуществлении экспертизы правовых актов и проектов правовых актов эксперт не выполняет сколько-нибудь значимых внешне выраженных действий. Исследование происходит фактически только посредством его мыслительной деятельности, что и составляет содержание экспертизы правовых актов и проектов правовых актов.

Таким образом, под содержанием экспертизы правовых актов и проектов правовых актов

следует понимать внутреннюю сторону экспертной деятельности, включающую совокупность мыслительных операций, совершаемых экспертом на основе различных экспертных методик и собственного опыта практической деятельности.

Экспертиза правовых актов и их проектов должна соответствовать следующим качественным критериям:

информированность всех заинтересованных лиц как по поводу направляемых на экспертизу правовых актов (проектов правовых актов), так и о проведении экспертизы, ее результатах с учетом устранения сделанных замечаний;

подбор профессиональных, компетентных и независимых экспертов (специалистов);

соблюдение качественных показателей и недопустимость формализма при проведении экспертизы;

осуществление экспертизы с учетом системного подхода; научная обоснованность и законность выводов, содержащихся в заключении экспертов (специалистов);

личная ответственность экспертов (специалистов) за выводы, сформулированные в экспертном заключении.

Экспертиза правовых актов и проектов правовых актов в большинстве случаев проводится в силу прямого указания правовых актов различной юридической силы без какого-либо поручения.

При этом следует отметить, что легального определения термина "экспертиза правовых актов и проектов правовых актов" в действующем законодательстве не содержится. Как отмечает В.Я. Колдин, отсутствие общих законодательно закрепленных задач, функций и принципов экспертной деятельности, четких отграничений от смежных видов деятельности привело к тому, что изданные нормативные акты изобилуют противоречиями, неоднозначной трактовкой понятия "экспертиза", ее задач, объектов и принципов, смешением экспертной и управленческой деятельности, пробелами нормативного регулирования процесса экспертной деятельности и процессуального положения ее участников <1>.

-----  
<1> См.: Колдин В.Я. Экспертиза как инструмент права // Проблемы юридической техники: Сб. ст. / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 678.

В связи с этим представляется весьма важным принять законодательный акт об экспертизе правовых актов и проектов правовых актов, в котором следует нормативно закрепить понятие экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, принципы, виды и объекты данной экспертизы, ее субъектов, процедуру осуществления, результаты и другие основы данного вида деятельности.

Принятие указанного законодательного акта позволит решить ряд других проблемных вопросов в рассматриваемой сфере <1>:

-----  
<1> См.: Миронов А.Н. [Некоторые проблемы экспертизы](#) нормативных правовых актов и пути их решения // Российская юстиция. 2009. N 12. С. 9 - 11.

вывести проведение экспертизы нормативных правовых актов из ведения органов, осуществляющих их принятие, поручив ее экспертам, которые не находятся в какой-либо зависимости (материальной, служебной, родственной, партийной или какой-либо иной) от нормотворческих органов. Эксперт, находящийся в зависимости от заказчика или другого участника экспертной деятельности, в лучшем случае может являться научным консультантом или техническим представителем интересов той или иной стороны в споре по предмету экспертизы;

исключить использование понятия "независимая" экспертиза как самостоятельного вида экспертизы ввиду того, что независимость - это характеристика или принцип любой экспертизы, в том числе нормативных правовых актов и их проектов;

ввиду многообразия видов экспертиз осуществлять проведение единой комплексной экспертизы нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), включающей все ее виды (правовая, научная, лингвистическая, антикоррупционная, экологическая и др.);

установить императивность рассмотрения заключения эксперта вместо его нынешнего рекомендательного характера, исключить необходимость его утверждения каким-либо

государственным органом <1>;

-----  
<1> Целесообразно установить также обязательность ответа нормотворческого органа на заключение эксперта, в том числе мотивированного отказа от сформулированных экспертом рекомендаций.

установить административную ответственность эксперта за заведомо ложное заключение, т.е. персональную юридическую ответственность лица, производящего экспертизу;

осуществлять подготовку специалистов в области экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в рамках существующих образовательных программ, включив в них специальные дисциплины по теории и практике экспертной деятельности, либо проводить повышение квалификации данных специалистов.

Комплексное решение перечисленных проблем в области экспертизы нормативных правовых актов будет способствовать повышению эффективности экспертной деятельности, что, в свою очередь, позволит принимать более качественные нормативные правовые акты.

В целях уяснения смысла и содержания норм права, их соответствия Конституции РФ, действующему законодательству проводится правовая экспертиза. Основным назначением правовой экспертизы является выявление неясностей и ошибок, допущенных при конструировании проекта текста нормативного правового акта, чтобы устранить их и тем самым обереечь субъекта толкования от трудностей в разъяснении норм права, а правоприменителя - от действий по применению ошибочных нормоустановлений <1>.

-----  
<1> См.: Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: Науч.-практ. пособие. М., 2011. С. 314.

Под **правовой экспертизой** понимается контроль за соответствием как внешней формы нормативного правового акта (его проекта), так и его содержания актам, вышестоящим по юридической силе, действующему порядку и юридической технике.

В широком смысле слова правовая экспертиза является исследованием, проводящимся экспертом по решению или поручению уполномоченных на то лиц или в силу прямого указания нормативных правовых актов, основанного на применении специальных знаний с целью использования его результатов в юридической деятельности <1>.

-----  
<1> См.: Закиров И.А. Указ. соч. С. 35.

Правовая экспертиза предполагает оценку: проекта закона с точки зрения соответствия его положений нормам Конституции РФ; связи проекта с общей системой действующего законодательства РФ; соотношения проектируемых решений с договорами и соглашениями России с иностранными государствами, включая государства - участников СНГ, а также признаваемыми Российской Федерацией международно-правовыми актами; обоснованности выбора формы акта; обеспеченности проектируемых законодательных решений финансовыми, организационными и иными мерами, мерами ответственности (санкциями), поощрениями; соблюдения правил законодательной техники; соответствия положений проекта современным достижениям отечественной правовой науки и юридической практики <1>.

-----  
<1> См.: Рагозин В.Ю. Правовая экспертиза законопроектов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 73 - 74.

Учитывая сложный, многоаспектный характер правовой экспертизы, она может быть классифицирована по различным основаниям:

1) по видам проектов нормативных правовых актов, в отношении которых проводится правовая экспертиза:

правовая экспертиза законопроектов;

правовая экспертиза проектов распоряжений и указов Президента РФ;

правовая экспертиза проектов распоряжений и постановлений Правительства РФ;  
правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

2) по последовательности проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов:

первичная правовая экспертиза;

последующая правовая экспертиза (повторная и дополнительная);

3) по субъектам проведения правовой экспертизы:

правовая экспертиза, проводимая юридическим подразделением федерального органа исполнительной власти;

правовая экспертиза, проводимая Минюстом России;

правовая экспертиза, проводимая иными государственными органами (Государственно-правовым управлением Президента РФ, Аппаратом Правительства РФ, правовыми управлениями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ и др.);

4) по числу участников проведения экспертизы:

правовая экспертиза, осуществляемая единолично одним экспертом;

правовая экспертиза, осуществляемая комиссионно (группой экспертов);

5) по числу объектов правовой экспертизы:

однообъектная правовая экспертиза, когда предметом экспертизы является один проект нормативного правового акта;

многообъектная правовая экспертиза, когда предметом экспертизы является совокупность взаимосвязанных проектов нормативных правовых актов (например, законопроект и группа направленных на его реализацию проектов подзаконных нормативных правовых актов).

Как правило, понятие "правовая экспертиза" в юридической литературе ассоциируется с понятием "юридическая экспертиза". Однако некоторые авторы указывают на дифференциацию этих понятий.

Так, Д.В. Чухвичев отмечает, что юридическая экспертиза проводится с целью установления соответствия рассматриваемого законопроекта нормативным правовым актам более высокой юридической силы, а правовая экспертиза направлена на установление соответствия (или несоответствия) планируемого нормативного правового акта требованиям норм права, общественному интересу, социальным потребностям <1>, т.е. фактически юридическая экспертиза входит в понятие правовой экспертизы.

-----  
<1> См.: Чухвичев Д.В. Законодательная техника. М., 2006. С. 93 - 95.

Такой же подход прослеживается в [Указе](#) Президента РФ от 18 января 2010 г. N 80 "О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <1>, согласно которому юридическая экспертиза заменена на правовую экспертизу:

-----  
<1> СЗ РФ. 2010. N 4. Ст. 368.

в [п. 2](#) Указа Президента РФ от 10 августа 2000 г. N 1486 "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2000. N 33. Ст. 3356.

в [п. 2](#) Указа Президента РФ от 20 марта 2001 г. N 318 "О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2001. N 13. Ст. 1216.

в [Положении](#) о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1313 "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4108.

в [абз. 3 подп. 3 п. 7](#) Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденного Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1314 "Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний" <1>.

-----  
<1> Там же. Ст. 4109.

## 2.2. Антикоррупционная экспертиза: содержание и правовые основы организации и проведения. Соотношение правовой и антикоррупционной экспертиз

Антикоррупционная экспертиза направлена на, во-первых, выявление коррупциогенных норм, во-вторых, выполнение превентивной роли в отношении коррупционных проявлений.

Целью антикоррупционной экспертизы является выявление и устранение правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов), что по своей сути отождествляется с устранением дефектов правовой нормы, правовой формулы <1>.

-----  
<1> См.: Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. М., 2007. С. 20. Антикоррупционная экспертиза функционально выступает также дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности (см.: Хабриева Т.Я. [Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы](#) нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. N 10. С. 8).

Т.О. Кошаева, отождествляя антикоррупционную экспертизу с анализом нормативных правовых актов, понимает под ней выявление в нормативных правовых актах и их проектах правовых предпосылок коррупции, т.е. правовых норм, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении этих актов <1>.

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 30.

К.И. Головщинский под антикоррупционной экспертизой законодательства понимает комплекс мероприятий по выявлению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия <1>.

-----  
<1> См.: Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства: Учеб. пособие. М., 2004.

По мнению других авторов, антикоррупционная экспертиза - 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 актов" <1>. Данное определение характеризует содержательную сторону

антикоррупционной экспертизы. Однако следует обратить внимание, 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).

-----  
<1> Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / Под ред. П.А. Кабанова. Казань, 2010. С. 13.

Как указывает Т.Я. Хабриева, антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности. По этой причине методические основы антикоррупционной экспертизы могут быть оценены как определенные позитивные требования к разработке ведомственных нормативных правовых актов. Обобщенно их можно сформулировать как отсутствие в тексте ведомственных нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении <1>.

-----  
<1> См.: Хабриева Т.Я. [Указ. соч.](#)

Антикоррупционная экспертиза прежде всего способствует выявлению указанных дефектов норм. Устранение их в большинстве случаев связано либо с добровольной деятельностью органа, принявшего акт (нормотворческого органа), либо с принудительной деятельностью уполномоченных государственных органов (например, органов прокуратуры).

Антикоррупционная экспертиза предназначена осуществлять раннее выявление коррупциогенных факторов, создающих потенциальную возможность для коррупционных решений и действий субъектов правоприменения - должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Дефекты правовой нормы, способные породить (или породившие) коррупционные проявления, являются коррупциогенными факторами <1>.

-----  
<1> В литературе иногда речь идет о проявлениях коррупционности, под которыми понимаются положения, при определенных условиях могущие свидетельствовать об уже совершенных фактах коррупции и (или) способствовать проявлению коррупциогенных факторов (см.: Правовой мониторинг: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009. С. 54).

По мнению Ю.А. Тихомирова, под коррупциогенными факторами понимаются допускаемые сознательно или по небрежности отклонения от правовых моделей и требований по подготовке и формированию правовых норм, порождающих риск коррупционных проявлений. К отклонениям от правовых моделей он также относит юридические ошибки (которые не являются коррупциогенными факторами), совершаемые неумышленно и вследствие невысокой правовой квалификации разработчиков, экспертов, государственных и муниципальных служащих, депутатов <1>.

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 9.

К юридическим ошибкам относятся:

ошибки внешнего оформления (громоздкость наименования правового акта, неверное определение предмета законодательной регламентации, неточное или неверное установление хронологических параметров и т.д.);

содержательные ошибки (использование деклараций, лозунгов, образов, штампов; неопределенность субъектов, на которых рассчитаны правовые предписания; неопределенность



прав и обязанностей субъектов, ошибки в использовании понятий и др.);

использование в тексте нормативного правового акта оценочных понятий, характеризующихся употреблением наречий и прилагательных типа "разумный", "добросовестно", "качественно", "полезный" и т.п.;

определение неизвестного через неизвестное, при котором одно понятие характеризуется через другое, признаки которого неизвестны и которое само подлежит определению;

терминологические ошибки (употребление неизвестных терминов в общеизвестном значении, общеизвестных терминов в новом значении, отсутствие расшифровки специфических терминов, употребление метафор и образных выражений и т.п.);

ошибки понятийной согласованности (между понятиями внутри отрасли законодательства, между понятиями различных отраслей законодательства, между понятиями законодательства и общераспространенными (социальными) понятиями);

ошибки, допускаемые при вступлении в действие правовых актов (отсутствие синхронизации официального опубликования, несовпадение сроков вступления в силу изменяемых и изменяющих актов, несовпадение сроков приведения актов в соответствие с актом большей юридической силы и др.) <1>.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Правотворческие ошибки: Понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: Сб. матер. Междунар. науч.-практ. круглого стола (29 - 30 мая 2008 г.) / Под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М., 2009. С. 1096 - 1103. См. также: [Приложение 4](#) настоящего издания.

Следует отметить, что подчас юридические ошибки имеют свойства коррупциогенных факторов, которые будут рассмотрены в [гл. 6](#) настоящего издания. Это относится к таким ошибкам, как неопределенность терминов, оценочные понятия, содержательные ошибки и др.

Устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах направлено на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности, единства правового пространства.

Коррупциогенная норма порождает или может породить коррупционные правонарушения. Такая норма не соответствует целям и задачам правового регулирования, поскольку обычная правовая норма направлена на регулирование наиболее важных общественных отношений, на эффективное воздействие на них путем применения предусмотренных законом мер принуждения, рассчитанное на неоднократную реализацию (соблюдение, применение, исполнение, использование, осуществление). Коррупциогенная норма, формально имеющая такое же функциональное назначение правовой нормы, на практике снижает эффективность воздействия на общественные отношения.

Устранение коррупциогенных норм возможно в процессе нормотворческой деятельности органа, принявшего акт (нормотворческого органа), либо реализации правоохранительных функций уполномоченными государственными органами, в том числе органами прокуратуры. По своей сути устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах направлено на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности.

Антикоррупционная экспертиза в соотношении с правовой экспертизой может выступать в следующих качествах:

1) антикоррупционная экспертиза может являться одним из этапов правовой экспертизы наряду с юридико-лингвистической (такой подход прослеживается, например, при разработке проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти). Несмотря на "встроенность" антикоррупционной экспертизы, в этом случае можно говорить о ней как о разновидности правовой экспертизы, поскольку предмет, объект и методы сходные; отличие заключается в целевом характере. Так, в соответствии с [ч. 4 ст. 3](#) Закона об антикоррупционной экспертизе федеральные органы исполнительной власти, а также их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении правовой экспертизы данных актов и мониторинге их применения. Таким образом, антикоррупционная экспертиза, будучи по своей сути разновидностью правовой экспертизы, в то же время является

специализированным исследованием, направленным на выявление коррупциогенных факторов;

2) антикоррупционная экспертиза - самостоятельный вид экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (такой подход характерен для экспертизы, проводимой органами прокуратуры и независимыми экспертами).

В то же время в специальной литературе встречается мнение, согласно которому антикоррупционная экспертиза не является правовым исследованием; она не может проводиться в рамках юридико-технической экспертизы. По мнению С.М. Будатарова, предмет антикоррупционной экспертизы шире, чем правовой экспертизы, задачей которой является проверка соответствия норм проекта правового акта нормам действующего законодательства. Правовой эксперт жестко связан принципом законности и буквой закона, он не может выйти за пределы действующего законодательства. В то время как антикоррупционная экспертиза не связана с принципом законности, буквой закона. Наоборот, она требует от эксперта выходить за рамки закона - уточнять и детализировать его положения. Далее С.М. Будатаров утверждает, что эксперт, осуществляющий правовую или лингвистическую экспертизу, не может высказывать свое личное мнение по тому или иному положению правового акта или его проекта, поскольку он связан нормами права. Эксперт, проводящий антикоррупционную экспертизу, наоборот, обязан высказывать собственные суждения о том или ином положении правового акта <1>.

-----  
<1> См.: Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения. Томск, 2009. С. 16 - 24, 50.

С указанной позицией нельзя согласиться по следующим причинам.

Во-первых, антикоррупционная экспертиза является правовым исследованием хотя бы потому, что ее правовой основой является **Закон** об антикоррупционной экспертизе. Ее предметом являются нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, а также отдельные нормы права.

Во-вторых, антикоррупционная экспертиза должна осуществляться только в рамках регулирующего ее законодательства, понимаемого в широком смысле. Законодательство об антикоррупционной экспертизе определяет круг субъектов, ее проводящих, предмет, объект, принципы, порядок и правила проведения. Таким образом, указанная экспертиза носит официальный характер.

В-третьих, нельзя согласиться с тем, что она жестко связана с буквой закона, настолько, что исключается возможность для эксперта предлагать свои формулировки проектируемой нормы права. Вопрос заключается в том, что одной из задач антикоррупционной экспертизы является превенция правонарушений и тем самым укрепление режима законности, что достигается прогнозированием коррупционных последствий применения нормативного правового акта в процессе разработки его проекта и мониторингом правоприменения действующего нормативного правового акта. Такой прогноз и результаты мониторинга, подтверждающие коррупционные последствия применения таких актов, свидетельствуют об обоснованности сделанных экспертом выводов.

Говоря о соотношении правовой и антикоррупционной экспертиз, Р.А. Колесов выделяет определенные черты, которые позволяют судить о сходстве и различиях этих двух экспертиз правовых актов и их проектов <1>. Так, по его мнению, их сходство состоит в том, что они:

-----  
<1> См.: Колесов Р.А. О соотношении правовой и антикоррупционной экспертиз правовых актов и их проектов в Министерстве обороны Российской Федерации // Военное право: электрон. науч. изд. 2010. N 2 (URL: <http://voennoepravo.ru/node/3963>).

являются разновидностями правовой экспертизы в широком смысле слова;  
имеют в качестве объекта экспертизы правовой акт или его проект;  
направлены на устранение из объекта экспертизы недостатков;  
проводятся специалистами в области юриспруденции (что отличает их от некоторых других экспертиз правовых актов и их проектов);  
проводятся в отношении всех принимаемых проектов правовых актов, являются

обязательными элементами правотворческого процесса (что также отличает их от некоторых других экспертиз правовых актов и их проектов, которые могут проводиться лишь тогда, когда необходимо учесть специфику принимаемого правового акта);

проводятся, как правило, в одно и то же время (в случае проведения их специалистами органа (организации), принимающего правовой акт), и т.д.

Различия проявляются в том, что:

правовая экспертиза имеет своей целью устранение широкого спектра недостатков, в то время как антикоррупционная экспертиза имеет более узкую специфическую направленность на выявление и устранение только коррупционных факторов. Антикоррупционные требования являются частным случаем обязательных требований к правовым актам;

последствием правотворческой ошибки применительно к антикоррупционной экспертизе является коррупционность правового акта (правовой нормы), в то время как недостатки в проведении правовой экспертизы могут не привести к таким последствиям;

антикоррупционная экспертиза проводится более широким кругом субъектов, включающим институты гражданского общества и граждан, в то время как в проведение правовой экспертизы вовлечены, как правило, только специалисты органа (организации), принимающего правовой акт;

правовая и антикоррупционная экспертизы находят закрепление в различных нормативных правовых актах. Антикоррупционная экспертиза урегулирована федеральным законом и проч.

Можно согласиться с мнением Р.А. Колесова, что антикоррупционная экспертиза имеет наибольшее количество схожих черт с правовой экспертизой, нежели чем какая-либо иная экспертиза правового акта или его проекта.

В связи с тем что частные цели и задачи антикоррупционной экспертизы обуславливают специфическую методику ее проведения, это предопределяет ее самостоятельность в нормотворческом процессе.

Правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заложены в [Конвенции](#) против коррупции.

В соответствии с [п. 3 ст. 5](#) Конвенции каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер в целях определения их адекватности с позиций предупреждения коррупции и борьбы с ней.

В целях реализации положений данной [Конвенции](#) в 2008 г. был принят [Закон](#) о коррупции, а также были внесены изменения в действующее законодательство Федеральными законами от 25 декабря 2008 г. [№ 280-ФЗ](#) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" и от 25 декабря 2008 г. [№ 274-ФЗ](#) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции", которыми были установлены правовые основы противодействия коррупции в России.

Закон о коррупции антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов определил как меру по профилактике коррупции ([п. 2 ст. 6](#)).

Специальными законами, направленными на регулирование порядка проведения антикоррупционной экспертизы, являются:

Федеральный [закон](#) от 17 июля 2009 г. [№ 172-ФЗ](#) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов";

Федеральный [закон](#) от 17 июля 2009 г. [№ 171-ФЗ](#) "О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с принятием Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", которым Закон о прокуратуре дополнен [ст. 9.1](#) <1> "Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов".

-----  
<1> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / Под ред. П.А. Кабанова. С. 12.

Органы прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы руководствуются:  
[Приказом](#) Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. N 400 "Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов";

[Методикой](#) проведения антикоррупционной экспертизы.

Организационную основу антикоррупционной экспертизы составляют:  
правовое закрепление в [ст. 2](#) Закона об антикоррупционной экспертизе основных принципов ее организации;

определение и правовое закрепление перечня субъектов, наделенных полномочиями по проведению экспертизы или имеющих право ее проводить в инициативном порядке;  
создание правового механизма использования результатов экспертизы <1>.

-----  
<1> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / Под ред. П.А. Кабанова. С. 12.

### 2.3. Виды антикоррупционных экспертиз

Дифференциация антикоррупционной экспертизы на виды обусловлена необходимостью определения роли отдельных элементов системы указанного понятия и, как следствие, установления между ними связей и элементов (механизмов) взаимодействия.

Видовая классификация антикоррупционной экспертизы производится по определенным критериям, что позволяет ориентироваться в многообразии понятий или (и) объектов.

**По предмету** антикоррупционную экспертизу можно классифицировать на экспертизу нормативных правовых актов и экспертизу проектов нормативных правовых актов. В свою очередь, предмет антикоррупционной экспертизы может быть дифференцирован по видам нормативного правового акта, о которых более подробно будет сказано в [гл. 5](#) настоящего издания.

Антикоррупционная экспертиза бывает предварительная и последующая. **Предварительная экспертиза** проводится при подготовке проектов нормативных правовых актов нормотворческими органами, по ее результатам готовится заключение. **Последующая экспертиза** - это экспертиза уже принятых нормативных правовых актов.

Например, органы прокуратуры уполномочены проводить последующую антикоррупционную экспертизу, поскольку предметом такой экспертизы являются принятые нормативные правовые акты, а не их проекты. Однако данное обстоятельство не исключает возможности участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности на любой стадии разработки акта, в том числе на стадии подготовки проектов, поскольку в 74 субъектах Федерации органы прокуратуры наделены правом законодательной инициативы, т.е. правом возбуждать перед представительными органами субъектов Федерации вопрос об издании, изменении или отмене закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ. Поступление такого акта в указанный орган влечет обязательное рассмотрение нормативного правового акта.

**По субъектному составу** антикоррупционную экспертизу можно дифференцировать на проводимую государственными и муниципальными органами и организациями; проводимую независимыми экспертами и неаккредитованными институтами гражданского общества и гражданами <1>. Последние две также иногда называют **независимой (общественной)** <2>.

-----  
<1> В научной литературе иногда речь идет о субъектах антикоррупционного анализа и оценки нормативных правовых актов (их проектов) на коррупциогенность (подробнее об этом см.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 53).

<2> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / Под ред. П.А. Кабанова. С. 24 - 25.

Официальную антикоррупционную экспертизу проводят:

прокуратура РФ;  
федеральный орган исполнительной власти в области юстиции (Минюст России) и его территориальные подразделения;  
федеральные органы исполнительной власти;  
иные государственные органы и организации, наделенные правом принятия нормативных правовых актов (например, ЦИК РФ, ЦБ РФ);  
органы государственной власти субъектов РФ;  
органы местного самоуправления;  
должностные лица перечисленных органов и организаций.  
Антикоррупционная экспертиза в указанных органах является **обязательной**.

**По организации** и, как следствие, степени возможного воздействия на разработчиков проектов нормативных документов антикоррупционная экспертиза делится на **независимую** и **ведомственную**.

Независимость присуща антикоррупционной экспертизе, проводимой органами прокуратуры, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции (в том числе его территориальным подразделениям), но только в отношении нормативных правовых актов и их проектов, разрабатываемых иными органами (организациями), а также в инициативном порядке.

Федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления проводят ведомственную антикоррупционную экспертизу, которая по своей сути и организационно неотделима от правовой экспертизы.

В юридической литературе также встречаются следующие классификации антикоррупционной экспертизы.

Ю.А. Тихомиров считает, что экспертиза действующих нормативных правовых актов на коррупциогенность может быть временной, ситуационной, проводимой для анализа конкретных правовых актов в определенных условиях, и систематической, проводимой регулярно <1>.

-----  
<1> См.: Тихомиров Ю.А. [Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа](#) и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. N 10. С. 20.

**По организации проведения** можно говорить об антикоррупционной экспертизе **как стадии правовой экспертизы** (т.е. она проводится в ходе правовой экспертизы) и **самостоятельном действии**, проводимом органами прокуратуры или уполномоченными субъектами при мониторинге применения правовых актов.

Антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов можно также классифицировать по **объекту** регулируемых актами отношений на **общую** и **специальную**.

Субъекты, проводящие общую экспертизу, не ограничены выбором объекта такой экспертизы. Специальная экспертиза проводится федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими регулирование в определенной сфере общественных отношений в соответствии с их компетенцией, а также органами прокуратуры. В соответствии с Законом об антикоррупционной экспертизе (**ч. 2 ст. 3**) прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

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

Практическое значение имеет классификация антикоррупционной экспертизы **по степени коррупциогенности**, поскольку она позволяет уделить повышенное внимание организации ее



проведения. Так, проведенные исследования показывают, что наиболее коррупциогенными являются области, регулирующие правоотношения в сферах бюджетного и природоохранного законодательства, соблюдения прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также законодательства о лицензировании.

**По привлечению специалистов** из других областей знаний антикоррупционную экспертизу можно разделить на **комплексную** и **обычную**.

Комплексная антикоррупционная экспертиза проводится с привлечением специалистов. В производстве комплексной экспертизы участвуют эксперты различных специальностей или узких специализаций <1>. Обычная экспертиза проводится без привлечения специалистов.

-----  
<1> См.: Шакиров К.Н. Проблемы теории судебной экспертизы: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 18.

Также после проведения антикоррупционной экспертизы разработчиком проекта нормативного правового акта и составления заключения с рекомендациями о его изменении (доработке) проект нормативного правового акта может быть изменен разработчиком и повторно направлен на антикоррупционную экспертизу (правовую экспертизу). В таком случае антикоррупционную экспертизу следует считать повторной. Таким образом, антикоррупционная экспертиза **по последовательности ее проведения** разделяется на **первичную** и **повторную**.

Аналогичные подходы прослеживаются в [Рекомендациях](#) по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ <1>: в качестве самостоятельного вида выделяется повторная экспертиза, и определяются основания для ее проведения.

-----  
<1> Утверждены [Приказом](#) Минюста России от 29 октября 2003 г. N 278 "Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации".

**По объему** проводимого экспертного исследования антикоррупционную экспертизу правовых актов и проектов правовых актов, например, в Минобороны России можно разделить:

на **полную** - направленную на устранение всех коррупциогенных факторов, указанных в [Методике](#) проведения антикоррупционной экспертизы, а также иных выявленных коррупциогенных факторов, не включенных в нее;

**частичную** - направленную на устранение всех коррупциогенных факторов, указанных в [Методике](#) проведения антикоррупционной экспертизы;

**неполную** - направленную на устранение какого-то одного или нескольких коррупциогенных факторов, не исчерпывающих их перечня, установленного действующей [Методикой](#) проведения антикоррупционной экспертизы (к такой экспертизе можно отнести юридико-лингвистическую экспертизу нормативных правовых актов и проектов правовых актов).

Следует отметить, что данная [Методика](#) требует проведения антикоррупционной экспертизы в целях выявления только перечисленных в ней коррупциогенных факторов, которые являются частью возможных коррупциогенных факторов, что позволяет сделать вывод о частичном характере такой экспертизы.

**По юридической силе** антикоррупционную экспертизу можно дифференцировать на **официальную** и **неофициальную**.

Официальная антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с [Методикой](#) проведения антикоррупционной экспертизы и [Правилами](#), утвержденными Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

Неофициальная антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с частными методиками. Так, ЦСР подготовлена методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов <1>, предназначенная для применения в отношении как законов, так и подзаконных актов. В данной Методике описаны 22 коррупциогенных фактора, а также регламентированы вопросы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, представлены виды антикоррупционной



экспертизы, формы и результаты первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов (первичный анализ коррупционности, внутренний и внешний, первичная экспертиза коррупционности), инструменты анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов, основные правила проведения антикоррупционной экспертизы (а также дан перечень коррупционных факторов с примером к каждому фактору, что, по мнению авторов, оказывало большую помощь при проведении экспертизы).

-----  
<1> См.: Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. М., 2004.

Наибольшее практическое значение имеет дихотомическое деление **по степени обязательности на обязательную и инициативную** антикоррупционную экспертизу.

В проведении обязательной антикоррупционной экспертизы участвуют контрольно-надзорные органы (органы прокуратуры, федеральный орган исполнительной власти в области юстиции, в том числе его территориальные подразделения) и разработчики нормативных правовых актов (федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, т.е. субъекты, наделенные полномочиями по разработке проектов нормативных правовых актов и их принятию). Таким образом, все перечисленные органы уполномочены **Законом** об антикоррупционной экспертизе на ее проведение.

Инициативную антикоррупционную экспертизу проводят юридические и физические лица: независимые эксперты <1>, институты гражданского общества (общественные организации) и граждане, которые не обладают статусом независимых экспертов.

-----  
<1> Юридические и физические лица, получившие аккредитацию в качестве таковых (см: **Приказ** Минюста РФ от 31 марта 2009 г. N 92 "Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупционность" // Российская газета. 24.04.2009).

Правовой статус субъектов антикоррупционной экспертизы будет рассмотрен в **гл. 4** настоящего издания.

### **Глава 3. ПРИНЦИПЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

#### **3.1. Понятие принципов и их виды**

Термином "принцип" (от лат. "principium") <1> обозначается то, что лежит в основе какой-либо совокупности явлений, понятий, фактов.

-----  
<1> Principium est potissima pars cujusque rei - принцип есть важнейшая часть всего (лат.).

В законодательстве принцип означает и закрепляет обязательность содержащихся в нем положений, требований и их всеобщность в отношении регулируемых вопросов. Закон об антикоррупционной экспертизе (**ст. 2**) перечисляет следующие основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов):

обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);

сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Принципы организации антикоррупционной экспертизы отражают наиболее существенные стороны ее подготовки и проведения. Они определяют содержание процедуры экспертизы, а также взаимоотношения между субъектами, проводящими антикоррупционную экспертизу.

Указанные принципы, являющиеся правовыми, носят разноуровневый характер и могут быть классифицированы как общие (общеправовые), межотраслевые и отраслевые.

Принципы, определенные [ст. 2](#) Закона об антикоррупционной экспертизе, являются отраслевыми по отношению к общим принципам экспертизы, к которым А.А. Разуваев относит: законность экспертных процедур; соблюдение прав и свобод человека, гражданина, юридического лица; компетентность эксперта; независимость эксперта; объективность экспертного исследования, принцип ответственности <1>.

-----  
<1> См.: Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 85.

Принципы правовой экспертизы имеют межотраслевой характер по отношению ко всем видам правовых экспертиз. Принципы правовой экспертизы следующие: научность, своевременность, оперативность, планомерность, непрерывность, полнота, соответствие заявленным вопросам, обоснованность, финансовая обеспеченность, информационная всесторонность и сбалансированность. Реализация указанных принципов имеет целью получение качественного результата, используемого в юридическом процессе <1>.

-----  
<1> См.: Закиров И.А. Указ. соч. С. 57, 58.

Все вышеперечисленные принципы являются общими для всех видов правовых экспертиз, в том числе для антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Следует обратить внимание, что в [ст. 2](#) Закона об антикоррупционной экспертизе перечислены только основные принципы, т.е. принципы, которые едины для системы антикоррупционной экспертизы, в том числе для всех ее субъектов.

В постановочном плане можно сделать вывод, что кроме прямо закрепленных в законе существуют иные принципы, вывод о существовании которых можно сделать на основе анализа не только [Закона](#) об антикоррупционной экспертизе, но иных нормативных правовых актов, а также исследования теоретико-правовых основ антикоррупционной экспертизы, поскольку в качестве принципов в законодательстве они не идентифицированы.

Иной точки зрения придерживается Н.А. Пьянов: он считает, что принципы права - это не просто правовые идеи, а правовые идеи, нашедшие отражение в действующем позитивном праве, так или иначе закрепленные в нем. Идеи, не получившие закрепления в позитивном праве, остаются идеями правосознания и принципами права не являются. Закрепление правовых идей в позитивном праве может осуществляться двояко: одни правовые идеи могут быть сформулированы в виде конкретных норм права (их называют нормами-принципами), другие - "растворяются" в содержании различных правовых норм, и "извлечь" их можно лишь в результате теоретического анализа целых институтов и даже отраслей права <1>.

-----  
<1> См.: Пьянов Н.А. Консультации по теории государства и права. Тема "Система права" // Сибирский юридический вестник. 2003. N 3.

Помимо перечисленных антикоррупционной экспертизе присущи другие принципы, например **принцип системности**. Так, В.Н. Южаков, говоря об одобренном Государственной

Думой в первом чтении законопроекте "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", указывает, что каждый нормативный правовой акт (или его проект) должен проверяться на наличие всех известных типичных и иных коррупционных факторов. Отсутствие системного подхода чревато тем, что законопроект при проведении антикоррупционной экспертизы позволяет проводить экспертизу, ограничиваясь выделением какого-либо одного фактора, не заботясь об оставшихся. Поэтому неизбежна избирательность в проведении антикоррупционной экспертизы. Такая норма сама является коррупциогенной <1>.

-----  
<1> См.: Южаков В. Антикоррупционная экспертиза: шанс на очищение // Ведомости. 30.06.2009.

Также в научной литературе отмечается, что антикоррупционная экспертиза основывается и на **принципе формализованности оценки** правовых актов и проектов правовых актов, что означает использование процедур (регламентов) ее проведения на основе заранее установленных критериев и показателей совершения действий ее участниками и подведения итогов. Тогда оценка становится мерилom реальной эффективности правовых актов и допущенных деформаций не только в их тексте, но и в процедурах принятия и реализации <1>.

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 18.

И.А. Захарова обращает внимание на **принцип научности**, поскольку, по ее мнению, необходимым условием качества нормативного правового акта является выполнение требования о научной обоснованности этой деятельности, включающего необходимость изучать объективные потребности правового регулирования, существующую правоприменительную практику, а также учитывать возможные последствия принятия правового акта (принцип научности) <1>.

-----  
<1> См.: Захарова И.А. Проведение прокурором антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: смешение надзорной и правотворческой функций прокуратуры // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. М., 2010. С. 85.

В практике проведения антикоррупционной экспертизы следует учитывать как официально закрепленные в законодательстве принципы, так и доктринально сформулированные, поскольку совокупное и системное их использование оказывает влияние на эффективность ее результатов.

Как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, "знание и соблюдение принципов проведения оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность служат не абстрактными пожеланиями, обращениями к государственным служащим, специалистам и экспертам. Их правильное использование является важнейшей гарантией высокого качества соответствующих работ, и поэтому их следует рассматривать как квалификационный признак участников этой деятельности" <1>.

-----  
<1> Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 18.

Рассмотрим более подробно принципы, перечисленные в [Законе](#) об антикоррупционной экспертизе.

### 3.2. Принцип обязательности проведения антикоррупционной экспертизы

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

обязанным проводить антикоррупционную экспертизу, относятся органы прокуратуры, Минюст России и его территориальные подразделения, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, являющиеся разработчиками проектов нормативных правовых актов, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления <1>.

-----  
<1> Далее - нормотворческие органы, если не оговорено особо.

Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы отражена в регламентных актах палат Федерального Собрания РФ и Правительства РФ. Согласно [Регламенту](#), утвержденному Постановлением Совета Федерации РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ "О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", на комитеты и комиссии Совета Федерации возложено проведение по вопросам своего ведения экспертизы законопроектов, а также экспертизы одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, т.е. фактически антикоррупционной экспертизы.

В Государственной Думе антикоррупционная экспертиза проводится в рамках правовой экспертизы. Согласно [ч. 2 ст. 112](#) Регламента Государственной Думы, принятого Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД, Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный им срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие [Конституции](#) РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта. Кроме того, комитет или комиссия Государственной Думы вправе привлекать к своей работе экспертов Правового управления Аппарата Государственной Думы и других экспертов, а также принять решение о проведении независимой экспертизы законопроектов ([ч. 2 ст. 27](#) Регламента). Согласно [ст. 82](#) Регламента информационное, экспертное и иное обеспечение Государственной Думы осуществляется также государственными организациями, обеспечивающими деятельность обеих палат Федерального Собрания РФ.

Регламентом Правительства РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260 <1>, определено, что проекты федеральных законов, указов Президента РФ нормативного характера и актов Правительства РФ, имеющих нормативный характер (проектов постановлений Правительства), после их согласования в соответствии с [п. п. 57 - 59](#) Регламента до внесения в Правительство РФ направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на правовую и антикоррупционную экспертизы для оценки проекта акта на предмет его соответствия актам более высокой юридической силы, отсутствия внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений и соблюдения правил юридической техники, а также наличия либо отсутствия в нем коррупционных факторов. По результатам указанных экспертиз Минюст России дает соответствующие заключения ([п. 60](#)).

-----  
<1> СЗ РФ. 2004. N 23. Ст. 2313.

[Статья 9.1](#) Закона о прокуратуре предусматривает, что прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой РФ порядке и согласно методике, определенной Правительством РФ, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

[Указом](#) Президента РФ от 18 января 2010 г. N 80 "О внесении изменений в некоторые акты

Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" внесены изменения в [Положение](#) о Министерстве юстиции РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1313 "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации". Оно дополнено [подп. 8.1](#), согласно которому Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу проектов федеральных законов, проектов указов Президента РФ и проектов постановлений Правительства РФ, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, при проведении их правовой экспертизы.

В федеральных органах исполнительной власти приняты соответствующие ведомственные правовые акты, регламентирующие порядок проведения антикоррупционной экспертизы.

Нормативные правовые акты, регулирующие проведение антикоррупционной экспертизы законодательства, приняты также в субъектах РФ <1>.

-----  
<1> Подробнее см. в [гл. 4](#) настоящего издания.

Реализация принципа означает, что нормотворческие органы обязаны построить нормотворческий процесс таким образом, чтобы была возможность знакомиться с проектами нормативных правовых актов неограниченному кругу лиц, в том числе независимым экспертам, заключения которых должны в обязательном порядке рассматриваться разработчиками этих нормативных актов.

Следует обратить внимание на то, что разработчики нормативных правовых актов не связаны мнением субъектов антикоррупционной экспертизы, т.е. они не обязаны их учитывать, но обязаны их рассматривать, поскольку выводы, сделанные субъектами антикоррупционной экспертизы, имеют рекомендательный характер. В то же время в отношении выводов, которые содержатся в требовании органа прокуратуры об устранении коррупциогенного фактора, действует иной режим, поскольку, являясь средством (актом) прокурорского реагирования, имеющим властно-распорядительный характер, оно подлежит обязательному исполнению правотворческим органом, а в случае несогласия с высказанной прокурором позицией может быть им обжаловано в суде <1>. Иные субъекты антикоррупционной экспертизы таким правом не обладают. В этом состоит отличие юридических последствий в отношении выводов, содержащихся в заключении, от выводов, которые содержатся в требовании прокуратуры.

-----  
<1> См.: Винокуров А.Ю. Требование в системе правовых средств прокурорского надзора // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 251 - 257.

В юридической литературе высказывается несогласие с дискреционным механизмом учета выявленных коррупциогенных факторов, которые содержатся в заключении субъектов антикоррупционной экспертизы. По мнению некоторых авторов, отсутствие обязанности нормотворческого органа учитывать выводы, содержащиеся в заключении, свидетельствует о недостатках Закона об антикоррупционной экспертизе <1>. С такой позицией не представляется возможным согласиться: на каждый проект нормативного правового акта может быть подано неограниченное количество заключений независимых экспертов, содержащих противоречивые выводы, которые, как следствие, не могут быть учтены разработчиками нормативных правовых актов.

-----  
<1> См., например: Агеев В.Н. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. N 4 (122). С. 6 - 7.

### 3.3. Принцип оценки нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами

Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами заключается в том, что эксперт, исследуя нормативной правовой акт (его проект), должен анализировать и другие нормативные правовые акты, регулирующие однородные отношения, т.е. отношения, взаимосвязанные с теми, которые регулируются в анализируемом документе. Необходимость соблюдения данного принципа обусловлена тем, что односторонний, узкий подход (без оценки взаимосвязанных нормативных правовых актов) может привести к необоснованному выводу о наличии в анализируемом документе коррупциогенных факторов, например такого как **отсутствие или неполнота административных процедур**, в то время как такие процедуры урегулированы в ином нормативном правовом акте, принятом в установленном порядке.

Необходимость соблюдения данного принципа обоснована тем, что все принимаемые и действующие правовые акты обладают и общими, и специфическими чертами, находятся в строгой зависимости друг от друга. Игнорирование этого факта снижает эффект правотворческой и правоприменительной деятельности, затрудняет формирование нормативно-правового массива, доступного для граждан, должностных лиц и специалистов <1>.

-----  
<1> См.: Агеев В.Н. Указ. соч. С. 7 - 8; Бикмухаметов А.Э. Принципы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: понятие и содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. N 4 (12). С. 19.

Функциональные взаимосвязи обусловлены функциональным предназначением отраслей права, что применительно к практике антикоррупционной экспертизы означает, что внимание лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, должно быть сосредоточено, в частности, на тех изменениях, которые, возможно, придется внести в действующее законодательство с принятием нового нормативного правового акта. При этом новые нормы не должны противоречить **Конституции** РФ и другим нормам действующего российского законодательства и должны анализироваться с точки зрения их процессуальной применимости. Изменение регулятивных норм должно происходить после анализа соответствующих охранительных норм, а если понадобится - то с одновременным их изменением <1>. Полноценная реализация принципа, по мнению Д.Ю. Гончарова, возможна при реализации следующих условий: привлечение ученых-юристов; знание экспертами основ законодательной техники; знание теории взаимосвязи нормативных правовых актов.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Гончаров Д.Ю. **Взаимосвязь нормативных правовых актов** как принцип антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. 2010. N 1. С. 4 - 7.

Он также указывает на наличие следующих позитивных видов взаимосвязей: генетических, структурных, предметно-структурных, функциональных и др.

К генетическим взаимосвязям относятся связи, сложившиеся в процессе зарождения, становления и развития нормативных актов. Структурные взаимосвязи пронизывают структуру любого нормативного правового акта, состоящего из норм-задач, норм-принципов и норм-дефиниций, и должны быть предметом анализа, в том числе посредством сравнительно-правового исследования в сравниваемых нормативных правовых актах. Предметно-системные взаимосвязи обусловлены сложной структурой российского законодательства, которая имеет много смежных комплексных юридических образований, часто не совпадающих со структурой отраслей права, что свидетельствует о необходимости внимательного изучения таких взаимосвязей при экспертизе конкретного нормативного правового акта или его проекта.

#### 3.4. Принципы обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы

**Обоснованность результатов антикоррупционной экспертизы** нормативных правовых актов (их проектов) означает прежде всего доказательность сделанных выводов. В этих целях нормативно определен перечень коррупциогенных факторов, который является единым для всех



субъектов антикоррупционной экспертизы <1>.

-----  
<1> См. [Методику](#) проведения антикоррупционной экспертизы.

Наличие в анализируемом нормативном правовом акте (проекте) коррупционного фактора является основанием для соответствующего вывода.

Вместе с тем И.А. Закиров принцип обоснованности рассматривает в контексте достаточности оснований для проведения экспертизы. Он отмечает, что учет принципа достаточности оснований возможен лишь применительно к отдельным правовым экспертизам. Так, все законопроекты необходимо направлять на правовые экспертизы, и для этого нет необходимости специально обосновывать проведение данного исследования <1>. Такая трактовка принципа исключает его легитимацию в [Законе](#) об антикоррупционной экспертизе, что нецелесообразно хотя бы потому, что антикоррупционная экспертиза проводится в отношении не только проектов, но и принятых нормативных правовых актов.

-----  
<1> См.: Закиров И.А. Указ. соч. С. 68 - 69.

**Объективность результатов антикоррупционной экспертизы** нормативных правовых актов (их проектов) означает прежде всего достоверность полученного знания. Следует обратить внимание на то, что доказательством достоверности такого вывода является факт обнаружения коррупционного фактора без обоснования возможных негативных последствий, т.е. такой вывод носит формально-юридический характер. Правда, при этом может возникнуть сомнение в отсутствии субъективного подхода лица, проводившего антикоррупционную экспертизу. Объективности способствует единая методика ее проведения, возможность перепроверки ее результатов через оценку заключений различных субъектов, проводивших антикоррупционную экспертизу одного и того же нормативного правового акта или его проекта, а также применения процедур разрешения разногласий, возникающих при оценке указанных в заключении коррупционных факторов, в том числе и через механизм обжалования требования прокурора об изменении нормативного правового акта, в котором выявлены коррупционные факторы ([ст. 4](#) Закона об антикоррупционной экспертизе).

Существует иная точка зрения, согласно которой нужно проводить криминологическую экспертизу, т.е. результат экспертизы должен заключаться не в формальном выводе о наличии в исследуемом нормативном правовом акте коррупционного фактора, а в выявленной коррупционной схеме на основе оценки возможных криминальных (любых криминальных) последствий принимаемых правовых актов в различных сферах жизни общества <1>. Следует отметить, что такой подход более субъективен, поскольку криминологическая экспертиза - процесс или результат оценки специалистами характера и степени влияния исследуемого объекта (отдельных его сторон) на преступность, ее факторы и последствия, личность преступника, а также на систему мер борьбы с преступностью.

-----  
<1> См.: Криминология / Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 1999. С. 624.

В проекте федерального закона "Основы законодательства об антикоррупционной политике" (по состоянию на 21 января 2005 г.) <1> указывалось, что антикоррупционная экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является видом криминологической экспертизы.

-----  
<1> Подготовлен инициативной группой ученых в составе: В.Н. Лопатин, С.А. Карапетян, В.В. Лазарев, С.В. Максимов (см.: Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд. М., 2008. С. 185).

В практическом плане не стоит смешивать антикоррупционную экспертизу с криминологической экспертизой, как это предлагается отдельными авторами <1>.

<1> См., например: Матковский С.В. [Правовая природа антикоррупционной экспертизы](#) // Российский следователь. 2008. N 24.

**Принцип объективности** предполагает применение научно обоснованных методов получения и интерпретации результатов исследования. Под методом понимается система регулятивных принципов и приемов, с помощью которых достигается объективное познание действительности <1>.

-----  
<1> См.: Степин В.С., Елсуков А.Н. Методы научного познания. М., 1974. С. 13.

**Метод исследования** представляет собой сложную совокупность разнообразных тактических, методических приемов, а также средств, обеспечивающих эффективность познания.

Метод лежит в основе методики исследования как способа применения комплексного подхода к исследованию чего-либо. В большинстве методик применяются два метода и более. Обоснование выбора методов исследования должно проводиться с учетом адекватности метода, ресурсных возможностей, возможности достижения результатов, согласованности методов <1>.

-----  
<1> См.: Косоплечев Н.П. Методы криминологического исследования. М., 1984. С. 11.

При оценке нормативных правовых актов на коррупциогенность используются следующие методы познания.

В качестве базового используется общелогический метод познания - **анализ**. Данный метод имеет целью переход от изучения целого к изучению его частей.

Для группы **методов опережающей информации** характерно базирование на фактически имеющемся материале об общественных отношениях, регламентируемых данным нормативным правовым актом (проектом), информации об их развитии. Криминологи ведут речь о криминологическом прогнозировании, т.е. системе получения информации о будущем состоянии криминологической обстановки на основе использования научных методов и процедур <1>. Применительно к теме настоящего издания под криминологической обстановкой следует понимать количественные и качественные параметры коррупциогенности действующего законодательства, систему факторов, детерминирующих их появление, реагирование государства и общества на коррупционные проявления в целом и коррупциогенность законодательства в частности и т.д. Криминологическое прогнозирование представляет собой разновидность социального предвидения, а точнее - научного предвидения в сфере борьбы с преступностью <2>, в нашем случае - в сфере противодействия коррупции.

-----  
<1> См.: Криминология: Учебник / Под общ. ред. А.И. Долговой. С. 511.

<2> Там же. С. 512.

Социологические исследования (**социологический метод**) призваны выявить общественное мнение по поводу эффективности действующих или предложенных правил. Важность подобных исследований обусловлена в числе прочих причин пониманием права как согласования различных социальных интересов, при котором свобода одних не должна ущемлять свободы других. Данная задача организационно решена с принятием [Указа](#) Президента РФ от 9 февраля 2011 г. N 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов", которым предусмотрено, что проекты федеральных конституционных и федеральных законов по решению Президента РФ могут выноситься на общественное обсуждение. Речь идет о тех проектах, которые затрагивают основные направления государственной политики в области социально-экономического развития страны. По поручению Президента РФ разработчики законопроектов размещают их в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах. Здесь же должны быть приведены пояснительные записки и финансово-экономические обоснования. Такой порядок позволяет гражданам, участвующим в общественном обсуждении, ознакомиться с поступившими на сайт замечаниями и предложениями по законопроекту. Результаты общественного обсуждения

доклаждаются главе государства по истечении 90 дней с даты его завершения <1>.

-----  
<1> В качестве примеров можно провести общественное обсуждение законопроектов "О полиции" и "Об образовании".

Применение **метода функционального анализа** позволяет определить недостаток в деятельности органа власти, дублирование полномочий, недостаток средств, необходимых для нормальной работы.

Использование **экстраполяции** при оценке нормативных правовых актов на коррупциогенность позволяет определить, к каким коррупционным проявлениям могут привести дефекты оцениваемого нормативного правового акта, возможные коррупционные проявления.

**Системный анализ** необходим для учета системных связей отдельных норм, положений, соединяющихся в рамках анализируемого акта.

**Метод экспертных оценок** важен на всех этапах проведения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. Уровень качества при применении этого метода во многом обуславливает эффективность всей оценки нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность, поэтому так важно уделять особое внимание компетентности экспертов, привлекая по возможности к экспертной оценке лиц, имеющих научный и практический стаж деятельности в определенной сфере.

**Статистические методы** определяют совокупность приемов обработки количественной информации об объекте оценки на коррупциогенность. Использование методов данной группы целесообразно на заключительной стадии оценки нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность <1>.

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 85.

**Проверяемость** означает воспроизводимость знания через практическое применение. Проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) достигается следующим образом. Каждая норма нормативного правового акта или его проекта должна быть проверена на наличие (отсутствие) коррупциогенных факторов путем применения [Методики](#) проведения антикоррупционной экспертизы, в которой имеется перечень всех коррупциогенных факторов. Проверяемость также означает публичность результатов антикоррупционной экспертизы, что достигается путем размещения заключений в сети Интернет, а также обязательность предоставления проекта нормативного правового акта совместно с заключениями.

Так, согласно [п. 8](#) Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96, проекты нормативных правовых актов, предусмотренные в [п. 5](#) указанных Правил, Президенту РФ и (или) в Правительство РФ представляются с приложением поступивших заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

К ним относятся проекты федеральных законов, проекты указов Президента РФ, проекты постановлений Правительства РФ, проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проекты официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов.

В соответствии с [п. 2 ч. 1 ст. 13](#) Федерального закона от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" информация о нормотворческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая указанными органами в Интернете, содержит:

нормативные правовые акты, изданные государственным органом, муниципальные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством РФ;

тексты проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований;

информацию о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

административные регламенты, стандарты государственных и муниципальных услуг;

установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления к рассмотрению в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами;

порядок обжалования нормативных правовых актов и иных решений, принятых государственным органом, его территориальными органами, муниципальных правовых актов.

Целесообразно было бы внести соответствующие изменения в указанный [Закон](#).

Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов достигается использованием единой методики и правил (правовых механизмов) проведения антикоррупционной экспертизы.

При этом следует иметь в виду, что [Методика](#) проведения антикоррупционной экспертизы является единой для всех субъектов антикоррупционной экспертизы. В то же время [Порядок](#) ее проведения, утвержденный этим же Постановлением Правительства РФ, действует для всех субъектов, кроме органов прокуратуры, для которых такой порядок устанавливает Генеральный прокурор РФ ([подп. 1 ч. 1 ст. 3](#) Закона об антикоррупционной экспертизе).

Согласно [п. 2](#) Методики необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта.

В подготавливаемом по результатам антикоррупционной экспертизы заключении отражаются все положения нормативного правового акта, его проекта или иного документа, в которых выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения вышеуказанной методики.

Э.В. Талапина и В.Н. Южаков отмечают, что для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность необходимо соблюдать следующие правила:

экспертизу коррупциогенности каждой нормы нормативного правового акта и изложение ее результатов необходимо проводить единообразно: в составе и последовательности типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности;

каждая норма нормативного правового акта обязательно должна быть проверена на наличие (отсутствие) каждого типичного коррупциогенного фактора и проявление коррупциогенности;

каждый типичный коррупциогенный фактор и проявление коррупциогенности обязательно должны быть проверены на их присутствие (отсутствие) в каждой норме нормативного правового акта;

типичные коррупциогенные факторы и проявления коррупциогенности выявляются и указываются независимо от того, включены ли они в нормативный правовой акт умышленно или непреднамеренно, без оценки этих обстоятельств;

любой выявленный в ходе экспертизы типичный коррупциогенный фактор (проявление коррупциогенности) должен быть устранен из нормативного правового акта;

выявленные в ходе анализа нетипичные положения, которые могут способствовать коррупции, указываются в заключении по результатам экспертизы коррупциогенности нормативного правового акта и подлежат устранению в том же порядке, что и коррупциогенные факторы и проявления коррупциогенности, признанные типичными <1>.

---

<1> См.: Талапина Э.В., Южаков В.Н. Примерная методика проведения антикоррупционной

### 3.5. Принцип компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу

**Принцип компетентности** непосредственно связан с обоснованностью результатов антикоррупционной экспертизы, которая в числе прочих условий зависит от квалификации проводившего ее лица. Как отмечает С.В. Матковский, антикоррупционную экспертизу должны проводить специалисты в области применения анализируемого законодательного акта, которые обладают общетеоретическими и специальными познаниями, в том числе как позитивной практики применения законодательства, так и связанной с правонарушениями в данной области, и способны осмыслить реальную степень возможности использования соответствующих особенностей нормативно-правовых формул в коррупционных целях <1>. К указанному мнению можно в целом присоединиться с оговоркой, что речь идет не о признаках квалификации, а о задачах, которые стоят перед лицом, проводящим антикоррупционную экспертизу.

-----  
<1> См.: Матковский С.В. [Указ. соч.](#) С. 27 - 30.

Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), означает, что обязательную антикоррупционную экспертизу должны проводить специалисты, имеющие необходимую квалификацию. К таким специалистам необходимо отнести прокурорских работников, сотрудников Минюста России и его территориальных подразделений, сотрудников государственных и муниципальных органов, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы, аккредитованных независимых экспертов.

Важность указанного принципа заключается в том, что несоответствие уровня компетентности эксперта степени сложности экспертизы может привести его к ошибочному заключению вследствие заблуждения. Принцип компетентности направлен на предупреждение таких ошибок. Он непосредственно связан с принципом объективности, предполагающим применение научно обоснованных методов получения и интерпретации результатов исследования <1>.

-----  
<1> См.: Агеев В.Н. [Указ. соч.](#) С. 9; Бикмухаметов А.Э. [Указ. соч.](#) С. 21.

### 3.6. Принцип сотрудничества

**Сотрудничество** федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) является одним из основных принципов, закрепленных [п. 5 ст. 2](#) Закона об антикоррупционной экспертизе, и предполагает диалог, обмен мнениями, совместное решение каких-либо проблем, возникающих при устранении коррупциогенных факторов.

Принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами в противодействии коррупции основан на [ст. 13](#) Конвенции против коррупции, в которой отмечается необходимость оказания содействия со стороны государственных институтов активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней.

Сотрудничество означает взаимодействие, обмен информацией, взаимопомощь, согласованную деятельность в определенной сфере.

Данный принцип тесно взаимосвязан с принципом гласности - участия общественных организаций, учета общественного мнения при проведении антикоррупционной экспертизы, который налагает на экспертный орган, проводящий антикоррупционную экспертизу, обязанность



по информированию граждан, СМИ, других заинтересованных субъектов о результатах конкретных антикоррупционных экспертиз, устанавливает прозрачность проведения антикоррупционной экспертизы, а также обязанность предоставления материалов для осуществления независимых антикоррупционных экспертиз.

Сотрудничество следует рассматривать как взаимосвязанную деятельность субъектов антикоррупционной экспертизы, имеющих общие цели и задачи, направленные на выявление коррупциогенных факторов.

При взаимодействии субъектов антикоррупционной экспертизы отношения взаимодействующих сторон строятся на основе паритетности, согласованности, учета взаимных интересов. Позитивный характер такое взаимодействие будет иметь только тогда, когда действия одной стороны соотносятся с потребностями, учитывают интересы и приносят пользу другой.

Взаимодействие при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (и их проектов) означает возможность институтов гражданского общества, а также независимых экспертов при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (и их проектов) знакомиться с необходимыми документами, а также непосредственно участвовать в проведении антикоррупционной экспертизы.

На практике возможны разнообразные формы взаимодействия:

создание рабочих групп и комиссий для проведения антикоррупционной экспертизы и участие в их работе;

информирование субъектами антикоррупционной экспертизы органов прокуратуры о выявленных коррупциогенных факторах, принятие мер по устранению которых не относится к компетенции данных субъектов;

привлечение независимых экспертов и институтов гражданского общества к антикоррупционной экспертизе и др.

Принцип взаимодействия также реализуется в случаях, когда федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также их должностные лица, обладающие нормотворческими функциями, рассматривают заключения по результатам антикоррупционной экспертизы (ч. 3 ст. 5 Закона об антикоррупционной экспертизе).

В целях координации деятельности по противодействию коррупции с органами государственной власти субъектов РФ, в том числе по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы, территориальными органами Минюста России проводится работа по заключению специальных соглашений в области противодействия коррупции с органами государственной власти субъектов РФ <1>. Указанные соглашения предусматривают:

-----

<1> См.: Карманов А.Е. Деятельность Минюста России по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // URL: <http://agprf.org/news/karmanov.rtf>.

направление территориальными органами юстиции копий заключений по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ в орган государственной власти, принявший акт, и органы прокуратуры для принятия соответствующих мер;

совместное обсуждение проблемных вопросов применения федерального антикоррупционного законодательства при оценке законности нормативных правовых актов субъектов РФ;

обмен информацией о результатах правовой и антикоррупционной экспертиз, пробелах регионального законодательства и мерах, принятых по их устранению;

осуществление сверок по экспертным заключениям о несоответствии нормативных правовых актов субъектов РФ федеральному законодательству.

В целях повышения эффективности взаимодействия в этой области представители территориальных органов Минюста России принимают участие в работе межведомственных совещаний и рабочих групп, входят в состав координационных советов и комиссий по противодействию коррупции, созданных при руководителях высших исполнительных органов



государственной власти субъектов РФ. В свою очередь, представители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ принимают участие в рабочих совещаниях и семинарах, организованных территориальными органами Минюста России, в целях совместного анализа антикоррупционного законодательства субъектов и координации работы по выявлению коррупциогенных фактов и их дальнейшему устранению.

#### Глава 4. СУБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

##### 4.1. Понятие и виды субъектов антикоррупционной экспертизы

Субъектами антикоррупционной экспертизы являются органы государственной власти и местного самоуправления, иные органы и организации, на которые возложено проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, институты гражданского общества и граждане, которые могут ее проводить в инициативном порядке.

В Законе об антикоррупционной экспертизе (ст. 3) перечислены следующие субъекты, обязанные проводить антикоррупционную экспертизу:

- прокуратура РФ;
- федеральные органы исполнительной власти;
- иные государственные органы и организации, полномочные разрабатывать и принимать нормативные правовые акты;
- органы государственной власти субъектов РФ;
- органы местного самоуправления.

В инициативном порядке антикоррупционную экспертизу проводят независимые эксперты, институты гражданского общества (общественные организации) и граждане, которые не обладают статусом независимых экспертов.

По мнению А.В. Нестерова, необходимо разделить субъектов, организующих проведение экспертизы, и субъектов, проводящих экспертизу, - экспертов. По его мнению, лицо, осуществляющее проверку в антикоррупционной деятельности, не может одновременно проводить саму экспертизу. Проверяющий (аудитор) при проверке проверяемого объекта обязан делать юридически значимые выводы, при этом в случаях, требующих специальных знаний, он может назначить эксперта <1>.

-----  
<1> См.: Нестеров А.В. Соотношение понятий "проверка" и "экспертиза" в антикоррупционной деятельности // [Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов](#): Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. С. 65.

Предложенное деление является весьма условным, поскольку субъекты, организующие проведение экспертизы, не лишены возможности ее проведения.

К субъектам, организующим проведение экспертизы, прежде всего относятся следующие.

1. Президент РФ, который определяет политику по противодействию коррупции и осуществляет свои полномочия через Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции <1>. Основными задачами Совета являются:

-----  
<1> Образован в соответствии с [Указом](#) Президента РФ "О мерах по противодействию коррупции".

подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Как уже было отмечено ранее, проведение антикоррупционной экспертизы является одним

из средств (мероприятий) по противодействию коррупции, которое находится на постоянном контроле у Президента РФ.

На расширенной коллегии Генеральной прокуратуры РФ 4 марта 2010 г. Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что важно продолжить экспертизу на коррупционную составляющую в нормативных актах, которую не так давно ввели. Ее эффективность очевидна, эта работа прокуратуры абсолютно востребована.

В юридической литературе отмечается, что Президент РФ лично осуществляет антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов, поступивших ему для подписания и для обнародования. При обнаружении коррупционных факторов в этих актах он вправе их отклонить <1>.

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 50.

2. Федеральное Собрание РФ участвует в определении и реализации политики, во-первых, разрабатывая и принимая соответствующие законы; во-вторых, обеспечивая соответствие законопроектов законодательству об антикоррупционной экспертизе. Как отмечается в юридической литературе, "вопросы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) относятся к вспомогательной, юридической и организационной деятельности Федерального Собрания" <1>.

-----  
<1> Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 50.

3. Правительство РФ определяет функции федеральных органов исполнительной власти по проведению антикоррупционной экспертизы и порядок ее проведения, в том числе иными субъектами.

При необходимости субъекты, проводящие антикоррупционную экспертизу, могут привлекать специалистов, которые по результатам готовят предложения; данные предложения могут быть включены в итоговое заключение.

Следует отметить, что [Законом](#) об антикоррупционной экспертизе и принятыми в соответствии с ним федеральными законами специалисты не упомянуты в качестве самостоятельных субъектов антикоррупционной экспертизы <1>. В случае их привлечения они содействуют проведению антикоррупционной экспертизы, поскольку обладают специальными знаниями и профессиональной компетенцией в определенной области знаний. Задачами специалистов являются определение возможности исполнения субъектами, на которых распространяется разрабатываемый нормативный правовой акт, нормативных предписаний и требований, устанавливаемых юридико-техническими нормами, проверка экономических расчетов и т.п.

-----  
<1> Возможность привлечения к антикоррупционной экспертизе специалистов упоминается в [Приказе](#) Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. N 400.

В качестве специалистов могут быть привлечены экономисты, лингвисты, финансисты и специалисты иного профиля, по результатам проведенной работы они готовят свои предложения (в том числе и заключения, составленные в произвольной форме), которые могут быть учтены экспертом при подготовке заключения по результатам антикоррупционной экспертизы.

#### 4.2. Субъекты, уполномоченные на проведение экспертизы

**Прокуратура РФ** является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющей надзор от имени Российской Федерации за исполнением действующих на ее территории законов. Основной задачей прокуратуры является надзор за исполнением законов, входящих в правовую систему России.

Прокурорский надзор состоит:

в наблюдении за законностью решений должностных лиц органов власти и управления,

хозяйствующих субъектов, объединений, затрагивающих права и законные интересы граждан, общества и государства;

в принятии мер к устранению нарушений законов и способствующих им обстоятельств, восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к ответственности. Вскрыв нарушение, прокуратура передает дело на рассмотрение соответствующего государственного органа или в суд.

Помимо надзора на органы прокуратуры возложены также другие функции, в их числе:

участие прокуроров в рассмотрении дел судами;

координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

участие в правотворческой деятельности;

проведение антикоррупционной экспертизы и ряд других.

Органы прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы руководствуются:

[Законом](#) об антикоррупционной экспертизе;

[Законом](#) о прокуратуре ([ст. 9.1](#));

[Методикой](#) проведения антикоррупционной экспертизы;

[Приказом](#) Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. N 400.

Методическими рекомендациями по оценке коррупциогенности проектов нормативных правовых актов и выявлению коррупционных проявлений при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства государственными и муниципальными служащими, органами управления и руководителями коммерческих и иных организаций <1>, одобренными Научно-консультативным советом при Генеральной прокуратуре РФ, которые могут применяться только с учетом [Методики](#) проведения антикоррупционной экспертизы.

-----  
<1> Документ официально не опубликован. См. [п. 2](#) Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. N 400; [п. 1.5](#) Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 24 ноября 2008 г. N 243 "Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления" (доступ из СПС "Гарант"); Бессчастный С.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов как мера профилактики коррупционных проявлений // Право и безопасность. 2008. N 4 (29).

Антикоррупционная экспертиза проводится органами прокуратуры в отношении нормативных правовых актов, принятых поднадзорными им федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, иными государственными органами и организациями, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Организационная схема проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы выглядит следующим образом.

Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры РФ проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов.

Прокуратуры субъектов РФ проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, принимаемых органами власти субъектов Федерации.

Прокуратуры районов и городов проводят проверку нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления.

В случае обнаружения коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, в отношении которых нижестоящие органы прокуратуры не полномочны проводить антикоррупционную экспертизу, они информируют об этом вышестоящие органы прокуратуры.

**Министерство юстиции РФ** является федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, на который возложена обязанность по проведению антикоррупционной экспертизы.

При проведении антикоррупционной экспертизы Минюст России руководствуется: [Законом](#) об антикоррупционной экспертизе, [Постановлением](#) Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96.

Кроме того, порядок проведения антикоррупционной экспертизы в Минюсте России

определен:

[Приказом](#) Минюста России от 27 января 2010 г. N 8 "Об утверждении Регламента Министерства юстиции Российской Федерации" <1>;

-----  
<1> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. N 13.

[Приказом](#) Минюста России от 8 сентября 2011 г. N 310 "Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России" <1>;

-----  
<1> Российская газета. 16.09.2011.

[Приказом](#) Минюста России от 1 апреля 2010 г. N 77 "Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований" <1>.

-----  
<1> Российская газета. 21.04.2010.

Органы юстиции осуществляют антикоррупционную экспертизу при проведении: правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов (проектов федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и т.д.) <1>;

-----  
<1> См., например: [Приказ](#) Минюста России от 29 октября 2003 г. N 278.

государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций <1>;

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации"; Федеральный [закон](#) от 21 июля 2005 г. N 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований".

мониторинга применения нормативных правовых актов субъектов РФ.

Непосредственными субъектами антикоррупционной экспертизы являются подразделения центрального аппарата Минюста России, в том числе:

департамент регистрации ведомственных нормативных правовых актов;

департамент организации и контроля;

департамент международного права и сотрудничества;

департамент конституционного законодательства;

департамент гражданского и социального законодательства;

департамент законопроектной деятельности и мониторинга правоприменения.

Регламент Минюста России определяет, что антикоррупционная экспертиза проводится:

по проектам нормативных правовых актов Минюста России, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, имеющих межведомственный характер ([п. 5.1](#));

по поступившим в Минюст России проектам нормативных правовых актов (их копиям) и иным документам ([п. 6.9](#));

при рассмотрении законопроекта, поступившего в Правительство РФ для подготовки проекта заключения или официального отзыва ([п. 7.10](#)).

К проведению экспертизы также могут привлекаться учреждения Минюста России:

Российская правовая академия при Минюсте России и другие подразделения центрального аппарата;

территориальные органы Минюста России (управления Минюста России по субъектам РФ и по федеральным округам).

Территориальные подразделения Минюста России проводят антикоррупционную экспертизу:

нормативных правовых актов субъектов РФ;

уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы).

**Федеральные органы исполнительной власти** относятся к субъектам, обязанным проводить антикоррупционную экспертизу, поскольку они наделены нормотворческой компетенцией. Согласно Закону об антикоррупционной экспертизе ([п. 3 ч. 1 ст. 3](#)) порядок проведения экспертизы устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, но методика ее проведения едина для всех субъектов.

В соответствии с [Указом](#) Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Структура федеральных органов исполнительной власти определена [Указом](#) Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти".

Федеральное министерство самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с [Конституцией](#) РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ. В соответствии с указанными полномочиями в каждом федеральном министерстве при разработке проектов нормативных правовых актов должна проводиться антикоррупционная экспертиза <1>.

-----  
<1> См.: Приказы федеральных органов власти по организации проведения антикоррупционной экспертизы: МИД России от 26 июля 2010 г. [N 12835](#), Минздравсоцразвития России от 14 декабря 2009 г. [N 988н](#), МВД России от 15 января 2010 г. [N 15](#), Министра обороны РФ от 29 марта 2010 г. [N 299](#), Министерства энергетики РФ от 26 октября 2009 г. [N 459](#), Минприроды России от 3 ноября 2009 г. [N 363](#), Министерства промышленности и торговли РФ от 17 ноября 2009 г. [N 1038](#), Минэкономразвития России от 23 ноября 2009 г. [N 482](#), Минсельхоза России от 14 мая 2010 г. [N 160](#), МЧС России от 29 июня 2010 г. [N 299](#), Минюста России от 18 мая 2009 г. [N 136](#) и от 1 апреля 2010 г. [N 77](#), Минобрнауки России от 7 октября 2009 г. [N 375](#), Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 16 июля 2010 г. [N 95](#), Минфина России от 12 июля 2010 г. [N 70н](#), Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ от 12 августа 2010 г. [N 862](#), Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 30 июля 2010 г. [N 401](#).

Установленные [Указом](#) Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 ограничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, в том числе по нормативно-правовому регулированию, не распространяются на полномочия их руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности федерального органа исполнительной власти, а также на полномочия по контролю деятельности в возглавляемых ими федеральных органах исполнительной власти. Данное правило распространяется на все федеральные органы исполнительной власти.

Федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение [Конституции](#) РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ. В то же время федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых



указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору - управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Так, например, Росреестр не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Указанные ограничения не распространяются на полномочия руководителя службы по решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности службы, т.е. в данном случае речь идет об исключениях из общего правила <1>. В соответствии с предоставленными полномочиями в Росреестре приняты следующие Приказы:

-----

<1> См.: [п. 7](#) Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. N 457.

от 31 августа 2010 г. [N П/480](#) "Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии";

от 26 мая 2010 г. [N П/251](#) "Об аттестационной комиссии центрального аппарата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии";

от 3 сентября 2009 г. [N 229](#) "О Конкурсной комиссии на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии".

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг, кроме случаев, устанавливаемых законодательством РФ, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Установленные ограничения не распространяются на полномочия руководителя службы по управлению имуществом, закрепленным за службой на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности службы <1>. Например, службой приняты Приказы:

-----

<1> См.: [п. 7](#) Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400.

от 20 июля 2009 г. [N 199](#) "Об утверждении Положения о порядке проведения служебной проверки и применения дисциплинарных взысканий в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования";

от 29 июня 2007 г. [N 191](#) "Об утверждении Регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования".

Федеральное агентство:

в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение [Конституции](#) РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ;

не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Например, в соответствии с [Положением](#) о Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2007 г. N 734, Федеральное агентство по обустройству государственной границы РФ является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в



сфере обустройства государственной границы РФ, создания, развития и обеспечения деятельности пунктов пропуска через государственную границу РФ и мест пересечения государственной границы РФ, а также функции государственного заказчика в этой сфере. В пределах компетенции этим Федеральным агентством, в частности, приняты Приказы:

от 18 февраля 2009 г. [N 20](#) "Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации";

от 1 декабря 2008 г. [N 126](#) "Об утверждении Положения о порядке оплаты труда и материальном стимулировании федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата и территориальных органов Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации";

от 6 ноября 2008 г. [N 115](#) "Об утверждении Положения о территориальном органе Федерального агентства по обустройству государственной границы Российской Федерации".

Поскольку федеральные службы (службы) и федеральные агентства осуществляют нормативно-правовое регулирование по отдельным вопросам, они обязаны проводить антикоррупционную экспертизу разрабатываемых нормативных правовых актов <1>.

-----  
<1> См., например: Приказы ФСБ России от 24 ноября 2009 г. [N 606](#), ФТС России от 22 марта 2010 г. [N 533](#), ФССП России от 22 января 2010 г. [N 23](#), Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 12 июля 2010 г. [N 283](#), ФСКН России от 7 июля 2010 г. [N 271](#), Государственной фельдъегерской службы РФ от 31 мая 2010 г. [N 167](#), Росреестра от 15 апреля 2010 г. [N П/138](#), ФСТЭК России от 23 октября 2009 г. [N 372](#), ФСВТС России от 6 мая 2010 г. [N 34-од](#), Федерального агентства по обустройству государственной границы РФ от 2 ноября 2009 г. [N 172](#), Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 4 февраля 2010 г. [N 287](#), Федерального агентства по государственным резервам от 25 января 2010 г. [N 10](#), Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям от 1 декабря 2010 г. [N 582](#), Федерального агентства специального строительства от 15 апреля 2010 г. [N 168](#), Федерального агентства связи от 28 октября 2009 г. [N 265](#) и др.

Непосредственно в федеральных органах исполнительной власти проведение антикоррупционной экспертизы, как правило, возлагается на их юридические подразделения.

К **иным федеральным органам (организациям)**, наделенным правом нормотворчества, относятся Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ, ЦБ РФ и ЦИК РФ, а также внебюджетные фонды Российской Федерации.

Вопросы антикоррупционной экспертизы отражены в регламентных актах палат Федерального Собрания РФ и Правительства РФ.

Деятельность ЦБ РФ определяется Федеральными законами от 10 июля 2002 г. [N 86-ФЗ](#) "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" <1>, от 2 декабря 1990 г. [N 395-1](#) "О банках и банковской деятельности". Центральный банк РФ является органом, осуществляющим управление банковской системой страны.

-----  
<1> СЗ РФ. 2009. N 28. Ст. 2790.

Центральный банк РФ вправе издавать нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным федеральными законами к его ведению. Они носят подзаконный характер и, следовательно, не должны противоречить предписаниям законодательных актов РФ.

Банк России проводит антикоррупционную экспертизу - принимаемых им нормативных правовых актов. Например, в ЦБ РФ была проведена антикоррупционная экспертиза проекта [указания](#) "О порядке введения запрета на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и открытие банковских счетов физических лиц". Коррупционных факторов в проекте не выявлено. Проект был размещен на официальном сайте ЦБ РФ в сети Интернет с 29 октября по 5 ноября 2009 г. Заключение независимых экспертов по проекту не поступали <1>.

-----  
<1> См.: Информация ЦБ РФ от 24 декабря 2009 г. // Вестник Банка России. 2009. N 77.

Деятельность ЦИК РФ регулируется Федеральным [законом](#) от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" <1>, Федеральным конституционным [законом](#) от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации" <2>. Центральная избирательная комиссия РФ в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения указанного Федерального закона, обязательные для исполнения. К ним относятся, в частности, Постановления:

-----  
<1> СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

<2> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2710.

от 25 сентября 2007 г. [N 31/219-5](#) "Об Инструкции о порядке использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации";

от 28 июня 2007 г. [N 18/153-5](#) "Об Инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информации с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы" при проведении выборов Президента Российской Федерации";

от 18 апреля 2007 г. [N 4/24-5](#) "Об Инструкции о порядке и формах учета и отчетности политической партии, ее регионального отделения о поступлении средств в избирательные фонды и расходовании этих средств при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Постановлением ЦИК РФ от 24 ноября 2010 г. N 228/1503-5 утвержден [Порядок](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

К иным федеральным органам (организациям), наделенным правом издания нормативных правовых актов, относятся также внебюджетные фонды Российской Федерации, которые соответственно также должны проводить антикоррупционную экспертизу. По этому вопросу действуют:

[Постановление](#) Правления ПФ РФ от 18 ноября 2010 г. N 317п "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Пенсионном фонде Российской Федерации";

[Приказ](#) ФСС РФ от 12 ноября 2010 г. N 239 "Об организации проведения антикоррупционной экспертизы актов и проектов актов Фонда социального страхования Российской Федерации, имеющих нормативный характер";

[Приказ](#) ФФОМС от 27 мая 2010 г. N 103 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)".

Согласно Федеральному [закону](#) от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" система законодательных (представительных) и исполнительных **органов государственной власти субъектов РФ** устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и указанным Федеральным [законом](#). Субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование, в том числе по предметам совместного ведения, до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

В законодательстве субъектов РФ регулирование положений об антикоррупционной экспертизе осуществляется несколькими способами:

1) в законах о противодействии коррупции - в качестве самостоятельного правового средства противодействия коррупции, например:

в Закон Московской области от 2 апреля 2009 г. N 10/74-П "О мерах по противодействию

коррупции в Московской области" включена ст. 5 "Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов Московской области и их проектов";

в Закон Республики Марий Эл от 7 мая 2010 г. N 15-З "О противодействии коррупционным проявлениям на территории Республики Марий Эл" включена ст. 5 "Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов Республики Марий Эл и их проектов";

2) в отдельных законах об антикоррупционной экспертизе, например:

Закон Забайкальского края от 29 декабря 2008 г. N 110-33К "Об антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов";

3) в подзаконных актах органов исполнительной власти субъектов РФ, например:

Указ Президента Республики Адыгея от 16 октября 2009 г. N 117 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Президента Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея";

Постановление правительства Московской области от 5 мая 2010 г. N 309/18 "Об утверждении Положения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых исполнительными органами государственной власти Московской области и государственными органами Московской области, и их проектов";

Постановление правительства Саратовской области от 3 декабря 2009 г. N 601-П "О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области и проектов нормативных правовых актов области" (вместе с "Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов области и проектов нормативных правовых актов области";

Постановление правительства Нижегородской области от 10 декабря 2009 г. N 913 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Нижегородской области";

Постановление администрации Тверской области от 1 декабря 2009 г. N 499-ПА "О Регламенте проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в исполнительных органах государственной власти Тверской области";

Постановление правительства Калининградской области от 5 марта 2010 г. N 88 "Об организации проведения антикоррупционной экспертизы".

Вопросы антикоррупционной экспертизы могут также содержаться в качестве приложения к закону о противодействии коррупции или в законах субъектов РФ о нормативных правовых актах как части правовой экспертизы <1>.

-----  
<1> См.: Мачульская И.Г. О формировании правовых основ по борьбе с коррупцией в регионах России // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2009. N 18 (335). С. 46.

На практике проведение антикоррупционной экспертизы может непосредственно возлагаться на различные структурные подразделения и специально создаваемые органы, а также отдельных лиц, в частности:

на юридические подразделения органов власти субъектов РФ;

ответственных лиц, на которых возложено проведение антикоррупционной экспертизы;

специальные субъекты антикоррупционной деятельности.

К последним, например, относятся:

в ХМАО - Югре - Комиссия по определению коррупциогенности нормативных правовых актов при губернаторе ХМАО - Югры <1>;

-----  
<1> См.: Постановление губернатора ХМАО - Югры от 14 августа 2009 г. N 125 "О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в исполнительных органах государственной власти и государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа - Югры".

в Московской области - Комиссия по проведению антикоррупционной экспертизы законов Московской области <1>;

-----  
<1> См.: Закон Московской области от 10 апреля 2009 г. N 31/2009-ОЗ "О мерах по противодействию коррупции в Московской области".

в Оренбургской области - Комиссия правительства и Законодательного Собрания Оренбургской области по проведению антикоррупционной экспертизы законов Оренбургской области и проектов законов Оренбургской области <1>;

-----  
<1> См.: распоряжение губернатора Оренбургской области N 469-р, председателя Законодательного Собрания Оренбургской области N 378-рс от 11 декабря 2009 г. "О комиссии Правительства и Законодательного Собрания Оренбургской области по проведению антикоррупционной экспертизы законов Оренбургской области и проектов законов Оренбургской области".

в Карачаево-Черкесской Республике - экспертный совет Комиссии по противодействию коррупции в сфере нормотворчества <1>.

-----  
<1> См.: Основные направления региональной антикоррупционной политики // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2009. N 18 (385).

Чаще всего в субъектах РФ каждым органом власти ответственным за проведение антикоррупционной экспертизы назначается отдельное структурное подразделение.

**Органы местного самоуправления** являются уполномоченными субъектами антикоррупционной экспертизы, поскольку наделены нормотворческой компетенцией.

В систему муниципальных правовых актов входят <1>:

-----  
<1> См.: [ст. 43](#) Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации по вышеуказанным вопросам в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы

местной администрации.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает решения представительного органа муниципального образования, не имеющие нормативного характера.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Большинство из перечисленных муниципальных правовых актов имеют нормативный характер.

Муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. К таким субъектам относятся в числе прочих органы прокуратуры районов и городов.

Как уже было отмечено выше, чаще всего коррупциогенные факторы органы прокуратуры выявляют в муниципальных правовых актах, что объясняется рядом обстоятельств.

Во-первых, значительным количеством муниципальных образований в России, которых, по данным Реестра муниципальных образований Минюста России, по состоянию на 31 июля 2010 г. насчитывалось 25799 <1>.

-----  
<1> См.: URL: [http://zakon.sdi.ru/ru/analytics\\_statistics/report\\_forms/form\\_report\\_new](http://zakon.sdi.ru/ru/analytics_statistics/report_forms/form_report_new).

Во-вторых, недостаточностью правового регулирования антикоррупционной экспертизы на муниципальном уровне. В большинстве нормативных правовых актов субъектов РФ, как правило, содержится рекомендация органам местного самоуправления о разработке и утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов <1>.

-----  
<1> См., например: п. 3 Постановления Правительства Республики Алтай от 24 июня 2010 г. N 125 "О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Алтай и их проектов и признании утратившим силу постановления Правительства Республики Алтай от 30 апреля 2009 года N 87"; п. 3 Постановления правительства Камчатского края от 18 мая 2010 г. N 228-П "Об утверждении положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Камчатского края".

Однако имеет место и императивное регулирование.

Например, в ст. 4 Закона Мурманской области от 23 ноября 2009 г. N 1154-01-ЗМО "Об

антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Мурманской области и о внесении изменений в Закон Мурманской области "О противодействии коррупции в Мурманской области" содержится императивная норма, согласно которой органы местного самоуправления муниципальных образований Мурманской области проводят в соответствии с федеральным законом, методикой, установленной Правительством РФ, указанным Законом и в порядке, устанавливаемом муниципальными нормативными правовыми актами, антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов (проектов муниципальных нормативных правовых актов).

В-третьих, недостаточной квалификацией лиц, назначенных в муниципальных органах для проведения антикоррупционной экспертизы.

#### 4.3. Субъекты, проводящие экспертизу в инициативном порядке

Институт **независимой антикоррупционной экспертизы** образуют нормы [ст. 6](#) Закона о коррупции и [ст. 5](#) Закона об антикоррупционной экспертизе, а также ряд норм постановлений Правительства РФ, актов федеральных органов исполнительной власти, законов и подзаконных актов субъектов РФ.

Участие независимых экспертов в экспертизе направлено на превенцию принятия коррупциогенных нормативных правовых актов и привлечение широких слоев населения к реализации антикоррупционной политики.

Независимые эксперты, так же как и неаккредитованные институты гражданского общества, не ограничены в выборе предмета антикоррупционной экспертизы (за исключением нормативных правовых актов и их проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера).

[Правилами](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96, установлено, что независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

В 2010 г. департаментом конституционного законодательства Минюста России рассмотрены 393 заявления об аккредитации в качестве независимых экспертов, из них 303 - от физических лиц, 90 - от юридических. В аккредитации отказано девяти претендентам (2,3%) <1>.

-----  
<1> См.: URL:[http:// minjust.ru/ common/ img/ uploaded/ docs/ 2011.01.21\\_Spravka](http://minjust.ru/common/img/uploaded/docs/2011.01.21_Spravka).

Порядок аккредитации независимых экспертов определен [Положением](#) об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность (далее - Положение), утвержденным Приказом Минюста России от 31 марта 2009 г. N 92 "Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупционность".

Следует отметить, что указанное [Положение](#) не в полной мере решает задачи, которые на него возложены, - регулирование порядка получения аккредитации, отказа в аккредитации и ее аннулирования, поскольку юридическое или физическое лицо, изъявившее желание получить аккредитацию на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность и представившее письменное заявление, а также информацию, необходимую для получения аккредитации, в Минюст России, должно отвечать обязательным требованиям, предусмотренным [п. 6](#) Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 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", которое утратило силу с принятием [Постановления](#) Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96. [Правила](#), утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96, не содержат перечня обязательных требований к лицам, желающим получить аккредитацию.

[Правила](#), утвержденные Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195, содержали следующие обязательные требования к независимым экспертам:

для физических лиц - наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее пяти лет;

для юридических лиц - наличие в штате не менее трех сотрудников, удовлетворяющих требованиям к аккредитации физического лица, указанным выше.

Таким образом, получить аккредитацию в качестве независимого эксперта могут только лица, имеющие высшее профессиональное образование, подтвержденное документом государственного образца. Следует обратить внимание, что вышеуказанным положением не установлено, должен ли эксперт работать по профессии (или вообще работать) на момент получения аккредитации или подачи документов.

Анализ правового регулирования данного вопроса на региональном уровне показывает, что в отдельных субъектах РФ к независимым экспертам предъявлены более квалифицированные (повышенные) требования: требования к независимым экспертам дифференцированы в зависимости от вида нормативного правового акта или его проекта. Если эксперт проводит антикоррупционную экспертизу федеральных нормативных правовых актов или их проектов, он получает аккредитацию в соответствии с вышеуказанными требованиями. Если независимый эксперт нацелен на проведение экспертизы региональных нормативных правовых актов или их проектов, тогда к его аккредитации предъявляются повышенные требования.

В некоторых субъектах РФ имеет место снижение аккредитационных требований <sup><1></sup>, что не соответствует действующим требованиям, установленным Правительством РФ.

-----  
<sup><1></sup> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / Под ред. П.А. Кабанова. С. 69 - 74.

Для аккредитации потенциальный эксперт должен подать в Минюст России определенные документы <sup><1></sup>. Перечень этих документов для физических и юридических лиц различается.

-----  
КонсультантПлюс: примечание.

[Комментарий](#) Е.В. Каменской, А.А. Рождествиной "Независимая антикоррупционная экспертиза: Научно-практическое пособие" включен в информационный банк.

<sup><1></sup> Подробнее об этом см.: Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза. М., 2011.

Для получения аккредитации физическое лицо представляет в Минюст России лично или посылает по почте заявление об аккредитации, составленное в произвольной форме, с обязательным указанием фамилии, имени, отчества (при наличии); почтового адреса, по которому должен быть направлен ответ; адреса электронной почты в случае, если экспертные заключения будут направляться в виде электронного сообщения (документа).

Заявление в обязательном порядке должно быть подписано лицом и должна быть проставлена дата.

Юридическое лицо для получения аккредитации независимого эксперта должно представить в Минюст России заверенные копии документов. Заверению подлежат:

копии документов, удостоверяющих личности сотрудников организации, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет;

копии документов государственного образца о высшем профессиональном образовании сотрудников организации, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет;

копии трудовых книжек сотрудников организации, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет.

Заявление составляется также в произвольной форме, но должно быть подписано руководителем организации с указанием даты и заверено оттиском печати организации, с обязательным указанием почтового адреса, по которому должен быть направлен ответ, и адреса электронной почты в случае, если экспертные заключения будут направляться в виде электронного сообщения (документа).

Информация об аккредитации юридических и физических лиц размещается на сайте <http://www.minjust.ru>.

Аккредитация в качестве независимого эксперта может быть аннулирована в добровольном или принудительном порядке. Добровольное аннулирование имеет место, когда физическое или юридическое лицо отказывается добровольно от аккредитации. Механизм такого отказа законодательно не установлен. Вероятно, лицо, желающее отказаться от аккредитации, может обратиться в Минюст России с заявлением, содержащим просьбу об аннулировании аккредитации, и Минюст России не имеет право отказать в аннулировании.

Принудительное аннулирование имеет место в случае, если в течение двух лет с момента получения аккредитации эксперт не провел ни одной экспертизы. Норма о возможности или невозможности получения повторной аккредитации лицу, у которого свидетельство было аннулировано из-за его бездействия, отсутствует в законодательстве.

При принятии решения об аннулировании аккредитации издается распоряжение Минюста России за подписью первого заместителя Министра юстиции РФ и делается запись в журнале Минюста России по учету выдачи свидетельств об аккредитации. В течение двух рабочих дней после издания Минюстом России распоряжения об аннулировании аккредитации в адрес юридического или физического лица направляется соответствующее письмо. Информация об этом также размещается на сайте Минюста России.

Представляет интерес анализ, проведенный Е.В. Каменской и А.А. Рождествиной <1>, причин, побуждающих к получению аккредитации в качестве независимых экспертов. По их мнению, к ним относятся:

-----

---

КонсультантПлюс: примечание.

**Комментарий** Е.В. Каменской, А.А. Рождествиной "Независимая антикоррупционная экспертиза: Научно-практическое пособие" включен в информационный банк.

---

<1> Подробнее об этом см.: Каменская Е.В., Рождествина А.А. Указ. соч.

для юристов областных и городских администраций - возможность поучаствовать в экспертизе федеральных правовых актов, затрагивающих интересы региона;

для частных юристов - возможность расширения клиентской базы;

желание стать участником процесса правотворчества, в особенности на региональном и муниципальном уровнях;

привлекательность нового статуса;

возможность для демагогических высказываний об антикоррупционной политике государства и т.п.;

проявление общественной активности в своих городах и областях;

для преподавателей вузов, научных институтов - сбор практического материала для научной работы, разработки предложений по совершенствованию правотворческой деятельности и т.п.;

другие причины.

**Неаккредитованные институты гражданского общества и граждане** также могут участвовать в антикоррупционной экспертизе, если они не получили официального статуса независимых экспертов.

Гражданское общество представляет собой совокупность общественных институтов, непосредственно не включенных в систему государственных органов, относительно независимых от них и позволяющих гражданам, их объединениям реализовывать свои интересы и инициативы в условиях правового демократического государства <1>. К ним прежде всего относятся

общественные объединения, в том числе религиозные, и СМИ.

-----  
<1> См.: Будаев С.Н., Чернышова Т.Е., Артемов В.В. Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации с институтами гражданского общества. М., 2010. С. 7.

Институты гражданского общества и граждане относятся к субъектам, которые могут в инициативном порядке проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (их проектов).

Такое участие направлено на формирование в России гражданского общества и является одной из форм реализации гражданами конституционных прав, в частности закрепленных в Конституции РФ прав гражданина на доступ к информации (ч. 2 ст. 24), на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32), на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Следует также иметь в виду, что участие гражданского общества и граждан в проведении антикоррупционной экспертизы основано на принципах, закрепленных как в ст. 3 Закона о коррупции (публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции; сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами), так и в ст. 2 Закона об антикоррупционной экспертизе (сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов)).

Отличие статуса гражданского общества и граждан как субъектов антикоррупционной экспертизы от статуса независимых экспертов заключается в том, что заключения первых не должны в обязательном порядке рассматриваться разработчиками нормативных правовых актов, они также не имеют права на ответ на направленное по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы заключение.

Следует отметить, что компетенция институтов гражданского общества (общественные организации и объединения) и граждан в части предмета антикоррупционной экспертизы не ограничена, т.е. они могут проводить антикоррупционную экспертизу любых проектов нормативных правовых актов и проводить мониторинг применения любых нормативных правовых актов, а также иных документов.

К институтам гражданского общества в Российской Федерации, которые принимают активное участие в проведении антикоррупционной экспертизы, относятся прежде всего Общественная палата РФ <1> и Торгово-промышленная палата РФ, а также аналогичные организации в субъектах РФ.

-----  
<1> Как отмечается в специальной литературе, "наличие Общественной палаты как независимого, профессионального субъекта правоотношений, поощряющего гражданскую инициативу, стоящую на защите прав граждан и общественных объединений, не может не свидетельствовать о развитии гражданского общества, и здесь с законодателем трудно поспорить: Общественная палата - это неотъемлемый институт современного российского гражданского общества" (Давыдов Л.В., Слобцов И.А., Степашина М.С. [Комментарий](#) к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации". Доступ из СПС "Гарант").

Согласно Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" к целям и задачам Общественной палаты РФ отнесено проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов РФ, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти РФ и проектов правовых актов органов местного самоуправления (п. 3 ст. 2). Следует также обратить внимание, что речь идет о проведении не только общественной, но и иных видов экспертиз, в том числе антикоррупционной (подробнее данный вопрос будет рассмотрен в [гл. 7](#) настоящего издания).

В Законе также определено, что одной из основных форм работы Общественной палаты является проведение экспертизы проектов законов РФ о поправках к [Конституции](#) РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления ([п. 3 ст. 16](#)).

Законом РФ от 7 июля 1993 г. N 5340-1 "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации" предусмотрено право торгово-промышленных палат осуществлять независимую экспертизу проектов нормативных актов в области экономики, внешнеэкономических связей, а также по другим вопросам, затрагивающим интересы предприятий и предпринимателей ([подп. "а" п. 1 ст. 12](#)) <1>.

-----  
<1> См.: Положение об экспертизе проектов правовых актов в Торгово-промышленной палате РФ, утвержденное Приказом Торгово-промышленной палаты РФ от 1 февраля 2006 г. N 8, и Методические рекомендации по экспертизе проектов правовых актов в системе торгово-промышленных палат (приложение 2 к Приказу Торгово-промышленной палаты РФ от 1 февраля 2006 г. N 8).

## **Глава 5. ПРЕДМЕТ И ОБЪЕКТ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

### **5.1. Определение предмета и объекта антикоррупционной экспертизы**

В определении понятий предмета и объекта антикоррупционной экспертизы не существует единства мнений и часто наблюдается смешение понятий <1>. Некоторые специалисты объединяют эти понятия и не видят между ними различий <2>. Другие к предмету антикоррупционной экспертизы относят административные процедуры, получившие юридическое закрепление или нашедшие отражение в правовых актах <3>.

-----  
<1> См., например: Газимзянов Р.Р. Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. N 4. С. 32 - 34.

<2> См., например: Долотов Р.О. Объекты и субъекты антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов // [Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов](#) и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. С. 43 - 47.

<3> См.: Будатаров С.М. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. N 3. С. 34.

Имеются и иные точки зрения. Так, О.Г. Дьяконова предметом исследования антикоррупционной экспертизы считает "фактические данные, представляющие наличие или отсутствие в нормативном правовом акте (или проекте) коррупциогенных факторов и возможность их последующего устранения" <1>. Данная позиция основана на устоявшемся мнении, что предметом судебно-нормативной экспертизы являются фактические данные (обстоятельства дела), устанавливаемые в гражданском, административном, уголовном и конституционном судопроизводстве путем исследования с использованием специальных знаний нормативных и нормативно-технических актов <2>. Впрочем, следует отметить, что применительно к антикоррупционной экспертизе прямые аналогии неуместны: в перечисленных случаях предмет подменен целью проводимой экспертизы, поскольку только по результатам экспертизы можно сделать вывод о наличии в нормативном правовом акте (или проекте) коррупциогенных факторов.

-----  
<1> Дьяконова О.Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза // [Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов](#) и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. С. 48.

<2> См.: Россинская Е.Р. Правовые и методологические проблемы антикоррупционной экспертизы // [Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов](#) и их проектов: Сб. ст. /

По нашему мнению, **предметом** антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и их проекты, разработанные органами государственной власти и местного самоуправления, а также нормы, содержащиеся в них, которые регулируют общественные отношения, являющиеся объектом экспертизы.

Таким образом, **объектом антикоррупционной экспертизы** являются общественные отношения, на регулирование которых направлен исследуемый в целях выявления коррупциогенных факторов нормативный правовой акт или его проект.

Также считаем не совсем правильным представление о том, что коррупциогенные факторы являются непосредственно предметом антикоррупционной экспертизы <1>: представляя собой явление или совокупность явлений, порождающих коррупционные правонарушения, они, с одной стороны, неотделимы от внешней оболочки их формально-юридического закрепления, т.е. нормативного правового акта, а с другой - представляют собой качественную характеристику регулируемых общественных отношений.

-----  
<1> См.: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: Терминологический словарь / Под ред. П.А. Кабанова. М., 2010. С. 63.

Каждый субъект на своем уровне должен определить свой предмет антикоррупционной экспертизы (какие именно нормативные правовые акты и их проекты подлежат проверке), что целесообразно отразить в организационно-распорядительном документе, издаваемом в каждом органе по порядку проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

В настоящее время отсутствует легальное определение нормативного правового акта. В то же время в п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" <1> отмечается, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

-----  
<1> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2008. N 1.

В специальной литературе можно найти такое определение: нормативный правовой акт - это акт, содержащий нормы права, не относящийся ни к кому конкретно, действующий в отношении каждого, кто попадает в ситуацию, предусмотренную содержащимися в нем правовыми нормами, и действующий длительно, вплоть до признания его утратившим силу или, если он издан на определенный срок, до истечения этого срока <1>.

-----  
<1> См.: Ласточкина Н.М., Тихомирова Н.Ю. Официальное опубликование нормативных актов и вступление их в силу // Законодательство. Спецвыпуск. 2004. Ноябрь.

Анализ существующих дефиниций этого понятия позволяет предложить следующее определение: под нормативным правовым актом понимается официальный письменный публичный общеобязательный документ, принятый (изданный) в определенной форме, с помощью которого правотворческий орган от имени государства в пределах своей компетенции в установленном порядке корректирует систему действующих норм права путем принятия новых норм права, внесения в них изменений и дополнений или путем решения, направленного на отмену (признание утратившими силу) устаревших (противоречащих) актов (норм).

Как отмечено ранее, предметом антикоррупционной экспертизы являются нормы, содержащиеся в нормативном правовом акте, которые регулируют общественные отношения, являющиеся объектом экспертизы.



Норма определяет правила поведения физических и юридических лиц, условия ее применения, последствия невыполнения. Следует отметить оригинальную точку зрения С.М. Будатарова, считающего предметом антикоррупционной экспертизы не нормы права как таковые, а **нормы "бюрократического поведения"** <1>. Следует иметь в виду, что такое поведение имеет вторичный характер по отношению к правилам такого поведения, как раз установленных указанными нормами. Превентивная задача антикоррупционной экспертизы заключается в том, чтобы минимизировать коррупционные проявления в деятельности и поведении прежде всего должностных лиц, а в случае их наступления дать юридическую оценку такого поведения.

-----  
<1> Будатаров С.М. Указ. соч. С. 30.

К признакам нормы права относят:

общеобязательность, характеризующуюся властным предписанием государства (уполномоченного субъекта) относительно возможного и должного поведения субъектов;

формальную определенность, т.е. выражение в письменной форме в официальных документах (нормативных правовых актах), что позволяет определять рамки правомерного поведения субъектов;

связь с государством, которая устанавливается государством через уполномоченные органы и обеспечивается мерами государственного воздействия - принуждением и стимулированием;

системность, так как норма права состоит из взаимоупорядоченных элементов (гипотезы, диспозиции и санкции).

Норма в качестве средства оптимального решения определенной задачи имеет несколько функций <1>:

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 6.

содержит социально полезную цель и обусловленные ею задачи общественного, государственного, регионального, коллективного, индивидуального характера;

устанавливает субъект и уровень принятия решения;

определяет противоправные действия в тех или иных ситуациях;

ориентирует на выбор оптимальных альтернативных вариантов поведения;

защищает от возможного производственного, хозяйственного риска.

В классификации норм права используются различные критерии.

В зависимости от функциональной роли или функций в механизме правового регулирования нормы права подразделяют на:

1) исходные нормы, которые определяют основы правового регулирования общественных отношений, его цели, задачи, пределы, направления. К ним можно отнести нормы-принципы (предписания, закрепляющие принципы права), определительно-установочные нормы (предписания, определяющие цели, задачи отдельных отраслей права, правовых институтов, предмет, форму и средства правового регулирования, закрепляющие целевые установки нормотворческого органа), нормы-дефиниции (определения правовых категорий и понятий);

2) общие нормы, которые присущи общей части той или иной отрасли права и распространяются на все или большую часть институтов соответствующей отрасли права;

3) специальные нормы, которые относятся к отдельным институтам той или иной отрасли права и регулируют какой-либо определенный вид родовых общественных отношений с учетом присущих им особенностей.

В зависимости от предмета правового регулирования (по отраслям права) нормы права подразделяются на конституционные, гражданские, административные, земельные и нормы иных отраслей права. Отраслевые нормы в зависимости от их характера подразделяются на материальные (уголовные, аграрные, экологические и проч.) и процессуальные (уголовно-процессуальные, гражданско-процессуальные).

В зависимости от методов правового регулирования нормы права подразделяются на императивные (содержащие властные предписания, не допускающие отступлений и вариантов трактовки предписаний), диспозитивные (содержащие свободу усмотрения в выборе варианта



поведения). Также нормы бывают поощрительные, рекомендательные, управомочивающие, обязывающие, запрещающие.

Поскольку нормы побуждают к конкретным действиям (в активной или пассивной форме), необходимо предвидеть возможное поведение исполнителей. Должна прослеживаться взаимосвязь норм в одном нормативном правовом акте, а также между нормами разных нормативных правовых актов, регулирующих однородные отношения. Правовые формулы (комбинации и соотношения норм) должны обеспечивать комплексное и согласованное правовое регулирование, предотвращая юридические коллизии, создающие условия для коррупционных проявлений.

## 5.2. Дифференциация предмета и объекта антикоррупционной экспертизы

Как уже было отмечено ранее, объектом антикоррупционной экспертизы являются общественные отношения по проверке нормативных правовых актов на наличие в них коррупциогенных факторов, а также общественные отношения, урегулированные коррупциогенными нормами.

Следует отметить имеющиеся расхождения в понимании объекта, например, судебной экспертизы (под объектом понимается материальный объект, содержащий информацию, необходимую для решения экспертной задачи <1>) и антикоррупционной экспертизы. Такая ситуация объясняется сущностным различием указанных экспертиз, поскольку первая, как правило, имеет дело с материальными носителями информации, а вторая - с нематериальной сферой общественных отношений.

-----  
<1> См.: Россинская Е.Р., Галяшина Е.И., Зинин А.М. Теория судебной экспертизы: Учебник / Под ред. Е.Р. Россинской. М., 2009. С. 90.

Объект антикоррупционной экспертизы может быть общим (для всех субъектов) и специальным (только для специально указанных в [Законе](#) об антикоррупционной экспертизе субъектов).

Объект антикоррупционной экспертизы не может быть сужен, например, под ним нельзя понимать административные процедуры <1>, они лишь определяют механизм реализации того или иного субъективного права или законного интереса управомоченного субъекта. А коррупциогенный фактор может быть изначально заложен не в административной процедуре, а в исходном нормативном правовом акте, который содержит бланкетную норму, предусматривающую необходимость разработки таких процедур.

-----  
<1> См.: Будатаров С.М. Указ. соч. С. 34.

В административных регламентах не всегда содержатся коррупциогенные нормы, но именно такие дефектные нормы могут повлечь коррупционную правоприменительную практику. Как справедливо отмечается в юридической литературе, "чем больше первоначальная неточность в правовом регулировании, отражающая степень отклонения от его принципов и общих закономерностей, тем больше разброс и неточность в правоприменении" <1>.

-----  
<1> Воробьев Е.Г. [Об учетных нормах для приобретения](#) военнослужащими права на улучшение жилищных условий: к чему и почему ведет устоявшаяся правоприменительная практика? // Право в Вооруженных Силах - Военно-правовое обозрение. 2010. N 4. С. 61.

Пример 1

Прокуратурой г. Москвы было внесено требование в Московскую городскую Думу об изменении Закона г. Москвы от 27 января 2010 г. N 2 "Основы жилищной политики города Москвы" в связи с выявлением коррупциогенного фактора. Согласно ч. 2 ст. 82 указанного Закона

"в целях создания условий для управления многоквартирными домами органы государственной власти города Москвы **могут предоставлять** управляющим организациям, товариществам собственников жилья либо жилищным кооперативам или иным специализированным потребительским кооперативам средства бюджета города Москвы на капитальный ремонт многоквартирных домов". В требовании указывалось, что "отсутствуют сроки, условия и основания принятия решения, диспозитивно установлена возможность совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении организаций, не устранена возможность необоснованного устранения исключений из общего порядка, не закреплены требования к организациям, претендующим на получение бюджетных средств" <1>. Такие недостатки указанного Закона объективно содержат риски коррупционных проявлений при его применении, причем на законных основаниях.

-----  
<1> По первому требованию. Московские депутаты вынуждены согласиться с прокурором // Время новостей. 01.04.2010; URL: <http://www.vremya.ru>.

Прокуратурой г. Москвы внесено требование об изменении ст. 5 Закона г. Москвы от 11 июня 2008 г. N 22 "О такси в городе Москве", которым предусмотрена возможность финансовых преференций организациям, включенным в реестр перевозчиков "Московского городского такси", без указания конкретных условий их предоставления <1>.

-----  
<1> См.: Прокурорские чтения. Мосгордума готовит единый ответ на все требования надзорного органа // Время новостей. 05.04.2010; URL: <http://www.vremya.ru>.

В данном случае речь идет об общем объекте антикоррупционной экспертизы. В то же время **Закон** об антикоррупционной экспертизе для отдельных субъектов определяет специальные объекты. Законом об антикоррупционной экспертизе (**ч. 2 ст. 3**) установлено, что органы прокуратуры обязаны проводить экспертизу всех вновь принятых нормативных правовых актов по вопросам, касающимся:

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

-----  
<1> Перечисленные вопросы являются объектами антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры и будут рассмотрены в **гл. 8** настоящего издания.

Нормативные правовые акты можно классифицировать по различным основаниям: по юридической силе; форме, объему и характеру действия; издающим их субъектам.

Система нормативных правовых актов в Российской Федерации включает в себя:

федеральные нормативные правовые акты;  
нормативные правовые акты субъектов РФ;  
нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

К федеральным нормативным правовым актам относятся: **Конституция** РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, имеющие обязательный характер для населения РФ.

К нормативным правовым актам субъектов РФ относятся конституции (основные законы) субъектов РФ, законы субъектов РФ и иные нормативные правовые акты, имеющие общеобязательный характер для населения, проживающего на территории субъекта РФ.

Органы местного самоуправления издают нормативные правовые акты по вопросам управления муниципальной собственностью, местного бюджета, местных налогов и сборов,

осуществления охраны общественного порядка, а также по иным вопросам местного значения.

С помощью понятия "юридическая сила акта" устанавливается соотносимость с другими актами и соподчиненность актов, выражаются те системные связи и зависимости, которые присущи законодательству в целом и его отраслям, правовой системе <1>.

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 3.

По юридической силе все нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные акты.

Закон - это обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт.

Ведущее и определяющее положение законов в системе нормативных правовых актов государства выражает одно из основных требований законности - верховенство закона в регулировании общественных отношений. Ни один подзаконный акт не может противоречить закону.

Законы подразделяются на федеральные и законы субъектов Федерации. Федеральные законы - на федеральные конституционные законы и федеральные законы. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, указанным в [Конституции](#) РФ. Законы, прямо не отнесенные к числу конституционных, таковыми не являются, несмотря на их значимость и необходимость в качестве регуляторов общественных отношений.

Федеральное законодательство включает федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ, а законодательство субъектов РФ - законы субъектов РФ. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, а законы субъектов РФ - федеральным законам и федеральным конституционным законам.

Федеральные законы принимаются и действуют в строгом соответствии с конституционными положениями, регламентируют определенные сферы общественной жизни.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы принимаются как по предметам исключительного ведения Российской Федерации ([ст. 71](#) Конституции РФ), так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов ([ст. 72](#) Конституции РФ).

Согласно [ст. 71](#) Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся, например, принятие и изменение [Конституции](#) РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; федеративное устройство и территория РФ; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ на федеральном уровне издаются федеральные законы, а на уровне субъектов - законодательные акты субъектов РФ. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находятся, например, защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование. Законодательные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным по вопросам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, действует закон субъекта РФ.

Законы принимаются представительным и законодательным органами государственной власти РФ, представительными и законодательными органами власти субъектов РФ либо на

референдуме.

Подзаконные нормативные правовые акты - это правотворческие акты компетентных органов, которые основаны на законе и не должны ему противоречить.

Подзаконные акты обладают меньшей юридической силой, чем законы, они базируются на юридической силе законов и не могут противоречить им. Подзаконные акты призваны конкретизировать основные принципиальные положения законов.

Не субъекты и даже не характер акта (управленческий, толкование и т.д.) определяют принадлежность к подзаконным актам. Главное свойство подзаконных нормативных правовых актов состоит в отражении законов и соподчиненности по юридической силе.

В Российской Федерации действуют следующие подзаконные нормативные правовые акты.

1. Нормативные указы Президента РФ. В системе подзаконных актов они обладают высшей юридической силой и издаются на основе и в развитие законов. Полномочия Президента РФ в правотворческой деятельности определяются [Конституцией](#) РФ или специальными конституционными законами. Они регламентируют самые разнообразные стороны общественной жизни, связанные с государственным управлением.

Наряду с указами Президент РФ издает распоряжения. Они, как правило, являются ненормативными актами и охватывают частные вопросы. Однако среди распоряжений встречаются акты, имеющие нормативный характер. Например, [распоряжение](#) Президента РФ от 3 апреля 1997 г. N 96-рп "Об утверждении Инструкции о порядке вручения орденов, медалей, знаков отличия, нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 1997. N 14. Ст. 1617.

Нормативные правовые акты Президента РФ издаются во исполнение его полномочий. Указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории страны, не должны противоречить [Конституции](#) РФ и федеральным законам.

2. Акты палат Федерального Собрания РФ (постановления, регламенты). Возможность принятия палатами Федерального Собрания РФ нормативных правовых актов предусмотрена Конституцией РФ ([ч. ч. 2 и 3 ст. 102](#) и [ст. 103](#)).

3. Постановления Правительства РФ. Это подзаконные нормативные акты, призванные в необходимых случаях урегулировать более узкие вопросы государственного управления, социального обеспечения, здравоохранения, образования, государственного строительства и т.д.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ ([ст. 23](#) Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" <1>).

-----  
<1> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

Нормативные правовые акты Правительства РФ предназначены для реализации исполнительной власти в государстве. В соответствии с [Конституцией](#) РФ к полномочиям Правительства РФ относятся: разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения; обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также принятие мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью и др. В случае противоречия нормативных правовых актов Правительства РФ [Конституции](#) РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ.

4. Акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти (приказы и постановления). Могут быть как нормативными, так и ненормативными. Указанные нормативные правовые акты издаются в пределах компетенции соответствующих органов по специальному кругу вопросов, им подведомственных, на основании и во исполнение законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Акты федеральных органов исполнительной

власти могут иметь разные названия: инструкции, постановления, приказы, распоряжения, правила, положения, разъяснения и т.п. (см.: [Постановление](#) Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" <1>).

-----  
<1> СЗ РФ. 1997. N 33. Ст. 3895.

Эти акты могут распространяться как на органы и работников конкретного ведомства (иметь внутриведомственное значение), так и на более широкий круг субъектов, не входящих в данное ведомство. В отдельных случаях издаются совместные акты.

Согласно [Указу](#) Президента РФ от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти" <1> нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, подлежат обязательному официальному опубликованию.

-----  
<1> СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2263.

Незарегистрированные и неопубликованные акты не имеют юридической силы и не могут применяться к гражданам. Это сделано в целях недопущения ограничения прав и свобод граждан, возложения на них обязанностей, противоречащих законам.

5. Акты, принимаемые федеральными органами и организациями. К предмету антикоррупционной экспертизы также относятся акты нормативного характера, принимаемые руководителями организаций федерального уровня, обладающих правом нормотворчества: ЦБ РФ, ЦИК РФ, Счетной палаты РФ, ФФОМС, ПФ РФ, ФСС РФ.

Согласно [ст. 7](#) Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" ЦБ РФ по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц в форме указаний, положений и инструкций.

Правовые акты ЦБ РФ занимают особое место в системе источников банковского права и издаются им в силу его нормотворческой компетенции и в пределах этой компетенции. Это установлено также [ст. 7](#) Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", которая содержит ряд принципиальных требований в отношении этих актов, получивших на практике далеко не однозначное применение и развитие.

Акты ЦБ РФ делятся на группы по разным критериям:

по форме (инструкции, письма, телеграммы);

срокам (постоянные, временные);

содержанию (нормативные, интерпретационные и акты применения).

Нормативными актами ЦБ РФ являются акты, направленные на установление, изменение или отмену норм права как постоянных или временных предписаний, обязательных для круга лиц, определенных Федеральным [законом](#) "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", [Приказом](#) Банка России от 15 сентября 1997 г. N 02-395 "О положении Банка России "О порядке подготовки и вступлении в силу нормативных актов Банка России", рассчитанных на неоднократное применение на территории России. Если акт Банка России содержит одну норму права и более, то он относится к нормативным актам.

К числу нормативных актов ЦБ РФ относятся:

положения ЦБ РФ - их основным содержанием является установление системно связанных между собой правил по вопросам, отнесенным к компетенции ЦБ РФ;

указания ЦБ РФ - устанавливают отдельные правила по вопросам, отнесенным к компетенции ЦБ РФ, изменяют или дополняют действующий нормативный акт либо отменяют действующий нормативный акт ЦБ РФ в целом;



инструкции ЦБ РФ - определяют порядок применения положений федеральных законов, иных нормативных правовых актов по вопросам компетенции ЦБ РФ (в том числе указаний и положений ЦБ РФ).

Нормативные акты ЦБ РФ вступают в силу с момента опубликования в официальном издании ("Вестнике Банка России"), за исключением следующих случаев:

момент вступления в силу нормативных актов ЦБ РФ, принимаемых Советом директоров по вопросам, отнесенным к его компетенции, может определяться Советом директоров;

в исключительных случаях момент вступления в силу нормативных актов ЦБ РФ определяется Председателем ЦБ РФ и лицами, которым предоставлено право подписания актов ЦБ РФ.

Все нормативные акты ЦБ РФ, непосредственно затрагивающие права, свободы или обязанности граждан РФ, подлежат регистрации в Минюсте России.

Не подлежат государственной регистрации нормативные акты ЦБ РФ, устанавливающие:

курсы иностранных валют по отношению к рублю;

изменение процентных ставок;

размер резервных требований;

размеры обязательных нормативов для кредитных организаций и банковских групп;

прямые количественные ограничения; правила бухгалтерского учета и отчетности для ЦБ РФ;

порядок обеспечения функционирования системы ЦБ РФ. Также не подлежат государственной регистрации иные нормативные акты ЦБ РФ, которые в соответствии с порядком, установленным для федеральных органов исполнительной власти, не подлежат регистрации в Минюсте России.

Ряд актов, издаваемых ЦБ РФ, не носит нормативного характера, что выводит их из предмета антикоррупционной экспертизы. Не являются нормативными следующие акты ЦБ РФ:

распорядительные акты;

акты толкования нормативных актов ЦБ РФ и (или) иных нормативных правовых актов РФ в сфере компетенции ЦБ РФ, если правомочие по толкованию указанных нормативных правовых актов непосредственно предоставлено ЦБ РФ;

акты, содержащие исключительно технические форматы и иные технические требования;

иные акты, не отвечающие признакам нормативного акта ЦБ РФ.

В соответствии с [Положением](#) о порядке подготовки и вступления в силу официальных разъяснений Банка России от 18 июля 2000 г. N 115-П ЦБ РФ издает официальные разъяснения по вопросам применения федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Эти разъяснения нормативными актами не являются, однако они обязательны для применения субъектами, на которых распространяет свою силу нормативный правовой акт, по вопросам применения которого издано официальное разъяснение ЦБ РФ.

Центральная избирательная комиссия РФ в соответствии с [п. 13 ст. 21](#) Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения указанного Федерального закона, обязательные для исполнения.

Инструкция ЦИК РФ - нормативный правовой акт, издаваемый ЦИК РФ в целях создания и поддержания единой практики применения избирательного законодательства только по вопросам, являющимся предметом регулирования комментируемого инструкцией Федерального [закона](#), Федерального конституционного [закона](#) от 28 июня 2004 г. N 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации", Федеральных законов от 10 января 2003 г. [N 19-ФЗ](#) "О выборах Президента Российской Федерации" и от 18 мая 2005 г. [N 51-ФЗ](#) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Действующими инструкциями ЦИК РФ урегулированы вопросы размещения данных государственной автоматизированной системы "Выборы" в сети Интернет, порядок использования комплексов обработки избирательных бюллетеней на выборах и референдумах, вопросы организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий и определения результатов выборов, составления, уточнения и использования списков



избирателей, порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета ЦИК РФ и другим избирательным комиссиям, порядок использования комплексов для электронного голосования, а также иные вопросы.

Инструкции ЦИК РФ публикуются в сроки, установленные федеральными конституционными и федеральными законами, в журнале "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации", а также передаются в СМИ и размещаются на официальном сайте ЦИК РФ в Интернете.

Счетная палата РФ и ФФОМС в пределах своей компетенции издают приказы; ПФ РФ - нормативные правовые постановления и распоряжения, ФСС РФ - приказы, распоряжения, инструкции.

6. Нормативные правовые акты субъектов РФ. Действие нормативного правового акта субъекта РФ ограничено территорией данного субъекта.

Субъекты РФ принимают нормативные правовые акты разных видов. Для всех субъектов характерно деление правовых актов на следующие группы:

- учредительные документы;
- акты законодательных органов государственной власти субъекта РФ;
- акты исполнительных органов власти субъекта РФ.

В уставах (конституциях) большинства субъектов Федерации содержится следующий перечень нормативных правовых актов:

- устав (конституция);
- законы субъекта РФ;
- нормативные постановления законодательных (представительных) органов субъекта РФ;
- нормативные указы высшего должностного лица субъекта РФ;
- нормативные постановления исполнительного органа власти субъекта РФ.

7. Нормативные акты органов местного самоуправления. Федеральный [закон](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <1> наделил субъектов, решающих вопросы местного значения, правом принимать муниципальные правовые акты.

-----  
<1> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

Существует два основных способа принятия муниципальных правовых актов: непосредственно населением муниципального образования на местном референдуме или сходе и органом или должностным лицом местного самоуправления.

К субъектам, обладающим правом принимать муниципальные правовые акты, относятся:

- население муниципального образования;
- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- глава местной администрации;
- иные органы и должностные лица местного самоуправления (например, контрольный орган муниципального образования, избирательная комиссия муниципального образования).

В указанном выше Федеральном [законе](#) в обобщенном виде представлен перечень актов, составляющих систему муниципальных правовых актов:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме или сходе граждан;
- нормативные и иные (ненормативные, индивидуальные) правовые акты, принимаемые представительным органом муниципального образования;
- правовые акты, издаваемые главой муниципального образования;
- правовые акты, издаваемые главой местной администрации;
- правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования, например постановления и распоряжения контрольного органа, избирательной комиссии муниципального образования.

Нормативные правовые акты необходимо отличать от индивидуальных и организационно-

распорядительных правовых актов. Нормативный правовой акт устанавливает, отменяет, изменяет права и обязанности неопределенного круга лиц, в то время как индивидуальный правовой акт распространяет свое действие на конкретных субъектов права, которые находятся в сфере правового регулирования.

Актом применения права является официальное решение государственного органа, содержащее государственно-властное веление, выраженное в определенной форме и направленное на индивидуальное регулирование общественных отношений.

В отличие от нормативных правовых актов акты применения норм права носят индивидуальный характер, регулируют конкретные общественные отношения, обращены к конкретным лицам, а их действие распространяется на конкретный случай. Акты применения норм права реализуют предписания законов и иных нормативных правовых актов, выступая необходимым средством выполнения нормативных предписаний в конкретных жизненных ситуациях применительно к конкретным субъектам права. К ним относятся, в частности, индивидуальные правовые акты (о приеме на работу, назначении на должность, присвоении звания, увольнении с работы и др.), судебные решения, акты регистрации гражданского состояния, а также акты, направленные на индивидуальное регулирование общественных отношений.

Особую группу составляют организационно-распорядительные правовые акты - это акты правоприменения, которые издаются в виде писем, директив, указаний и т.д. Подобные документы не носят нормативного характера, поскольку в отличие от нормативных правовых актов они не проходят обязательных процедур и стадий подготовки и издания. Тем не менее на практике часто происходит подмена нормативных правовых актов организационно-распорядительными, что может привести к принятию некачественных правовых актов.

Коррупционный риск заключается в том, что такие акты, формально не подпадая под признаки нормативных правовых актов (например, не прошедшие регистрационных или иных учетных и экспертных процедур), но фактически являясь таковыми, могут включать коррупциогенные нормы, тем самым создавая потенциальную возможность последующих коррупционных проявлений.

Отсутствие однозначности в квалификации конкретного правового акта в качестве нормативного на практике может привести к тому, что организационно-распорядительные акты, в которых фактически содержатся правовые нормы, выводятся из предмета обязательной антикоррупционной экспертизы уполномоченных органов, например органов прокуратуры. Как показывает анализ деятельности органов прокуратуры по данному направлению, в этом ракурсе оценка нормативности правового акта ими не проводится. Такая задача не ставится перед органами прокуратуры, что существенно увеличивает коррупционные риски в процессе правоприменения организационно-распорядительных правовых актов.

Одним из путей решения данной проблемы является разработка и принятие федерального закона о нормативных правовых актах, который урегулировал бы систему источников права в России и упорядочил процедуры их разработки и принятия. Принятие такого закона уже стало притчей во языцех у юристов и правоприменителей. Как справедливо отмечается специалистами, "формирование комплексной правовой основы проведения антикоррупционной экспертизы догматически правильно было бы начать с принятия базового закона о нормативных правовых актах" <1>.

-----  
<1> Шевердяев С. [Формирование основ правового регулирования](#) антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 20.

Существующая неопределенность часто приводит к тому, что территориальные органы федеральных органов исполнительной власти издают акты, обладающие всеми признаками нормативности и содержащие коррупциогенные факторы. Однако [Правила](#) подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009, определяют, что структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов

исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

При этом возникает иная проблема. Территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти выходят за пределы своей компетенции, что автоматически переводит принятые ими нормативные правовые акты в разряд незаконных со всеми вытекающими практическими последствиями.

Результаты проведенных исследований с участием прокурорских работников на тему "В каких актах наиболее часто встречаются коррупционные факторы" представлены на рис. 1.

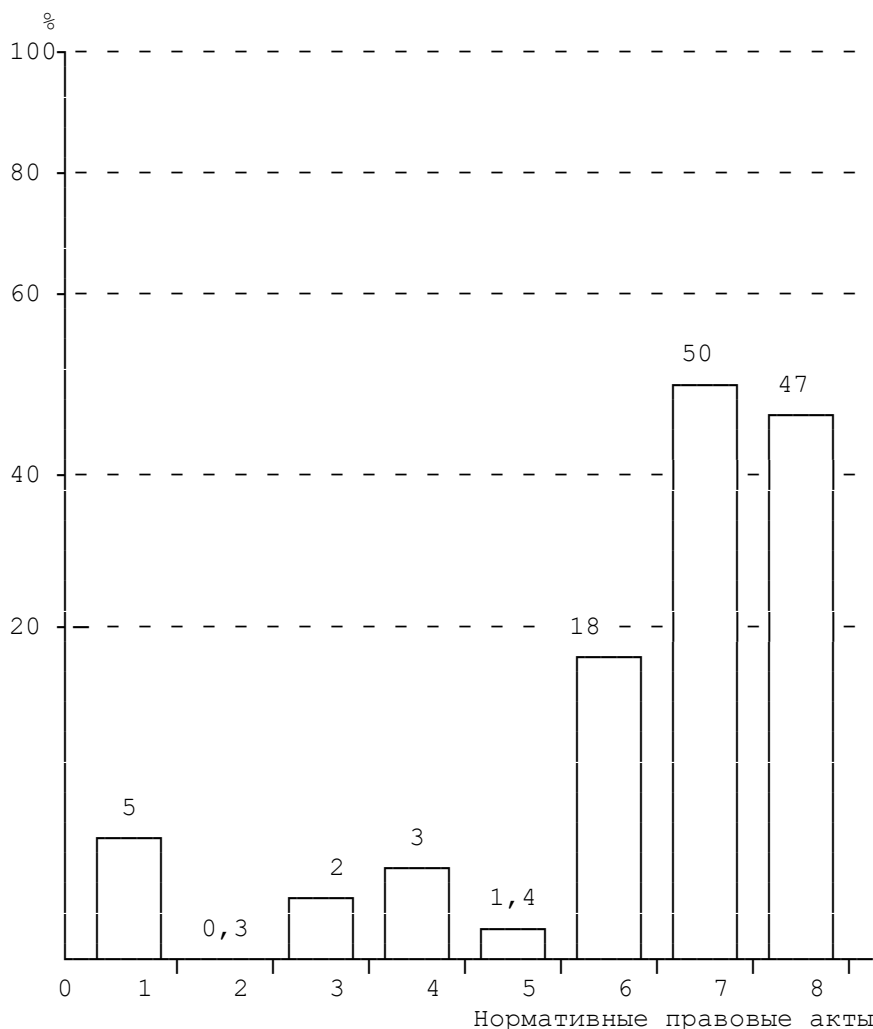


Рис. 1. Частота встречаемости коррупционных факторов в общем объеме нормативных правовых актов, прошедших экспертизу <1>: 1 - федеральные законы; 2 - указы Президента РФ; 3 - постановления Правительства РФ; 4 - нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов и организаций; 5 - законы субъектов РФ; 6 - нормативные правовые акты, принятые в органах исполнительной власти субъектов РФ; 7 - нормативные правовые акты, принятые в представительных органах власти муниципальных образований; 8 - нормативные правовые акты, принятые в органах исполнительной власти муниципальных образований

<1> См.: Дмитриев Д.А., Какителашвили М.М., Непомнящий В.А. Практика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов органами

прокуратуры // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 56.

Действующее законодательство предусматривает проведение антикоррупционной экспертизы только в отношении нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В то же время [Правила](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96, дополнительно в качестве предмета экспертизы, проводимой Минюстом России, определяют проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проекты официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов.

В Совете Федерации Федерального Собрания РФ проводится антикоррупционная экспертиза:

проектов консолидированных законодательных инициатив Совета Федерации и субъектов РФ;

проектов законодательных инициатив Совета Федерации;

законодательной инициативы члена Совета Федерации (в случае направления ее для рассмотрения в профильный комитет (комитеты), комиссию (комиссии) Совета Федерации).

Перечисленные правовые документы Р.Р. Газимзянов и П.А. Кабанов называют дополнительными объектами антикоррупционной экспертизы, отмечая при этом, что больше всего дополнительных объектов антикоррупционной экспертизы предусмотрено в нормативных правовых актах субъектов РФ <1>. Так, в Республике Дагестан дополнительными объектами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов являются проекты концепций, соглашений, технических заданий на разработку проектов законов Республики Дагестан <2>. В целом соглашаясь с методологическим подходом, следует отметить, что в данном случае речь идет о предмете, а не объекте антикоррупционной экспертизы.

-----  
<1> См.: Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А. Дополнительные объекты антикоррупционной экспертизы: виды, содержание и некоторые проблемы // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 37.

<2> См.: Указ Президента Республики Дагестан от 20 августа 2009 г. N 195 "Об антикоррупционной экспертизе правовых актов Республики Дагестан, проектов правовых актов Республики Дагестан и иных документов" // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2009. N 16. Ст. 761.

В Оренбургской области дополнительно предметом антикоррупционной экспертизы являются договоры и соглашения, заключенные от имени областных органов государственной власти <1>. В Московской области - проекты распоряжений центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов Московской области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус органов, организаций или имеющие межведомственный характер <2>, а также проекты соглашений (договоров), заключаемых правительством Московской области, не носящих нормативного характера <3>.

-----  
<1> См.: Закон Оренбургской области от 15 сентября 2008 г. N 2369/497-IV-ОЗ "О профилактике коррупции в Оренбургской области" // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 29.08.2008. Ч. 1.

<2> См.: Закон Московской области от 10 апреля 2009 г. N 31/2009-ОЗ "О мерах по противодействию коррупции в Московской области" // Ежедневные новости. Подмосковье. 22.04.2009.

<3> См.: Постановление правительства Московской области от 5 мая 2010 г. N 309/18 "Об

утверждении Положения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых исполнительными органами государственной власти Московской области и государственными органами Московской власти Московской области, и их проектов" // Ежедневные новости. Подмоскowie. 14.05.2010.

Р.Р. Газимзянов и П.А. Кабанов делают вполне обоснованный вывод о том, что "дополнительные объекты (по мнению автора, дополнительно в качестве предмета. - **А.К.**) антикоррупционной экспертизы подлежат обязательному исследованию лишь государственными (ведомственными, региональными, межведомственными) и муниципальными экспертами или экспертными учреждениями и только в порядке, предусмотренном ведомственными, региональными или муниципальными нормативными правовыми актами" <1>.

-----  
<1> Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А. Указ. соч. С. 40.

Вполне очевидно, что дополнительный предмет антикоррупционной экспертизы не подлежит экспертной оценке на коррупциогенность со стороны федеральных органов юстиции и органов прокуратуры. Однако, по нашему мнению, нет ограничений на проведение такой экспертизы независимыми и общественными экспертами.

В юридической литературе <1> наряду с основным и дополнительным предметами антикоррупционной экспертизы выделяется специфический предмет (или объект, по мнению цитируемых авторов), к которому относятся **Конституция** РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы. При этом не следует забывать, что все проекты законодательных актов при их подготовке проходят как правовую, так и антикоррупционную экспертизу.

-----  
<1> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / Под ред. П.А. Кабанова. С. 13 - 20.

Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу разработанных федеральными органами исполнительной власти законопроектов. Антикоррупционная экспертиза законопроектов, разработанных в ином порядке, возложена на Комиссию Государственной Думы Федерального Собрания РФ по законодательному обеспечению противодействия коррупции.

В соответствии с **Положением** о Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению противодействия коррупции, утвержденным Постановлением Государственной Думы РФ от 21 мая 2008 г. N 496-5 ГД, Комиссия образована в том числе для анализа федерального законодательства для выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции. К числу основных задач деятельности Комиссии относятся:

проведение комплексного исследования федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции;

изучение законопроектов при подготовке их к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, представление в профильные комитеты Государственной Думы своих отзывов, предложений и замечаний по законопроектам;

анализ решений, принимаемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции, и информирование депутатов Государственной Думы о результатах проведенного анализа.

## **Глава 6. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

### **6.1. Сущность и содержание методики. Виды методик**

Внимание методическим аспектам антикоррупционной экспертизы уделялось с начала

разработки вопроса о проверке нормативных правовых актов в ходе совместной работы, проводимой с 2003 г. Счетной палатой РФ, Государственным университетом - Высшей школой экономики, Фондом "Индем", Национальным антикоррупционным комитетом, ЦСР.

В результате серии совместных дискуссий в 2004 г. на базе ЦСР была подготовлена "Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта" <1>, которая представляла собой методическое руководство для выявления и оценки норм, потенциально опасных в плане создания "законных" условий и предпосылок коррупционных действий должностных лиц государственных органов. В нее был включен примерный перечень коррупционных факторов (11 факторов) и примерный образец заключения по итогам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

-----  
<1> См.: Краснов М.А. и др. Анализ коррупционности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. М., 2004.

В 2008 г. ЦСР была подготовлена Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов <1>, предназначенная для применения в отношении как законов, так и подзаконных актов. В данной Методике описаны уже 22 коррупционных фактора, а также регламентированы вопросы порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, представлены виды антикоррупционной экспертизы, формы и результаты первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов, инструменты анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов, основные правила проведения антикоррупционной экспертизы.

-----  
<1> См.: Дмитриев Д.А. Соотношение методов научного исследования и методов проведения антикоррупционной экспертизы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. N 4. С. 75.

В 2008 г. на основе данной Методики были разработаны Примерная методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также Примерный порядок организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, которые были ориентированы на разработку и принятие методики и порядка проведения антикоррупционной экспертизы специальным нормативным правовым актом.

В 2009 г. Постановлениями Правительства РФ <1> были утверждены [Правила](#) и [методика](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Однако позднее, в 2009 г., был принят [Закон](#) об антикоррупционной экспертизе, и эти Постановления были отменены в связи с принятием нового [Постановления](#) Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

-----  
<1> См.: Постановления от 5 марта 2009 г. [N 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", от 5 марта 2009 г. [N 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".

Несмотря на кажущееся обилие методических и нормативных документов по антикоррупционной экспертизе, практика ее проведения приводит к очевидному выводу о том, что, по справедливому замечанию И.Н. Барцица, "отечественное правоведение еще не выработало оптимальных методик, которые позволяли бы проводить действенную экспертизу как действующих нормативных актов, так и их проектов" <1>.

-----  
<1> Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества: (к



разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы) // Государство и право. 2010. N 9. С. 17.

Не последнюю роль в данном выводе сыграла недостаточная определенность понятийного аппарата, в частности содержания и соотношения понятий "методика", "методические рекомендации", "методы".

В философской литературе под научным методом понимается "система регулятивных принципов и приемов, с помощью которых достигается объективное познание действительности" <1>. О.М. Сичивица понимает под методом систему регулятивных принципов практической или теоретической деятельности <2>.

-----  
<1> Степин В.С., Елсуков А.Н. Методы научного познания. Минск, 1974.

<2> Подробнее см.: Сичивица О.М. Методы и формы научного познания. М., 1972.

Важность метода при научных исследованиях можно понять, ознакомившись с мнением И.П. Павлова: "Метод - самая первая, основная вещь. От метода, от способа действия зависит вся серьезность исследования. Все дело в хорошем методе. При хорошем методе и не очень талантливый человек может сделать много. А при плохом методе и гениальный человек будет работать впустую и не получит ценных, точных данных" <1>.

-----  
<1> Павлов И.П. Лекции по физиологии. М., 1952.

Анализируя соотношение вышеуказанных понятий, Д.А. Дмитриев пришел к выводу: "нельзя считать, что метод - это прием или способ. Метод исследования представляет собой сложную совокупность разнообразных тактических, методических приемов, а также средств, обеспечивающих эффективность познания" <1>.

-----  
<1> Дмитриев Д.А. Соотношение методов научного исследования и методов научного познания // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2010. N 4. С. 76.

Действительно, метод лежит в основе методики.

Словарь практического психолога под редакцией С.Ю. Головина дает следующее толкование методики: "Методика - совокупность приемов, методов обучения чему-либо, методов целесообразного проведения некоей работы, процесса, или же практического выполнения чего-либо. Технические приемы реализации метода с целью уточнения или верификации знаний об изучаемом объекте" <1>.

-----  
<1> Головин С.Ю. Словарь практического психолога. Минск, 1998.

Методика - это способ применения комплексного подхода к исследованию чего-либо, поэтому в большинстве методик исследования применяются два метода и более.

Анализ нормативных предписаний должен быть комплексным, включающим социологические, статистические, экономические и, возможно, математические приемы и методы анализа нормативного регулирования. Приходится констатировать, что последние юристами почти не применяются из-за сложного и громоздкого методологического аппарата.

При оценке нормативных правовых актов на коррупциогенность можно использовать методы познания, содержание которых применительно к антикоррупционной экспертизе рассмотрено А.М. Цириным <1>. К ним относятся общелогический метод познания - анализ (переход от изучения целого к изучению его частей), методы опережающей информации, экспертных оценок, статические методы и др.

-----  
<1> Подробнее см.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 81 - 86.

Поскольку положения большинства нормативных правовых актов применяются

определенными органами власти, очень важно проанализировать работу органов власти, т.е. провести функциональный анализ. При прогнозировании применения той или иной нормы обязательно использование метода экстраполяции, что позволит предупредить применение конкретной нормы в коррупционных целях. Несмотря на то что существует необходимость рассмотрения каждой нормы акта в отдельности, эксперт не может увидеть полную картину, не применив системного анализа: он обязан учитывать системные связи отдельных норм. Также нужно понимать, что к оценке нормативного правового акта на коррупциогенность нужно привлекать экспертов в той области, в которой предполагается применение правового акта.

Подробнее остановимся на социологических методах, призванных выявить эффективность действующих или предложенных правил. Обычно к ним относят опрос и изучение документов.

С помощью опроса, самого распространенного исследовательского метода, может быть получена самая разнообразная информация (например, о преступности и ее причинах). Видами опроса являются беседа, интервью, анкетирование <1>.

-----  
<1> Подробнее см.: Анализ состояния законности и правопорядка в Российской Федерации: схема и методические рекомендации // Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2009. С. 33 - 39.

Беседа проводится по предварительно составленному плану в форме свободного общения (первоначальный план в ходе беседы может изменяться и дополняться). Получаемая информация в значительной мере определяет дальнейшее направление исследования. Преимущество беседы по сравнению с другими методами опроса заключается в том, что она позволяет изучать самые разные вопросы, затрагивать сложные проблемы, в которых эксперт иногда недостаточно разобрался и которые не всегда удается четко сформулировать (нередко четкие формулировки и пути решения проблем проявляются непосредственно в ситуации общения - опрашиваемый может стать активным участником исследования).

Беседа используется на начальных этапах исследования. Это позволяет не только получить ценную эмпирическую информацию и разработать иные опросные методики (опросник для интервью, анкету, программу наблюдения и т.п.). Недостатком беседы как метода опроса является трудоемкость и малая степень формализации (трудность сопоставления результатов различных бесед). Поэтому в широких масштабах этот метод, как правило, не используют.

Интервью в отличие от беседы более скоротечно, более жестко "запрограммировано" и содержит конкретные вопросы. Социологи выделяют следующие виды интервью: свободное и стандартизированное. Свободное интервью отличается от беседы наличием вопросника. Но при этом возможно и отклонение в сторону по ходу опроса, если опрашиваемый затрагивает интересные для исследователя вопросы. Стандартизированное интервью проводится строго по вопросам, задаваемым в одинаковой форме. В отдельных случаях в опроснике предусматривается несколько вариантов ответов, из которых респондент должен выбрать предпочтительный. Стандартизированное интервью может проводиться с участием значительного числа помощников, которые не обладают большой социологической грамотностью (строгая формализация процедуры не позволяет им делать ошибок).

По числу опрашиваемых выделяют индивидуальное и групповое интервью. Индивидуальное интервью позволяет уточнять и углублять вопросы, групповое экономит время и затраты, хотя степень точности такого опроса уменьшается. Групповое интервью используют в ситуациях, когда строгость измерения не принципиальна.

По кратности опроса выделяют однократное и панельное интервью. Первое проводится один раз, панельное - это многократный опрос одной и той же группы. Панельное интервью позволяет изучить, как изменилось мнение участников группы по какому-либо вопросу после какого-либо события.

Анкетирование - один из наиболее распространенных и эффективных методов сбора первичной социологической информации. Анкетирование осуществляется посредством выдачи опрашиваемым анкеты - документа, содержащего перечень определенных вопросов.

Так, в 2010 г. Научно-исследовательским институтом Академии Генеральной прокуратуры РФ проведено обобщение складывающейся практики проведения органами прокуратуры

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В анкетировании приняли участие 629 прокурорских работников из всех субъектов РФ из числа непосредственно участвовавших в антикоррупционной экспертизе или курирующих ее проведение в органах, подчиненных прокуратурам субъектов РФ. Перед прокурорскими работниками ставились наиболее важные и актуальные вопросы, касающиеся проведения антикоррупционной экспертизы <1>.

-----  
<1> См.: [Приложение 3](#) настоящего издания.

По сравнению с другими методами опроса анкетирование обладает рядом преимуществ: позволяет опросить большие группы людей в короткий срок с малой затратой сил; дает возможность максимально формализовать опрос, обеспечивает возможность компьютерной обработки и анализа исследовательского материала; дает хорошую сопоставимость эмпирических данных; обеспечивает анонимность ответов.

В анкете выделяют вводную, статусную, основную и заключительную части. В вводной части обычно указывается цель исследования и кто его проводит, в статусной - это информация о том, кто заполняет анкету. Основная часть - перечень вопросов. Заключительная часть может содержать благодарность и предложения высказать пожелания по изучаемой проблеме или совершенствованию анкеты.

Вопросы анкеты по форме могут быть:

дихотомическими (предусматривать только ответы "да" или "нет");

закрытыми (содержать перечень возможных ответов);

открытыми (опрашиваемый должен сформулировать и написать ответ самостоятельно);

комбинированными (открыто-закрытыми: после вопроса дается несколько вариантов ответа, опрашиваемому предоставляется возможность высказать и свое мнение - оставляется место для письменного ответа);

прямыми и косвенными;

личными и безличными.

Изучение документов в социологии имеет особую ценность, поскольку многие социальные факты регистрируются в тех или иных материалах, отчетах, уголовных делах, статистических картах и т.п. Изучение документов проводится по специальной программе, в которой указывается, какие документы и где подлежат изучению. Основная часть программы - перечень вопросов, подлежащих изучению. Ответы на эти вопросы принято формализовать, что делает результаты таких исследований сопоставимыми. Различие между изучением документа и интервьюированием заключается в том, что исследователь не задает вопросов, а сам пытается найти на них ответы, читая документ. По результатам изучения документов обычно составляются таблицы. В отдельных случаях это могут быть протоколы изучения, к которым иногда прилагаются копии наиболее интересных документов.

Одним из методов изучения документов является контент-анализ (от английского "content analysis" - анализ содержания). Этот метод обычно применяют при анализе публикаций в СМИ, где содержится немало ценной информации, в том числе о коррупционных факторах в нормативных правовых актах или разрабатываемых проектах.

Практическое применение методов для решения той или иной задачи в формализованном виде образует методику, т.е. систему предписаний (категорических или альтернативных), регламентирующих выбор и порядок применения в определенной последовательности и в определенных (существующих или создаваемых) условиях методов выявления коррупционных факторов.

Е.Р. Россинская предлагает следующую классификацию методик: общая методика, родовые (общие для данного рода, например методика юридико-лингвистической антикоррупционной экспертизы), типовые (методика решения типовых экспертных задач экспертизы данного рода) и конкретные (методика данного экспертного исследования) <1>.

-----  
<1> См.: Россинская Е.Р. Правовые и методологические проблемы антикоррупционной

экспертизы // [Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов](#) и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. С. 78.

Следует согласиться с Д.А. Дмитриевым, который, анализируя официальную [Методику](#) проведения антикоррупционной экспертизы, обращает внимание на ее недостатки <1>. В частности, в ней дан перечень коррупциогенных факторов, рамками которого эксперт будет ограничен, тогда как в методике должны быть предусмотрены более тонкие технологии для обнаружения в нормативных правовых актах нетипичных коррупциогенных факторов.

-----  
<1> Подробнее см.: Дмитриев Д.А. Указ. соч. С. 75 - 78.

Данная [Методика](#) не позволяет сделать вывод о фактическом использовании норм права в коррупционных целях, также она не дает ответа на вопрос о предумышленности включения в нормативный правовой акт коррупциогенных факторов, что является важным аспектом предупреждения коррупции.

И наконец, [Методика](#) проведения антикоррупционной экспертизы не позволяет оценить "объем" коррупциогенности нормы права, т.е. не показывает, какова возможность использования такой нормы в коррупционных целях. Иными словами, наличие коррупциогенных факторов не означает автоматически использующих ее коррупционных практик, относительно которых можно просчитать "объем" коррупциогенности. Он должен быть просчитан хотя бы для того, чтобы оценить размер угрозы, создаваемой коррупциогенностью нормативного правового акта.

Д.А. Дмитриев делает обоснованный вывод о том, что официальная [Методика](#) ограничена в достижении целей антикоррупционной экспертизы, определенных ее сущностью и назначением.

По мнению отдельных авторов, [Методика](#) антикоррупционной экспертизы основана на трех принципах:

типизация "корней" коррупции, которые формализованы в виде коррупциогенных факторов;

системность - должны выявляться и устраняться все предпосылки; если ограничиться только некоторыми из них, то изменений не произойдет;

проверяемость и публичность - принципиально важно, чтобы заключения экспертов, проводящих экспертизу, были облечены в определенную форму, чтобы было легко проверить, не произошло ли сокрытия коррупциогенных факторов <1>.

-----  
<1> См.: Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. [Коррупция и законодательство](#): анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. N 2. С. 77 - 88.

Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов, подготовленная ЦСР, могла бы стать прототипом официальной методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Однако и она не отвечает всем требованиям, которые предъявляются к официальной [Методике](#). Для того чтобы отвечать современным потребностям антикоррупционной экспертизы, методика должна содержать в себе все вышеперечисленные методы исследования и проводить ее должны специалисты в той области, которую затрагивает исследуемый акт.

Для эффективного проведения антикоррупционной экспертизы уполномоченным субъектом целесообразно подготовить методические рекомендации, где необходимо в виде алгоритма отразить последовательность всех проводимых действий.

В качестве примера можно привести подготовленные в Генеральной прокуратуре РФ Методические рекомендации по организации органами прокуратуры проверок нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на коррупциогенность (М., 2010).

Минюстом России подготовлены и направлены в территориальные органы рекомендации по проведению обзора законодательства субъектов РФ в целях выявления в нем положений, способствующих проявлению коррупции <1>.

-----

<1> См.: Письмо Минюста России от 18 мая 2009 г. N 01-1905/09.

Методические рекомендации должны определять критерии оценки нормативных правовых актов, содержать правила проведения экспертизы и порядок оформления результатов экспертизы.

[Правила](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов утверждены Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96.

Указанный правовой акт содержит следующие общие правила:

проведение Минюстом России антикоррупционной экспертизы по определенному ему указанным актом предмету;

отражение результатов антикоррупционной экспертизы в формализованном заключении;

проведение независимой антикоррупционной экспертизы юридическими и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы, в соответствии с единой [Методикой](#) проведения антикоррупционной экспертизы;

размещение федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями - разработчиками проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации, на своих официальных сайтах в Интернете с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;

внесение проектов нормативных правовых актов Президенту РФ и (или) в Правительство РФ с приложением поступивших заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Разработчики проектов нормативных правовых актов на основе общих правил подготавливают детализированный порядок проведения антикоррупционной экспертизы с учетом установленного регламента по вопросам нормотворческой деятельности.

Оценка проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность проводится по форме (общая) и по существу. В целом поддерживая подходы А.М. Цирина <1>, хотелось бы обратить внимание читателя на некоторые моменты.

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 94 - 109.

Общая оценка направлена прежде всего на выявление в проекте юридических ошибок, которые подчас имеют качество коррупциогенных факторов (см. [гл. 2](#) настоящего издания). Общая оценка проводится в рамках как правовой экспертизы, так и собственно антикоррупционной экспертизы.

Перечень наиболее распространенных недостатков проектов нормативных правовых актов, которые надлежит выявлять эксперту при проведении их правовой экспертизы, рассмотрен Т.Н. Москальковой и В.В. Черниковым <1>.

-----  
<1> Подробнее см.: Москалькова Т.Н., Черников В.В. [Указ. соч.](#) С. 336 - 341.

Общая оценка проекта нормативного правового документа предназначена для определения необходимости изменения юридического регулирования <1>, что обуславливается наличием проблемной ситуации, которая затрагивает интересы всего общества или государства и не может разрешиться естественным образом с течением времени без вмешательства органов государственной власти, а также не может быть устранена в процессе деятельности государственных органов в пределах их компетенции.

-----  
<1> Иногда под ней понимается содержательный анализ проекта нормативного правового акта.

В ходе содержательного анализа проекта нормативного правового акта необходимо установить также, что:

юридическое решение принимается на основе учета интересов всех (или большей части) заинтересованных социальных групп и лиц;

нормативный правовой акт является приемлемым: ожидаемые положительные результаты его действия будут превышать отрицательные результаты и затраты;

принимается предпочтительное правовое решение: выбран тот вариант нормативного правового акта, от которого ожидаемая польза будет максимальной, а ожидаемые затраты и потери - минимальными.

Содержательная оценка проекта нормативного правового акта предполагает получение материалов, послуживших основой для его разработки. Одним из важнейших требований к выполнению такой работы служит полнота исследования проблемы и предлагаемого варианта ее разрешения (исключение возможности ошибки, связанной с пропуском при анализе каких-либо особенностей существующей ситуации или коррупционных последствий принятия нормативного правового акта).

Для общей оценки проекта нормативного правового акта требуется также:

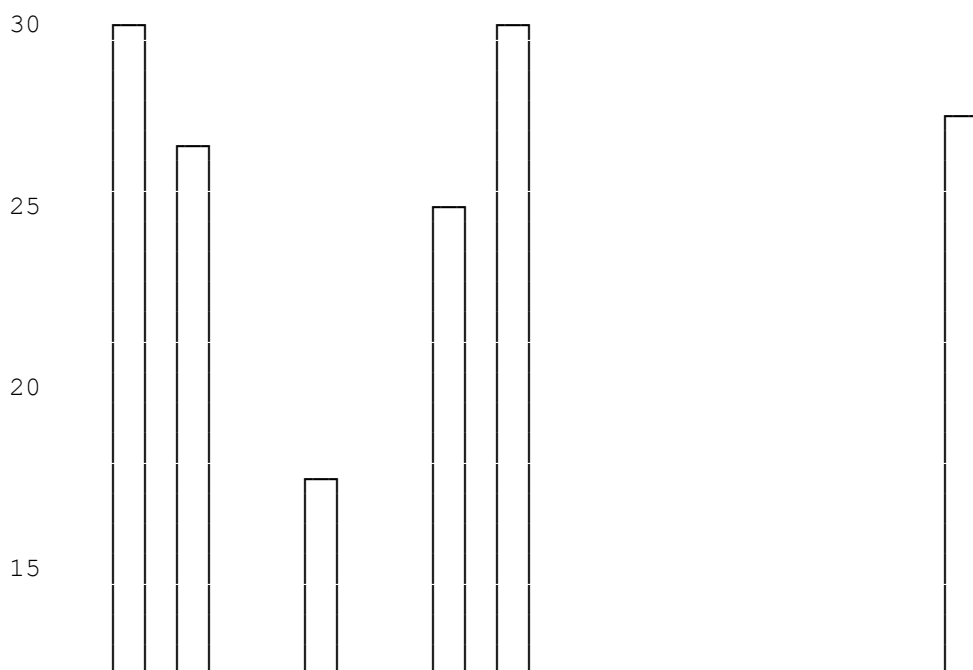
выявить все возможные последствия действия нормативного предписания (ближайшие и отдаленные, прямые и опосредованные), т.е. предусмотреть возможные коррупционные проявления в случае принятия нормативного правового акта;

проанализировать возможный результат действия всех частей предлагаемого регулирования (на основе сопоставления с иными существующими и возможными вариантами разрешения данной проблемы, опыта урегулирования тождественных и сходных ситуаций).

Общая оценка должна учитывать специфику регулируемых отношений, а с учетом особенностей антикоррупционной экспертизы - наиболее коррупционнoемкие сферы общественных отношений.

Исследования прокурорских работников, задействованных в проведении антикоррупционной экспертизы, показали, что чаще всего коррупциогенные факторы встречаются в области административных процедур (30%); распоряжения государственным и муниципальным имуществом (30%); государственной и муниципальной службы (28%); бюджетного законодательства (26%); закупок для государственных и муниципальных нужд (25%). Также была выявлена общая тенденция большого количества нарушений законодательства на местном уровне и в сфере управления органов местного самоуправления (рис. 2).

Уровень  
рейтинга, %





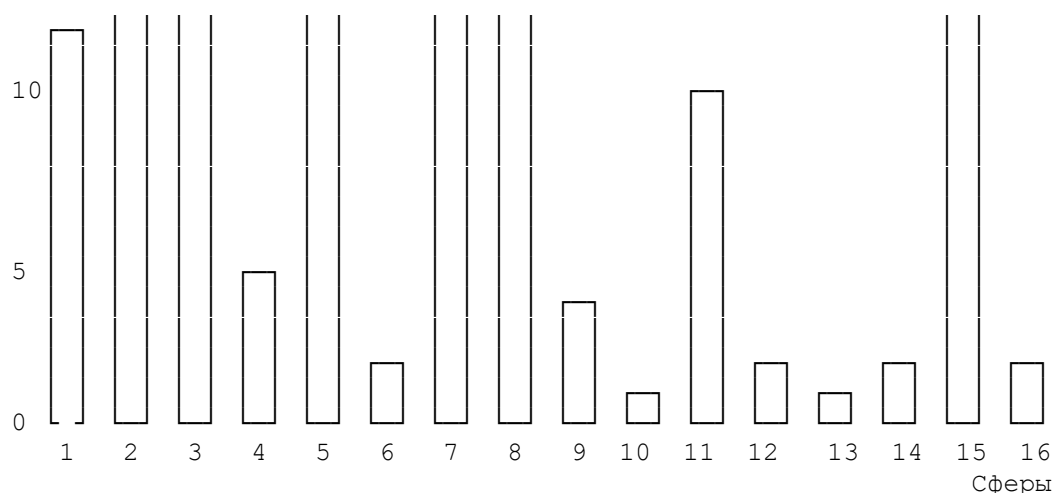


Рис. 2. Рейтинг сфер правового регулирования, в которых встречаются коррупциогенные факторы <1>: 1 - формирование и деятельность государственных и муниципальных органов; 2 - административные процедуры; 3 - бюджетное право; 4 - налоговое право; 5 - предпринимательская деятельность; 6 - привлечение к административной ответственности; 7 - закупки для государственных и муниципальных нужд; 8 - распоряжение государственным и муниципальным имуществом; 9 - природоохранное законодательство; 10 - регистрация прав и фактов; 11 - выдача лицензий и разрешений; 12 - договорные отношения; 13 - здравоохранение; 14 - образование; 15 - государственная и муниципальная служба; 16 -иные сферы

<1> См.: Дмитриев Д.А., Какителашвили М.М., Непомнящий В.А. Указ. соч. С. 57.

Общая оценка предполагает юридический анализ проекта нормативного правового акта, по результатам которого целесообразно получить ответы на следующие вопросы <1>.

<1> Подробнее см.: Подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов в органах прокуратуры субъектов Российской Федерации: Науч.-метод. пособие // Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2005.

1. Входит ли данная сфера в предмет исключительного или совместного ведения Российской Федерации, субъектов РФ либо местного самоуправления? Не является ли предмет правового акта частью исключительной компетенции другого органа государственной власти или органа местного самоуправления?

2. Соответствуют ли нормы правового акта Конституции РФ? Не являются ли они нарушением прав субъектов, на которых эти нормы распространяются?

3. Правомерно ли соотношение прав и обязанностей граждан и государства в предлагаемом юридическом акте? Соответствуют ли его нормы международному праву и международным договорам России?

4. Соответствуют ли нормы правового акта действующим юридическим предписаниям, определяющим основы затронутых отношений? Для правовых актов, вводящих особенности регулирования определенных отношений для отдельных субъектов, - насколько правомерно и целесообразно выведение некоторых субъектов из-под действия существующего общего правила?

5. Порождает ли введение предлагаемого юридического предписания коллизии в системе

права? Необходимо ли изменение действующих юридических положений (в том числе отмена действующих в настоящее время правовых актов)? Все ли необходимые юридические нормы подготовлены для принятия одновременно с данным актом?

6. Насколько полно по отношению к исходной проблеме определен предмет юридического регулирования и насколько необходимы нормы правового акта для достижения его целей (нельзя ли от них отказаться)?

7. Насколько полно в правовом акте реализованы положенные в его основу цели и принципы?

8. Определены ли процедуры реализации предложенных норм, порядок правоприменения и способы разрешения конфликтных ситуаций? Является ли предлагаемая регламентация достаточной? Все ли необходимые нормы и их элементы имеются? Соотносятся ли права и обязанности, устанавливаемые данным правовым актом? Насколько конкретно и однозначно они определены?

9. Соответствует ли предлагаемый срок вступления в силу правового предписания возможностям задействованных органов и лиц по его реализации?

10. Насколько правильно проведено делегирование полномочий?

11. Для правового акта о внесении изменений и (или) дополнений в действующие юридические предписания - насколько удобна работа с имеющимся правовым актом и его изменениями, нет ли необходимости принятия правового акта в новой редакции (сведения всех накопленных и предлагаемых изменений в единый текст)?

12. Нет ли в правовом установлении ненормативных позиций, повторяющих имеющиеся нормы и правила?

13. Каков ожидаемый срок неизменного действия данного правового акта? Как можно его продлить? Есть ли правовые положения более общего характера, принятие или изменение которых потребует пересмотра данного юридического предписания? Когда предполагается это сделать?

14. Заложена ли возможность оценки эффективности правового акта (определена ли и насколько четко определена его цель)?

15. Можно ли обойти нормы правового установления? Каким образом?

Прежде всего для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта.

Как отмечает А.М. Цирин, данное требование достигается двумя путями:

проверкой каждой нормы на предмет наличия в ее тексте коррупциогенных факторов;

сопоставлением каждого коррупциогенного фактора, предусмотренного методикой, со всеми нормами проекта нормативного правового акта на предмет их присутствия <1>.

-----  
<1> Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 92.

Каждый выявленный коррупциогенный фактор должен быть описан, и должны быть предложены конкретные меры по его устранению из нормативного правового акта или его проекта.

При проведении антикоррупционной экспертизы следует использовать как общетеоретические и специальные познания, так и знание практики применения законодательства и подзаконных актов. Для детального изучения действующей практики рекомендуется обращение к СМИ, Интернет-источникам, консультациям в государственных органах (в том числе выполняющих функции контроля и надзора), общественных и саморегулируемых организациях.

Целесообразно использовать предварительный анализ сложившейся коррупционной практики и действующих коррупционных схем. Это позволит выявить не только типичные, но и специфические, характерные для данной сферы деятельности, коррупциогенные факторы.

Технологии формализации результатов проверки могут быть разнообразными. Рекомендующим в специальной литературе является отражение перечней выявленных коррупциогенных факторов в виде таблиц (не исключены и другие способы).

## 6.2. Понятие коррупциогенных факторов и их виды

Коррупциогенные нормы содержат коррупциогенные факторы <1>, т.е. такие дефекты нормы, которые способствуют или могут способствовать коррупционным проявлениям <2>, в том числе создавать условия для их формальной легитимности.

<1> Под коррупциогенными факторами понимаются источник, причина коррупционного проявления, в том числе коррупционного правонарушения. Правовая норма обладает признаком коррупциогенности, т.е. потенциальной возможности коррупционного поведения, в то время как реальная причина (коррупциогенный фактор) связана с волевой сферой поведения человека.

<2> В литературе иногда речь идет о проявлениях коррупциогенности, под которыми понимаются положения, при определенных условиях свидетельствующие об уже совершенных коррупционных преступлениях и (или) способствующие проявлению коррупциогенных факторов.

И.А. Захарова понимает под коррупциогенным фактором положения нормативных правовых актов (их проектов), принятых с нарушениями правил юридической техники. Такой фактор представляет собой дефект правовой нормы, заключающийся в ее неспособности четко и строго определять рамки деяний субъектов, а значит, отвечать потребностям правового регулирования. По ее мнению, причинами появления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов являются нарушения как нормативно не закрепленных правил юридической техники, так и некоторых установленных действующим законодательством норм, регулирующих правотворчество <1>.

<1> См.: Захарова И.А. Указ. соч. С. 85.

Коррупциогенная норма порождает или может породить коррупционные правонарушения.

Устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах (т.е. коррупциогенных норм) возможно в процессе нормотворческой деятельности органа, принявшего акт (нормотворческого органа), либо реализации правоохранительных функций уполномоченными государственными органами, в том числе органами прокуратуры. По своей сути устранение коррупциогенных факторов в правовых нормах направлено на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности.

Методика проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов устанавливает две группы типовых коррупциогенных факторов.

К первой группе относятся факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

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

Вторая группа - это факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:

наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;

злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами);

юридико-лингвистическая неопределенность.

Анализ правоприменительной практики (рис. 3) показывает, что наиболее типичными коррупционными факторами являются: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле "вправе"; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; отсутствие или неполнота административных процедур <1>.

<1> Подробнее см.: Дмитриев Д.А., Какителашвили М.М., Непомнящий В.А. Указ. соч. С. 57. Следует отметить, что согласно Методике осуществления мониторинга правоприменения информация о наиболее часто встречающихся коррупционных факторах в нормативных правовых актах является одним из показателей мониторинга правоприменения, проводимого в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупционных факторов (подп. "г" п. 9).

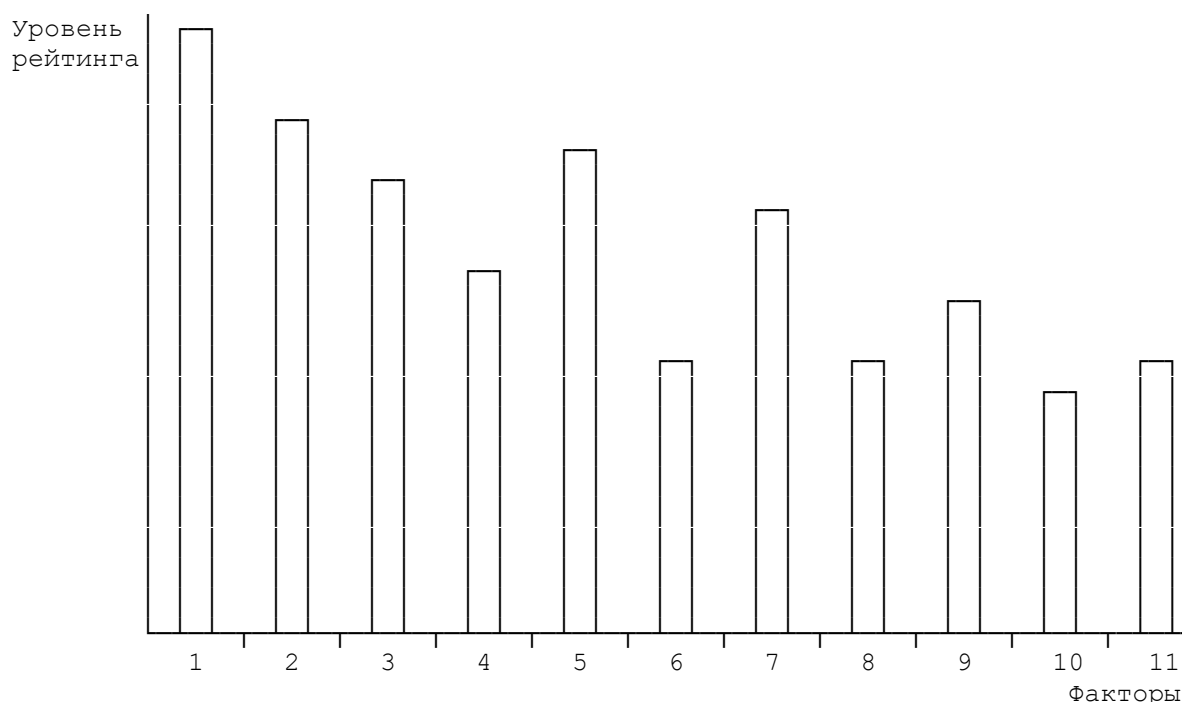


Рис. 3. Рейтинг коррупционных факторов:  
 1 - широта дискреционных полномочий; 2 - определение компетенции по формуле "вправе"; 3 - выборочное изменение объема права; 4 - чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; 5 - принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; 6 - заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий; 7 - отсутствие или неполнота административных процедур; 8 - отказ от конкурсных (аукционных) процедур; 9 - наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; 10 - злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами); 11 - юридико-лингвистическая неопределенность

Наблюдается тенденция сокращения количества типовых коррупционных факторов. Так, в Методике первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов <1>, подготовленной ЦСР, было предусмотрено 22 коррупционных фактора, в [Правилах](#),

утвержденных Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195, - 17 факторов, а в действующей [Методике](#) проведения антикоррупционной экспертизы - только 11.

-----  
<1> См.: Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. М., 2004.

Данное обстоятельство объясняется тем, что, как справедливо отмечает И.Н. Барциц, отечественное правоведение еще не выработало оптимальных методик, которые позволяли бы проводить качественную экспертизу как действующих нормативных актов, так и их проектов <1>.

-----  
<1> См.: Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества: (к разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы) // Государство и право. 2010. N 9. С. 17.

В целях эффективного проведения антикоррупционной экспертизы необходимо понимание содержания каждого коррупционного фактора и метода их выявления.

### 6.3. Коррупционные факторы, устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения должностных лиц

**Широта дискреционных полномочий.** Коррупционный фактор "широта дискреционных полномочий" имеет следующие проявления:

отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения;

наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Дискреционные полномочия предусматривают возможность государственных и муниципальных органов, их должностных лиц действовать по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств, принимать самостоятельные решения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Сущность понятия "усмотрение" заключается в следующем <1>:

усмотрение является устоявшимся методом государственного и муниципального управления, применяемым для разрешения вопросов, в отношении которых нет конкретного ответа в законодательстве, или для разрешения конфликтов между субъектами;

-----  
<1> Подробнее см.: Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М., 2009. С. 66.

в усмотрении органов и их должностных лиц не должно быть неограниченного субъективизма. Оно должно быть обосновано данными науки управления и сдерживаться различными правовыми механизмами;

усмотрение органов и их должностных лиц не должно противоречить принципу законности, так как оно применяется на основании общих требований закона. В его содержание вкладываются целесообразность и законность. Это разумное творческое обеспечение законности;

усмотрение не допускается там, где установлена четкая правовая конкретность компетенции в деятельности органов и их должностных лиц;

злоупотребление отдельными органами и их должностными лицами усмотрением ведет к различным правонарушениям, в том числе коррупционного характера;

усмотрение органов и их должностных лиц в некоторых случаях является необходимым. Однако при решении большинства задач усмотрение органов и их должностных лиц должно быть сведено к минимуму.

Дискреционные полномочия - совокупность прав и обязанностей органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, предоставляющих органу или должностному лицу возможность по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого решения (управленческого, юрисдикционного и т.д.)

либо возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких вариантов решений, предусмотренных нормативным правовым актом.

Следует обратить внимание, что речь идет не об отсутствии дискреционных полномочий, а о необоснованно широком их перечне в нормативном правовом акте (или проекте).

Исполнительно-распорядительная деятельность невозможна без наличия свободного усмотрения субъектов правоприменения, реализующих собственную компетенцию или компетенцию органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, коммерческой или некоммерческой организации. Их полномочия не всегда могут быть установлены предельно четко, и в зависимости от складывающихся условий в пределах, дозволенных законодательством, они руководствуются собственным усмотрением. Поэтому когда нормативный правовой акт (проект) предоставляет субъекту правоприменения несколько возможных вариантов решений (действий) без точного определения оснований для принятия одного из них, возникают условия для коррупционных проявлений (коррупционные риски).

## Пример 2

Постановлением главы Юсьвинского муниципального района Пермского края от 15 декабря 2009 г. N 574 "Об утверждении Положения о системе оплаты труда работников муниципальных учреждений культуры, финансируемых из бюджета Юсьвинского муниципального района" было предусмотрено, что молодым специалистам в течение трех лет с момента окончания учебного заведения выплачивается стимулирующая выплата, **которая может производиться как постоянно, так и одновременно**. Однако Положением не было определено, при каких обстоятельствах выплата должна производиться одновременно, а при каких - постоянно. Прокурором Юсьвинского района было внесено требование об изменении нормативного правового акта, которое удовлетворено <1>.

-----  
<1> См.: Медякова Н.В. Коррупциогенный фактор "широта дискреционных полномочий" (сущность, содержание, способы выявления, проблемы и их решение) // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 231.

Следует отличать наделение дискреционными полномочиями из-за несовершенства закона либо несовершенства юридической техники от "запрограммированных" дискреционных полномочий, которые допускаются законодателем "из лучших побуждений" <1>, т.е. в целях реализации задач нормативно-правового регулирования той или иной сферы общественных отношений.

-----  
<1> См.: Головшинский К.И. Коррупциогенность правовых норм / Под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. М., 2001. С. 19.

Отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, а также наличие дублирующих полномочий органов и их должностных лиц (если они не выступают в качестве дефектов правотворчества) могут быть задуманы правотворцами с тем, чтобы максимально обеспечить гибкость и оперативность принятия управленческих решений. Однако это может способствовать детерминизации коррупционных проявлений в деятельности данных органов и лиц <1>. Следовательно, необоснованно широкие пределы свободного усмотрения субъектов правоприменения должны быть ограничены.

-----  
<1> См.: Колесов Р.А. Широта дискреционных полномочий и определение компетенции по формуле "вправе" как коррупциогенные факторы: теоретический анализ и практическое проявление // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. С. 216.

Например, в нормативном правовом акте (проекте) по возможности следует установить



четкие критерии для применения санкций, существенно различающихся по степени тяжести; указать точно, какие варианты решений охватывает компетенция органа (должностного лица, руководителя коммерческой организации), каковы основания и условия принятия того или иного решения.

Как отмечается в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 21 июня 2010 г. "О практике проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов" <1>, коррупциогенные факторы, связанные с необоснованно широким пределом усмотрения в связи с реализацией установленной компетенции должностных лиц, продолжают оставаться наиболее распространенными. Часто названные коррупциогенные факторы выявляются в соответствующих административных регламентах или иных аналогичных документах (например, положениях об отдельных видах деятельности) органов государственной власти субъектов РФ.

-----

<1> В указанном письме на основе обобщения практики органов прокуратуры даются методические рекомендации по организации и проведению органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы. Письмо подписано первым заместителем Генерального прокурора РФ А.Э. Буксманом и направлено начальникам управлений Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах, прокурорам субъектов РФ и приравненным к ним прокурорам. Официально не опубликовано.

### Пример 3

Приказом Государственной инспекции по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Пермского края от 30 декабря 2009 г. N СЭД-52-02-33-154 утвержден Административный регламент по исполнению государственной функции осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания на территории Пермского края, за исключением государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

Согласно п. 3.7.5 Административного регламента, если в результате проверки должностным лицом Инспекции выявлено, что объектам животного мира и среде их обитания причинен вред, гражданам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, виновным в причинении вреда, предлагается возместить его добровольно либо по решению суда или арбитражного суда. При этом ни сроки добровольного возмещения вреда, ни сроки обращения с соответствующим заявлением в суд (арбитражный суд), ни ответственные за взыскание вреда лица Административным регламентом не были определены.

В соответствии с п. 3.8.5 Административного регламента в случае "добровольной неуплаты штрафа" в тридцатидневный срок, предусмотренный КоАП РФ, постановление о наложении административного штрафа направляется для принудительного исполнения в территориальные подразделения Федеральной службы судебных приставов по Пермскому краю. Вместе с тем ни лицо, ответственное за направление материалов судебным приставам, ни срок их направления Административным регламентом также не были определены. В связи с отсутствием в Административном регламенте сроков, условий, оснований принятия решения (широта дискреционных полномочий) прокуратурой края было направлено требование об изменении нормативного правового акта, которое полностью удовлетворено <1>.

-----

<1> См.: Медякова Н.В. Указ. соч. С. 230 - 231.

Коррупциогенный потенциал дискреционных полномочий проявляется в тех случаях, когда не определены сроки, условия и основания принятия решения. Под сроком принятия решения следует понимать определенный промежуток времени, в течение которого должно быть принято соответствующее управленческое решение, а также момент наступления, исполнения данного

решения.

Условие принятия решения связано с каким-либо обстоятельством, от которого зависит его принятие. Основанием является причина, достаточный повод, оправдывающие что-нибудь <1>. Их отсутствие может легитимировать длительное затягивание решения (или его отсутствие) какого-либо вопроса, затрагивающего права и законные интересы граждан и организаций. Неопределенность означает "точно не установленный, не вполне отчетливый, уклончивый" <2>.

-----  
<1> См.: Ожегов С.И. Указ. соч. С. 397.

<2> Там же. С. 349.

Неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения по сути ничем не отличается от полного их отсутствия. Выступая своеобразным легальным прикрытием, такие формулировки являются питательной средой для всевозможных коррупционных проявлений, основанных на широких пределах усмотрения органов и их должностных лиц <1>.

-----  
<1> См.: Колесов Р.А. Указ. соч. С. 217.

#### Пример 4

В Постановлении администрации Брянской области от 13 июля 2007 г. N 549 утвержден Порядок предоставления субсидий участникам подпрограммы "Развитие ипотечного кредитования в жилищном строительстве области" областной целевой программы "Жилище" на 2007 - 2010 годы. В п. 2.10 Порядка **не определены конкретные условия и основания принятия областной комиссией по предоставлению субсидий решений** о дальнейшем предоставлении субсидий участникам подпрограммы в случаях прекращения участником трудовых отношений с бюджетным учреждением, при просрочке участником исполнения обязательств по внесению ежемесячного платежа.

#### Пример 5

Решением Совета депутатов городского округа Саранск от 19 января 1999 г. N 276 утверждено Положение об управлении муниципальной собственностью городского округа Саранск. Положением определено, что решение о безвозмездной передаче (дарении) объектов муниципальной собственности, приобретенных муниципальными учреждениями за счет средств, выделенных им по смете, а также за счет средств от предпринимательской или иной приносящей доход деятельности, принимается руководителем учреждения с письменного согласия главы администрации. Применение данного правового акта создает возможность бесконтрольного использования бюджетных средств для приобретения подарков, произвольного выделения их по усмотрению должностных лиц администрации, произвольного и бесконтрольного отчуждения объектов муниципальной собственности по субъективному усмотрению должностных лиц <1>.

-----  
<1> Здесь и далее приводятся примеры выявленных в 2008 - 2010 гг. органами прокуратуры коррупционных факторов, содержащихся в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, содержащихся в справках о результатах проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции, проведенных Управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры РФ или представленных в указанное Управление прокурорами субъектов РФ.

#### Пример 6

Приказом Минсельхоза России, Минфина России, Минэкономразвития России, Минпромэнерго России от 7 июня 2005 г. N 103/69н/119/113 "О Федеральной и территориальной комиссиях по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей"

утверждено [Положение](#) о территориальной комиссии по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей. [Пунктом 7](#) Положения установлено, что заседания территориальной комиссии проводятся **по мере необходимости**. Отсутствие установленной периодичности проведения заседаний комиссии или критериев определения необходимости проведения указанного заседания может повлечь нарушение прав сельскохозяйственных производителей на получение государственной поддержки.

Наличие дублирующих <1> полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) также свидетельствует о наличии в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенного фактора, позволяющего принимать решения, находящиеся в компетенции иных органов или должностных лиц, а также приводит к "размыванию" ответственности, к невозможности установить виновного в бездействии.

-----  
<1> Дублировать (в одном из значений) - выполнять что-нибудь сходное, одинаковое, параллельно с другим (см.: Ожегов С.И. Указ. соч. С. 156).

В управленческих процессах дублирование полномочий органов и их должностных лиц рассматривается, как правило, как негативное обстоятельство <1>, которое устраняется посредством нормативно-правового регулирования <2>.

-----  
<1> См., например: Демидов М.В. [Место и роль контрольно-счетных органов](#) в системе государственного финансового контроля России // Конституционное и муниципальное право. 2010. N 1.

<2> См., например: [Указ](#) Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах", которым в качестве одного из приоритетных направлений административной реформы определено исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Дублирование полномочий имеет место тогда, когда в нормативном правовом акте (проекте) закреплено: дублирование только прав; дублирование только обязанностей; дублирование и прав, и обязанностей в совокупности.

Во всех случаях дублирование в равной степени может приводить к коррупционным проявлениям <1>.

-----  
<1> См.: Колесов Р.А. Указ. соч. С. 217.

Пример 7

В п. 2.1 Положения о Службе государственного строительного надзора Ивановской области, утвержденного Постановлением правительства Ивановской области от 15 марта 2006 г. N 36-п, установлено, что "основными задачами Службы в установленной сфере деятельности является осуществление государственного строительного надзора: а) при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства; б) при капитальном ремонте объектов капитального строительства, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов, проектная документация которых подлежит государственной экспертизе в соответствии со [статьей 49](#) Градостроительного кодекса Российской Федерации либо проектная документация таких объектов является типовой проектной документацией или ее модификацией". Данная норма противоречит положениям [ст. 54](#) ГсК РФ, поскольку положение распространяет сферу государственного строительного надзора службы на все без исключения объекты капитального строительства, без учета установленных данной статьей Кодекса ограничений для органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственный строительный надзор в части поднадзорных объектов. В данном случае имеет место дублирование полномочий федеральных органов исполнительной власти без их четкого разграничения.

Коррупциогенный фактор выявлен прокуратурой края в Административном регламенте Министерства природных ресурсов Пермского края по исполнению государственной функции предоставления лицензий на пользование недрами по общераспространенным полезным ископаемым, утвержденном Приказом Министерства природных ресурсов Пермского края от 17 июня 2010 г. N СЭД-30-01-03-190.

В соответствии с п. 3.2.1.2 Административного регламента начальник уполномоченного отдела осуществляет прием соответствующей заявки на получение лицензии, проводит проверку комплектности представленных документов, после чего передает заявку специалисту. Специалист, в свою очередь, (в соответствии с п. 3.2.2.2 Административного регламента) вновь проверяет состав представленных документов. Таким образом, начальник отдела и специалист отдела дублируют функции друг друга при осуществлении своих полномочий. Это позволяет начальнику отдела не исполнять в полном объеме возложенные на него обязанности, ссылаясь на компетенцию своего подчиненного, а подчиненному - ссылаться на компетенцию начальника, что создает положение неопределенности для заявителя. В подобной ситуации сразу два должностных лица могут принимать или не принимать решение, т.е. оба они наделены "широтой дискреционных полномочий". Прокуратурой края внесено требование об изменении указанного Административного регламента <1>.

-----  
<1> См.: Медякова Н.В. Указ. соч. С. 233 - 234.

Наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) может быть выявлено как при анализе алгоритма действий, содержащегося в нормативном правовом акте, так и при сопоставлении этого акта с другими. Наиболее сложным представляется выявление данного коррупциогенного фактора, если дублирование полномочий носит разноуровневый характер. Такое выявление возможно лишь при условии хорошего знания федерального законодательства, законодательства субъекта РФ и муниципального нормативно-правового регулирования. Так, на муниципальном уровне распространено незаконное возложение на некоторые органы контрольных и надзорных полномочий, а также разрешительных функций, что приводит к фактическому дублированию деятельности различных контрольно-надзорных органов.

Анализ практики выявления коррупциогенного фактора "широта дискреционных полномочий" свидетельствует о его корреляции с родственными коррупциогенными факторами, такими как "отсутствие (неполнота) административных процедур", "определение компетенции по формуле "вправе" и "принятие нормативного правового акта за пределами компетенции". Каждый из перечисленных факторов устанавливает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. Нередко эти факторы образуют систему, дополняя друг друга в одной и той же норме, а в ряде случаев они образуют "идеальную совокупность", например принятие акта за пределами компетенции и дублирование полномочий. Поэтому отграничить "широту дискреционных полномочий" от других коррупциогенных факторов бывает затруднительно <1>.

-----  
<1> См.: Медякова Н.В. Указ. соч. С. 234 - 235.

Вопросы, которые необходимо разрешить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие:

1. На каких правовых нормах основана дискреция (конкретных нормативных правовых актов более высокой юридической силы), т.е. носят ли они легитимный характер?

2. Являются ли дискреционные полномочия необходимыми в данном нормативном правовом акте в случае отсутствия легитимного основания:

предоставлены ли дискреционные полномочия с целью максимального учета особенностей регулируемых общественных отношений?

можно ли обойтись без использования в нормативном правовом акте дискреционных

полномочий при условии, что это не приведет к снижению эффективности правоприменительной деятельности?

соответствует ли объем предоставленных дискреционных полномочий характеру общественных отношений, в рамках которых они реализуются, и статусу органа (должностного лица), реализующего данные полномочия?

3. Обеспечено ли надлежащее юридико-техническое качество закрепления дискреционных полномочий:

можно ли сделать однозначный вывод о наличии у органа (должностного лица) дискреционных полномочий?

не являются ли дискреционные полномочия подразумеваемыми (скрытыми)?

позволяет ли исследуемый нормативный правовой акт определить объем (круг) дискреционных полномочий?

4. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть при злоупотреблении дискреционными полномочиями:

не сделает ли это невозможной или существенно затруднит реализацию субъективных прав граждан и организаций?

не приведет ли это к возможности произвольного толкования должностным лицом порядка реализации своих властных полномочий?

не приведет ли это к затягиванию процедуры принятия законного решения?

не приведет ли это к возникновению у граждан и организаций дополнительных правовых или организационных обременений различных степени и объема?

**Определение компетенции по формуле "вправе".** Коррупциогенный фактор "определение компетенции по формуле "вправе" означает диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Компетенция - совокупность установленных нормативным правовым актом задач, функций, прав и обязанностей (полномочий) государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, коммерческих и некоммерческих организаций.

Для органа власти (их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческой и иных организаций) право и обязанность образуют полномочие, они связаны неразрывно, это должно находить нормативное закрепление в нормативном правовом акте. Именно через единство права и обязанности органа власти понимается компетенция в теории административного права. Однако разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (т.е. не осуществлять его или осуществлять, но при определенных условиях). Такое право приобретает качество возможности, которая не носит обязательного характера, т.е. на законных основаниях должностное лицо **может** применять избирательный подход при реализации своих полномочий.

Как указано в Памятке эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательных актов <1> относительно коррупциогенного фактора "определение компетенции по формуле "вправе", многие законодательные акты определяют компетенцию государственного органа (должностного лица) при помощи формулировок "вправе", "может". Это относится к любым видам полномочий: регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию) и даже нормотворческим. Порядок и условия исполнения полномочий детализируются в нормативных актах. Разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (т.е. не осуществлять его). Это не означает, что у государственного органа (государственного служащего, должностного лица) вообще не может быть прав, которые использовались бы по усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определенных законодательно установленных условий (например, право задержания подозреваемого в совершении преступления).

---

<1> См.: Краснов М.А. и др. Указ. соч.

При оценке нормативного правового акта необходимо следить за тем, чтобы фиксация полномочий органа ("может" и "должен") не подменялась перечнем его прав ("может", "вправе" и т.п., но не должен). В результате этого исполнение обязанностей субъектом правоприменения становится произвольным, а при наличии корыстной или иной личной заинтересованности может привести к коррупционным проявлениям.

Следовательно, в нормативном правовом акте недопустима подмена терминов, обозначающих одновременно возможность и обязательность действий субъекта правоприменения ("осуществляет", "рассматривает", "принимает" и т.п.), терминами, отражающими одну лишь возможность решения или действия ("может", "вправе" и т.д.).

Диспозитивное установление возможности совершения органами и их должностными лицами действий в отношении граждан и организаций означает, что указанные органы и лица имеют нормативно установленное право совершать определенные действия или не совершать их по своему собственному выбору в отношении данных лиц и организаций. При этом критерии <1> такого выбора могут быть нормативно закреплены, а могут и не существовать. В последнем случае коррупционность (опасность возникновения коррупционных злоупотреблений) диспозитивно установленной возможности совершения органами и их должностными лицами соответствующих действий гораздо выше, чем в тех ситуациях, когда эти критерии сформулированы (особенно исчерпывающе) в правовом акте <2>.

-----  
<1> Критерий - основание, условие, мерило оценки чего-либо, признак для суждения.

<2> См.: Колесов Р.А. Указ. соч. С. 223.

Как справедливо отмечает Ю.Г. Арзамасов, "при определенных условиях, перечисленных в диспозиции, разработчики проектов нормативных правовых актов вполне могут применять термин "вправе", но только когда в акте перечисляются условия, при наличии которых следует использовать данный термин" <1>.

-----  
<1> Арзамасов Ю.Г. Антикоррупционная экспертиза как составная часть общей мониторинговой экспертизы нормативных правовых актов: правовая основа; анализ коррупционных факторов; пути совершенствования методики // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 16.

Таким образом, диспозитивность установления компетенции по формуле "вправе" означает, что реализация компетенции по формуле "вправе" возможна только при наличии механизма его реализации, исключающего вариативность поведения (принятия решения) или допускающего такую вариативность в строгом соответствии с определенными условиями: компетенция по формуле "вправе" должна носить характер исключения и находиться в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий (например, право задержания лица, подозреваемого в совершении преступления). В противном случае действия (бездействие), основанные на диспозитивном установлении возможности их совершения, могут быть продиктованы корыстной заинтересованностью, прикрытой ширмой законности их осуществления <1>.

-----  
<1> См.: Колесов Р.А. Указ соч. С. 223.

Наряду с этим в нормативном правовом акте должна быть установлена четкая связь между зафиксированными в нем субъективными правами гражданина, правами юридического лица и соответствующими обязанностями государственного, муниципального органа, что позволит исключить отказ в реализации их прав под предлогом отсутствия законных полномочий.



Постановлением мэра Карачаевского городского округа от 11 февраля 2009 г. N 161 утверждено Положение о единой комиссии по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Карачаевского городского округа, в котором согласно п. 6.2.1 в нарушение федерального законодательства комиссии предоставлено право отстранения участника размещения заказа от участия в торгах на любом этапе их проведения.

Пример 10

Постановлением администрации г. Сельцо Брянской области от 27 октября 2009 г. N 56 утвержден Порядок выплаты товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом либо собственником помещений в многоквартирном доме средств на долевое финансирование капитального ремонта многоквартирного дома. В п. 6 Порядка предусмотрено право предоставления органами местного самоуправления рассрочки выплаты средств на долевое финансирование капитального ремонта многоквартирного дома, однако **не установлены условия и порядок предоставления такой рассрочки**, что дает необоснованно широкие пределы усмотрения для должностных лиц правоприменения в связи с реализацией компетенции.

Пример 11

Постановлением правительства Нижегородской области от 26 октября 2009 г. N 768 утвержден Административный регламент региональной службы по тарифам Нижегородской области по исполнению государственной функции "Установление для территориальных сетевых организаций платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы".

В п. 2.2.4 Административного регламента предусмотрено, что служба **вправе** отказать в открытии дела об установлении платы за технологическое присоединение при отсутствии каких-либо документов или их части, предусмотренных п. 2.1.1 Административного регламента, о чем направляет территориальной сетевой организации извещение об отказе в открытии дела с указанием причины отказа.

Согласно же п. 2.2.6 этого Административного регламента в случае, если представленные документы не соответствуют требованиям, установленным действующим законодательством и настоящим Административным регламентом, служба **вправе** вернуть территориальной сетевой организации документы на доработку с письменным указанием оснований, по которым они возвращаются.

Нередко "широта дискреционных полномочий" и "определение компетенции по формуле "вправе" выявляются в нормативных правовых актах в комплексе: эти коррупциогенные факторы дополняют друг друга, образуя коррупциогенную систему <1>.

-----  
<1> См.: Медякова Н. Указ. соч. С. 232.

Основной проблемой, затрудняющей выявление такого коррупциогенного фактора, как широта дискреционных полномочий, являются недостаточно четкие критерии для его определения, условность большинства критериев. При обнаружении определенных недостатков в нормативных правовых актах, способствующих коррупционным проявлениям, часто возникает вопрос: к какому именно коррупциогенному фактору, предусмотренному **Методикой** проведения антикоррупционной экспертизы, их следует отнести? Так, фактор "широта дискреционных полномочий", как правило, отождествляется с таким коррупциогенным фактором, как "определение компетенции по формуле "вправе" (диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций - п. "б" ст. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы). На наш взгляд, **определение компетенции по формуле "вправе"** является частным случаем, одним из возможных вариантов проявления **широты дискреционных полномочий**. Таким образом, при наличии в нормативном правовом

акте или его проекте коррупционного фактора, имеющего одновременно признаки и **широты дискреционных полномочий**, и **определения компетенции по формуле "вправе"**, его следует относить к последнему как к более узкому фактору <1>.

-----  
<1> См.: Илий С.К. Коррупционный фактор "широта дискреционных полномочий": сущность, содержание, способы выявления, проблемы и их решение // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 193.

Вопросы, которые необходимо разрешить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие.

1. Насколько привязаны функции государственного (муниципального) органа или должностного лица по реализации компетенции по формуле "вправе" к обязанностям, а не к правам, т.е. с правами должны корреспондировать конкретные обязанности?

2. Есть ли в нормативном правовом акте конкретные обязанности государственного или муниципального органа (должностного лица) по отправлению своих функций?

3. Есть ли в нормативном правовом акте конкретный алгоритм реализации полномочий по формуле "вправе"?

4. Какие негативные правовые последствия могут наступить при реализации коррупционного фактора (например, возможность склонения заявителя к даче взятки и др.)?

**Выборочное изменение объема прав.** Коррупционный фактор "выборочное изменение объема прав" проявляется в возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Изменение объема прав - один из методов нормотворчества, когда нормативные правовые акты (их проекты) устанавливают самостоятельно запреты и ограничения либо, напротив, делают исключения и предоставляют привилегии или делегируют государственным и муниципальным органам право определять объем прав гражданина или организации.

Как правило, такой коррупционный фактор коррелирует с другими коррупционными факторами: определением компетенции по формуле "вправе", широтой дискреционных полномочий, завышенными требованиями к лицу, юридико-лингвистической коррупционностью.

Изменения объема прав граждан и организаций могут быть необоснованными, если речь идет о дискреционных полномочиях должностных лиц в этих вопросах.

#### Пример 12

Распоряжением министра здравоохранения Московской области от 30 октября 2008 г. N 14-р утвержден Административный регламент предоставления министерством государственной услуги лицензирования фармацевтической деятельности на территории Московской области (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения).

В п. 3.2.9 данного Административного регламента определен порядок рассмотрения отдельных заключений проверки полноты и достоверности сведений, представленных соискателем для лицензирования медицинской деятельности и (или) проверки возможности соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении медицинской деятельности Комиссией по лицензированию деятельности министерства.

Перечень случаев, при которых рассмотрение материалов осуществляется данной комиссией, в Административном регламенте не определен, в связи с чем указанное исключение из общего порядка может применяться по усмотрению должностных лиц министерства и создает **предпосылки для выборочного изменения объема прав - возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для юридических лиц по усмотрению государственного органа (его должностных лиц).**

Решением совета муниципального образования муниципального района "Печора" Республики Коми утверждены Положение о порядке передачи в аренду имущества, находящегося в собственности муниципального района, а также Методики расчета арендной платы за пользование объектами движимого имущества и объектами производственного назначения и за объекты муниципального имущества. Печорским межрайонным прокурором установлено наличие коррупциогенного фактора - выборочное изменение объема прав, выразившееся в необоснованном установлении исключения из общего порядка для граждан и организаций.

В оспариваемом акте содержатся нормы, предоставляющие необоснованные преференции муниципальным учреждениям при расчете величины арендной платы за муниципальное имущество.

Для предприятий питания, обслуживающих учащихся школ, больницы и специальные учебные заведения, а также для муниципальных учреждений установлен иной размер арендной платы (п. 2 Методики), нежели чем для прочих предприятий. В связи с этим создается ситуация, когда одни предприятия ставятся в привилегированное положение по отношению к другим, занимающимся аналогичными видами деятельности, что может привести к ограничению конкуренции на рынке одних и тех же товаров или услуг. Привилегированное положение в части арендной платы предусмотрено также для муниципальных унитарных предприятий за пользование движимым имуществом.

По требованию прокурора указанный муниципальный нормативный правовой акт изменен в соответствующей части.

Вопросы, которые необходимо разрешить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие.

1. Имеются ли исключения в отношении категорий граждан, которым предоставляются права?

2. Определены ли такие права в нормативном правовом акте или такое право делегировано органу государственной власти, муниципальному органу или их должностному лицу актом более высокой юридической силы?

3. Обладает ли орган государственной власти, муниципальный орган или их должностное лицо дискреционными полномочиями по изменению объема прав?

4. Какие именно негативные правовые последствия могут возникнуть:  
необоснованность дифференциации объема прав, несоответствие реальным потребностям отдельных социальных групп населения или организаций (неадекватность), т.е. отсутствие адресности предоставления государственных и иных гарантий (льгот, компенсаций, привилегий), а также введение запретов и ограничений;

изменение объема прав, процедура реализации которого становится зависимой от усмотрения должностного лица?

**Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества и принятие нормативного правового акта за пределами компетенции.** Коррупциогенный фактор "чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества" означает наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Обычно на наличие данного фактора указывают содержащиеся в тексте нормативного правового акта бланкетные нормы, т.е. нормы, предоставляющие государственным органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, запреты и т.п. Однако их полное отсутствие также не является оправданным.

По мнению Ю.Г. Арзамасова, наличие в [Методике](#) проведения антикоррупционной экспертизы данного фактора носит дискуссионный характер. Это объясняется тем, что юридическая нормотворческая техника в процессе своего развития и совершенствования уже выработала перечень способов изложения нормативного материала: прямой способ, ссылочный и бланкетный. Выделяют также и такой способ изложения нормативного материала, как воспроизведение. Ю.Г. Арзамасов подчеркивает, что ссылки могут быть перекрестными, так как

законодатель ссылается на другую статью того же нормативного правового акта для компактности изложения нормативного материала <1>. С помощью ссылочных и бланкетных норм реально устанавливается общеправовой принцип системности права, т.е. нормы права увязываются между собой. Как отмечал профессор А.С. Пиголкин, "практика издания законов со ссылками является удачным техническим приемом и в основном себя оправдывает..." <2>.

-----  
<1> См.: Арзамасов Ю.Г. Указ. соч. С. 17.

<2> Нормография: теория и методология нормотворчества: Учеб.-методич. пособие / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. С. 139.

Исследуемый нормативный правовой акт должен содержать основные правовые характеристики (основные элементы) административной процедуры: определять правовой статус ее участников (права и обязанности, ответственность), условия и основания для вступления в процедуру, содержать исчерпывающий перечень ограничений и запретов, действующих в рамках процедурных отношений. Недостаточность регламентации таких вопросов, особенно нормотворческим органом, порождает возможность произвольного подзаконного нормотворчества и может реализоваться в форме широких дискреционных полномочий.

Наличие неконкретных нормативных отсылок создает условия, при которых субъекты правоприменения могут действовать не в публичных интересах, а руководствуясь корыстной или иной личной заинтересованностью. Коррупциогенность также увеличивается, если имеется отсылка к норме, которая, в свою очередь, отсылает к другой норме либо к еще не принятым законам или иным нормативным правовым актам.

#### Пример 14

Приказом Минсельхоза России от 23 октября 2008 г. N 471 утверждено [Положение](#) о советниках Министра сельского хозяйства Российской Федерации, работающих на общественных началах. В [п. 4](#) Положения определено, что советник не является федеральным государственным гражданским служащим, на него не распространяются ограничения, связанные с замещением должностей федеральной государственной гражданской службы. На основании [п. 7](#) Положения основной задачей деятельности советника является подготовка предложений министру по выработке основных направлений, приоритетов и принципов государственной политики, форм, методов и механизмов ее реализации и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

Указанные направления в соответствии с [п. 1](#) Положения о Министерстве сельского хозяйства РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. N 450 "О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации", являются функциями Министерства как федерального органа государственной власти, реализация которых на основании [ст. 3](#) Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" осуществляется гражданами на должностях государственной гражданской службы РФ, т.е. в данном случае имеет место чрезмерное нормотворчество.

#### Пример 15

Постановлением правительства Удмуртской Республики от 18 февраля 2008 г. N 36 утвержден Перечень объектов государственной экологической экспертизы регионального уровня в Удмуртской Республике.

В нарушение [п. 2 ст. 1](#) Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" перечнем установлены требования проведения экологической экспертизы при решении вопроса о выдаче лицензий в отношении ряда видов деятельности, когда проведение экспертизы не требуется.

#### Пример 16

Приказом Минздрава России от 8 сентября 2003 г. N 432 утвержден [Устав](#) ГУ "Национальный медико-хирургический центр имени Н.И. Пирогова Минздрава России".

В соответствии с [п. 9](#) Устава предметом деятельности Центра является научная, медицинская и другие виды деятельности, не запрещенные законодательством РФ (всего 17 видов). Данное положение [Устава](#) предоставляет практически неограниченные возможности для осуществления деятельности, в том числе не относящиеся к профилю медицинского учреждения.

Согласно [п. 14](#) Устава учреждение вправе самостоятельно распоряжаться доходами от деятельности, не запрещенной действующим законодательством и предусмотренной [Уставом](#). Пробел в установлении предмета деятельности организации, являющейся государственным учреждением здравоохранения, может быть использован в целях извлечения незаконной прибыли.

Вопросы, которые необходимо разрешить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие.

1. Имеются ли в нормативном правовом акте бланкетные нормы?

2. Имеются ли нормативные правовые акты, принятые на основе бланкетной нормы, не содержат ли они коррупциогенных норм, соблюдают ли такие акты интересы граждан и организаций или баланс интересов не соблюден, т.е. в нормативных правовых актах присутствует преимущество государственных и муниципальных органов и их должностных лиц перед гражданами и организациями в реализации их прав и законных интересов?

3. Имеются ли в нормативном правовом акте достаточные процедурные предписания, позволяющие минимизировать дискреционные полномочия при бланкетном правовом регулировании?

4. Не противоречат ли нормативные правовые акты, принятые на основе бланкетной нормы, нормативным правовым актам, имеющим высшую юридическую силу?

5. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть (невыполнение или недостаточное выполнение нормотворческим органом собственных регулирующих функций, что позволяет организациям принимать свои правовые акты)?

Наличие коррупциогенного фактора "принятие нормативного правового акта за пределами компетенции" означает нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Под компетенцией понимается круг вопросов, в пределах которых государственные и муниципальные органы реализуют государственные и муниципальные функции, наделяются правами и обязанностями (полномочиями).

Нормотворческая деятельность должна осуществляться в пределах компетенции, т.е. нормотворческий орган не вправе выходить за рамки вопросов сферы правоотношений, которые определены в статутном акте (законе, подзаконном акте, уставе и проч.).

Как справедливо отмечает И.Б. Кардашова, необходимость издания федеральным органом исполнительной власти нормативных актов по определенным вопросам непосредственно вытекает из положений действующего законодательства, в которых указано: "устанавливает порядок", "определяет порядок" совершения каких-либо действий, осуществления операций, отношений и т.п. Однако в нормативном предписании большей юридической силы могут быть указания об осуществлении нормотворческой деятельности по определенным вопросам в целях разграничения нормотворческих полномочий между разными федеральными органами исполнительной власти. В других случаях они требуют от федерального органа исполнительной власти регламентации соответствующих отношений "по согласованию" или "совместно" с другими органами, подготовки проектов нормативных актов "совместно с другими органами", "при участии", "с учетом предложений" других органов и т.п. Указания на осуществление органом исполнительной власти нормотворческой деятельности по определенному вопросу (или кругу вопросов) используются и в тех случаях, когда необходимо подчеркнуть общеобязательность нормативных актов этого органа по соответствующему вопросу <1>.

-----  
<1> См.: Кардашова И.Б. О коррупциогенном факторе "принятие нормативного правового акта за пределами компетенции" в контексте обеспечения национальной безопасности //

Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 200 - 201.

Принятие нормативного правового акта "сверх компетенции" означает, что вопросы, урегулированные в таком акте, должны регулироваться нормативным правовым актом более высокой юридической силы или подзаконными актами других органов.

С точки зрения теории управления исполнительная деятельность осуществляется путем принятия субъектом управленческих решений, представляющих собой программу действий для подчиненных объектов и содержащих постановку целей, определение задач управленческой деятельности, конкретных функций, основных управленческих правил и т.п. По этому признаку можно судить о масштабности правоустановительной деятельности в рамках компетенции органов исполнительной власти, а также об объективной необходимости правового закрепления этих полномочий, используемых ими в целях нормативного регулирования различных сторон собственной деятельности и связанных с нею общественных отношений. Именно эти основания нормотворческой деятельности составляют нормотворческую компетенцию органов исполнительной власти. Нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти определяется возложенными на них функциями, закрепленными в действующем законодательстве <1>. Указанный вывод справедлив в отношении всех субъектов, наделенных нормотворческим полномочиями.

#### Пример 17

Постановлением администрации Севского муниципального района Брянской области от 12 октября 2009 г. N 487 утверждены Правила обращения с отходами производства и потребления на территории Севского муниципального района.

В соответствии с данным положением органы местного самоуправления Севского района наделены отдельными полномочиями в сфере государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами, хотя в соответствии с Федеральным [законом](#) от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" такие полномочия могут осуществляться только органами государственной власти РФ и ее субъектов.

Налицо принятие нормативного правового акта сверх компетенции органа местного самоуправления.

#### Пример 18

Постановлением администрации Архангельской области от 13 февраля 2007 г. N 22-па "О Концепции государственной поддержки и реабилитации инвалидов в Архангельской области" **органы государственной власти Архангельской области наделены полномочиями** по разработке государственной политики по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в то время как действующим федеральным законодательством такие полномочия субъектам не предоставлены, что подтверждается судебной практикой ([Определение](#) Верховного Суда РФ от 11 марта 2009 г. N 53-Г09-4).

#### Пример 19

Законом Хабаровского края от 30 сентября 2009 г. N 266 "О внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края" ст. 12 Закона Хабаровского края от 31 июля 2006 г. N 44 "Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае" дополнена п. 5.1. Данной правовой нормой установлено, что уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае осуществляет самостоятельные проверки в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

Наделение названным полномочием выходит за рамки компетенции субъекта РФ,



противоречит установленному Федеральным [законом](#) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" порядку проведения проверок организаций, фактически предоставляет должностному лицу возможность вмешательства в деятельность организаций (неограниченное число проверок, запрос любых документов и т.д.).

Принятие нормативного правового акта "сверх компетенции" делает такой акт незаконным.

По мнению А.Н. Ладанова, не следует расценивать как содержащий коррупциогенный фактор нормативный правовой акт, хоть и принятый с нарушением компетенции, но не в целях получения имущественной выгоды. Такой нормативный правовой акт может противоречить действующему законодательству, но не повлечь проявлений коррупции по смыслу, который в нее вкладывает [Закон](#) о коррупции <1>. Этот подход на практике чреват следующими последствиями: в случае принятия органом нормативного правового акта за пределами компетенции, который преследует получение имущественной выгоды, следует вносить требование об изменении такого нормативного правового акта; в случае если не прослеживается получение имущественной выгоды, необходимы иные средства прокурорского реагирования. Данная позиция не отличается последовательностью, поскольку в любом случае речь идет о незаконном нормативном правовом акте.

-----  
<1> См.: Ладанов А.Н. Реализация полномочий органов прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы. С. 286.

Вопросы, которые необходимо разрешить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие.

1. Во исполнение какого нормативного правового акта более высокой юридической силы принят анализируемый нормативный правовой акт?

2. Соответствуют ли нормы анализируемого акта нормативному правовому акту, на основании которого он принят?

3. Можно ли сделать однозначный вывод о том, что анализируемый акт принят в пределах полномочий, которые ему делегированы нормативным правовым актом, на основании которого он принят (принят в пределах компетенции)?

4. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть (возможность должностного лица использовать полномочия, определенные таким актом, в нарушение прав и законных интересов граждан и организаций, в частности, ставя в зависимость их реализацию или сроки их реализации от незаконного вознаграждения)?

**Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов.** Коррупциогенный фактор "заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий" - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

В условиях динамично меняющегося законодательства <1> не всегда удастся своевременно урегулировать все необходимые вопросы законами, что обуславливает возможность появления законодательных пробелов, которые на практике могут быть устранены на уровне подзаконного регулирования, так как такое право может быть делегировано на подзаконный уровень законом. Однако устранение пробела подчас осуществляется и по инициативе нижестоящего нормотворческого органа без официального делегирования таких полномочий.

-----  
<1> Понятие законодательства в данном случае понимается в широком смысле слова, т.е. включает как собственно законодательные, так и иные нормативные правовые акты.

Путем подзаконного регулирования устанавливаются новые обязательные правила поведения (административные процедуры, компетенция правоприменителя по их реализации и т.д.), которые в условиях отсутствия закона фактически становятся единственным и высшим по юридической силе источником регулирования общественных отношений.

Недостаточность норм, которые регламентируют компетенцию государственных (муниципальных) органов и субъектов правоприменения (права, обязанности, цели, задачи и

основные направления их деятельности), создает возможность для произвольной трактовки их полномочий, позволяет им самостоятельно устанавливать объем своих прав и обязанностей, принимать произвольные решения, вторгаться в компетенцию уполномоченных органов и их должностных лиц, руководителей коммерческой или некоммерческой организации.

С учетом этого нормативный правовой акт должен всецело отражать компетенцию должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческой или иной организации. Если реализация этого требования невозможна или нецелесообразна, то в нем должно содержаться положение о разработке проектов соответствующих правовых актов, которые необходимы для его реализации (с указанием их характера и сроков подготовки).

Если нормативный правовой акт признает утратившими силу ранее действовавшие нормативные акты (отдельные их положения), возникновение пробела в правовом регулировании вполне вероятно. В связи с этим необходимо выяснить, имеется ли потребность в подготовке проектов соответствующих нормативных правовых актов, устраняющих правовые пробелы, запланированы ли их разработка и принятие в оптимальные сроки.

Федеральным органам исполнительной власти предписано обеспечивать своевременное принятие нормативных правовых актов во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

#### Пример 20

Приказом ФМС России, Минздравсоцразвития России, Минтранса России, Госкомрыболовства России от 11 января 2008 г. N 1/4/1/2 утвержден Административный [регламент](#) предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, в [п. 137.1](#) Административного регламента в качестве основания приостановления действия выданного распоряжения на привлечение и использование иностранных работников указано **необеспечение работодателем соблюдения гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранному гражданину**.

В то же время [п. 17](#) Правил выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. N 681 "О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации", такое основание для приостановления действия разрешения не предусмотрено.

Таким образом, Административный [регламент](#) расширяет перечень условий приостановления действия решения в условиях отсутствия делегирования таких полномочий нормативным правовым актом, имеющим более высокую юридическую силу.

Вопросы, которые необходимо разрешить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие.

1. Принят ли исследуемый нормативный правовой акт в целях устранения законодательного пробела?
2. Какие акты (или нормы в действующем законе) должны приниматься для устранения законодательного пробела?
3. Имеется ли в законе делегирование устранения пробела на подзаконный уровень?
4. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть (учитывая презумпцию правильности акта, принятого на основе регулирующего пробел нормативного правового акта, до его отмены может состояться множество коррупционных сделок)?

**Отсутствие или неполнота административных процедур, отказ от конкурсных**

**(аукционных) процедур.** Коррупциогенный фактор "отсутствие или неполнота административных процедур" означает отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Административная процедура представляет собой закрепленный в нормативном правовом акте порядок последовательного совершения юридически значимых действий ее участников, направленный на разрешение индивидуального юридического дела (реализацию субъективных прав, исполнение юридических обязанностей) или выполнение отдельной публичной функции (например, ведение реестра, регистрация, контрольная проверка).

Отсутствие или неполнота административных процедур может привести к тому, что за принятие определенного решения отвечают несколько должностных лиц одного и того же государственного или муниципального органа, руководителей коммерческой или иной организации, но при этом отсутствует четкое разграничение их компетенции. Следствием такого дублирования полномочий является создание условий для злоупотребления служебным положением.

Как отмечается в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ "О практике проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов", прокурорами выявляется значительное количество коррупциогенных факторов, связанных с отсутствием или неполнотой административных процедур.

В то же время "нельзя пренебрегать опасениями, что детальная регламентация административных процедур, нацеленная на ограничение волюнтаризма бюрократии, при своей чрезмерности может привести к обратным результатам. Другими словами, излишняя регламентация может привести к ситуациям, в которых государственный служащий, четко следуя требованиям административного регламента, будет обладать куда большей свободой в отказе запросам граждан, нежели это имеет место сегодня" <1>.

-----  
<1> Барциц И.Н. Указ. соч. С. 17.

#### Пример 21

Например, прокуратурой Чеченской Республики установлено, что Постановлением Правительства Чеченской Республики от 11 апреля 2006 г. N 42 в соответствии с требованиями абз. 6 ст. 16 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" уполномоченным органом по оформлению, государственной регистрации и выдаче лицензий на право пользования участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, или участками недр местного назначения определена лицензионная палата республики. Между тем в названном Постановлении отсутствует процедура выдачи лицензии. Поэтому прокуратурой республики 11 января 2010 г. в Правительство Чеченской Республики внесено требование об изменении нормативного правового акта в целях исключения из него коррупциогенного фактора, которое было удовлетворено.

#### Пример 22

Согласно абз. 2 п. 3 Постановления правительства Московской области от 1 июня 2006 г. N 470/21 "О мерах по выполнению законодательства о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" решение о предоставлении или отказе в предоставлении права круглосуточной розничной продажи алкогольной продукции принимается министерством потребительского рынка и услуг Московской области. Основания и порядок принятия указанных решений Постановлением не определены, иные нормы, которыми регламентированы данные правоотношения, не приведены.

Таким образом, налицо отсутствие порядка совершения органом государственной власти определенных действий.

#### Пример 23

В соответствии со ст. 27-2, 30-1 Закона Тульской области от 9 ноября 1999 г. N 158-ЗТО "О государственной собственности Тульской области" порядок назначения на должности руководителей государственных унитарных предприятий и государственных учреждений определяется уставами таких предприятий, учреждений. Руководители государственных предприятий и учреждений подлежат аттестации в установленном порядке.

Статьей 9 Закона определение порядка проведения конкурсов на замещение вакантной должности руководителя государственного унитарного предприятия и государственного учреждения и аттестации таких руководителей отнесено к компетенции администрации Тульской области.

Такие нормативные правовые акты не приняты.

#### Пример 24

Приказом Минздрава России от 10 апреля 2001 г. N 114 "О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов "Гигиенические требования к обеспечению радиационной безопасности при заготовке и реализации металлолома" введены в действие [СанПиН 2.6.1.993-00](#), утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ.

**Пункт 7.7** Правил определяет, что органы и учреждения Государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ выдают санитарно-эпидемиологические заключения **в установленном порядке**. При этом Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы не конкретизируют указанный порядок и не содержат ссылок на соответствующие нормативные правовые акты.

Вопросы, которые необходимо разрешить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта, следующие.

1. Насколько не определены или недостаточно четко определены обязанности должностных лиц по возбуждению индивидуальных юридических дел, инициируемых гражданами или организациями?

2. Имеются ли в нормативном правовом акте процессуальные гарантии, обеспечивающие влияние гражданина или организации на ход развития административной процедуры, в том числе закреплены ли права гражданина или организации быть выслушанными, представлять материалы, информацию, доказательства?

3. Имеется ли определенность в отношении сроков принятия итоговых процедурно-процессуальных решений: эти сроки вообще не установлены либо должностное лицо вправе самостоятельно определять, продлевать их или сокращать?

4. Закрепляет ли процедура перечень исчерпывающих оснований и порядок принятия управленческих решений?

5. Имеются ли в нормативном правовом акте положения процедуры, позволяющие должностному лицу немотивированно изменять ход ее развития, прекращать или возобновлять процедурно-процессуальные отношения либо выбирать благоприятные или неблагоприятные для граждан или организаций управленческие решения (коррелирует с фактором превышения объема дискреционных полномочий)?

6. Не содержится ли в процедуре излишней детализации обязанностей граждан или организаций, что значительно усложняет их точное исполнение (коррелирует с фактором завышенных требований)?

7. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть (отсутствие в правовом акте, регулирующем реализацию субъективных прав и юридических обязанностей граждан и организаций, административных процедур либо наличие дефектов установленной в правовом акте административной процедуры, способных создать условия для совершения коррупционных действий или возникновения коррупционных отношений)?

Коррупциогенный фактор "отказ от конкурсных (аукционных) процедур" - это закрепление административного порядка предоставления права (блага).

По мнению Э.В. Талапиной и В.Н. Южакова, осуществление некоторых видов полномочий (в

частности, разрешительных) предполагает наличие нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление им конкретного права. Речь идет о праве приобретения или аренды объекта государственной либо муниципальной собственности, заключения контракта на поставку товара для государственных нужд и проч. Но выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным. Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве "торги" (аукционы и конкурсы), способно снизить вероятность субъективного подхода должностного лица. Таким образом, для преодоления опасных тенденций в государственном и муниципальном управлении рекомендуется применение этого гражданско-правового института <1>. К этому следует добавить, что указанные процедуры применяются не только в частноправовых, но и в публично-правовых отношениях.

-----  
<1> См.: Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. С. 53 - 55.

Конкурсные (аукционные) процедуры применяются для регулирования государственно-служебных отношений (при назначении на должности государственной службы), имущественных отношений (предоставление, распределение, выделение бюджетных средств, производственных, природных ресурсов, имущества или имущественных прав) с участием Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам.

Проведение аукционов и конкурсов снижает возможность субъективного подхода уполномоченного субъекта (например, государственного служащего) в выборе наиболее достойного из заинтересованных участников.

Напротив, при отсутствии в нормативном правовом акте конкурсных процедур, когда на получение определенного права претендуют несколько лиц, увеличивается риск коррупционных проявлений.

Э.В. Талапина и В.Н. Южаков связывают устранение коррупционного фактора "отсутствие конкурсных (аукционных) процедур" со следующими обстоятельствами.

1. Обязательность применения гражданско-правового института торгов в необходимых случаях.

2. Регламентация процедур торгов может считаться полезной при условии нейтрализации всех иных коррупционных факторов (широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле "вправе" и др.). Если же в нормативном правовом акте, которым устанавливается конкурсная процедура, наличествуют другие коррупционные факторы, их действие может только усилиться, причем под прикрытием "демократической ширмы".

3. Коррупционные факторы могут обнаруживаться и в нормах, регламентирующих порядок проведения торгов, в форме завышенных требований, коллизии с другими нормами и проч. <1>

-----  
<1> Там же.

Как видно, данные авторы говорят о сущности и содержании коррупционного фактора "отсутствие конкурсных (аукционных) процедур" в широком понимании. Речь идет не только о собственно отсутствии конкурсных (аукционных) процедур, но и о возможных коррупционных проявлениях в условиях наличия данных процедур, предусмотренных нормативными правовыми актами. Выявление коррупционного фактора "отказ от конкурсных (аукционных) процедур", означающего установление административного порядка предоставления права (блага), требует закрепления в законодательстве исчерпывающего перечня оснований для обязательного проведения торгов (конкурсов и аукционов).

Указанный фактор не отражает в полной мере содержания возможных коррупционных проявлений при проведении торгов. Целесообразно рассматривать данный фактор в широком понимании, связывая его не только исключительно с отказом от проведения конкурсных (аукционных) процедур, но и со специфическими коррупционными проявлениями, характерными для рассматриваемой сферы <1>.

-----

<1> Подробнее об этом см.: Белов В.Е. Коррупциогенный фактор "отказ от конкурсных (аукционных) процедур" (сущность, содержание, способы выявления, проблемы и их решение) // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 168 - 176.

#### Пример 25

Решением Совета депутатов Кукуштанского сельского поселения Пермского края от 25 февраля 2009 г. N 76 "Об утверждении Положения об аренде муниципального имущества" предусмотрена возможность передачи муниципального имущества в аренду без конкурсных процедур - только на основании решения главы администрации района.

#### Пример 26

Закон Архангельской области от 22 июня 2005 г. N 48-4-ОЗ "О предоставлении недр и пользовании недрами на территории Архангельской области" допускает (ст. 6) **предоставление права пользования** участками недр для геологического изучения, а также для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых по мелким месторождениям **без конкурса или аукциона**.

Указанная норма областного Закона противоречит [п. 6 ст. 10.1](#) Закона РФ "О недрах", согласно которому основанием возникновения права пользования участками недр является принятое в соответствии с законодательством субъекта РФ решение органа государственной власти о предоставлении по результатам аукциона права на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых или на геологическое изучение, разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых на участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участках недр местного значения.

Вопросы, которые необходимо разрешить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, следующие.

1. Имеются ли в данных актах, регулирующих соответствующие служебные, имущественные и другие отношения, конкурсные (аукционные) процедуры, оправданно ли их отсутствие с точки зрения законодательства, практики?

2. Имеются ли гарантии объективного определения стоимости имущества или имущественного права, выставляемого на конкурс или торги? (Как правило, оценка стоимости должна быть получена на принципах беспристрастной и независимой экспертной оценки.)

3. Присутствуют ли достаточные процедуры для информирования потенциальных участников о проведении конкурса (аукциона) в целях исключения неполноты распространенной информации?

4. Достаточно ли времени между извещением о начале и окончанием срока подачи заявок на участие в конкурсе (аукционе) для осуществления соответствующих действий?

5. Является ли обоснованным применение закрытого порядка проведения конкурса (аукциона)?

6. Присутствуют ли завышенные требования к потенциальным участникам конкурса (аукциона)?

7. Имеются ли нормы о внешнем контроле за проведением конкурса (аукциона), т.е. предусматривается ли возможность участия в проведении конкурса (аукциона) независимых наблюдателей, включая СМИ; предусмотрено ли раскрытие информации об участниках конкурса и составе конкурсной комиссии?

8. Имеются ли формальные, поддающиеся внешней независимой проверке критерии выбора наилучшего предложения участников конкурса (аукциона)?

9. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть:

отсутствие в нормативном правовом акте, регулирующем реализацию субъективных прав и юридических обязанностей граждан и организаций, конкурсных (аукционных) процедур либо



наличие дефектов установленной конкурсной (аукционной) процедуры, способные создать условия для совершения коррупционных действий или возникновения коррупционных отношений;

создание условий для злоупотреблений на всех или отдельных стадиях процедуры?

#### 6.4. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям

**Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права.** Коррупциогенный фактор "наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права" означает установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям. Такой коррупциогенный фактор наиболее часто проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий.

Разрешительные полномочия - полномочия, осуществляемые в целях выдачи документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (удостоверения, лицензии, аккредитации, сертификаты и т.п.) или на пользование определенными предметами (например, оружием).

Регистрационные полномочия - полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов права (налогоплательщиков, лицензиатов), а также гражданско-правовых сделок и объектов права (недвижимости, автомобилей).

Признаком такого коррупциогенного фактора является включение в нормативный правовой акт возлагаемых на граждан и организации юридических обязанностей, запретов, ограничений, которые по своему характеру или объему значительно усложняют их доступ к материальным или нематериальным благам и ценностям, препятствуют нормальной реализации субъективных прав и законных интересов, создавая тем самым условия для совершения коррупционных действий и возникновения коррупционных отношений.

Если требования, необходимые для реализации гражданином или юридическим лицом своего субъективного права, согласно нормативному правовому акту чрезмерно завышены, явно выходят за разумно допустимый уровень, между заинтересованными физическими или юридическими лицами и уполномоченными субъектами правоприменения могут возникнуть отношения, основанные на проявлениях коррупции.

Завышение требований чаще всего носит завуалированный характер и нередко связано с характеристикой оснований для отказа заинтересованному лицу в реализации его субъективного права (например, приведен "открытый" перечень таких оснований; основанием для отказа выступает "представление сведений, не соответствующих действительности", т.е. без указания, в чем именно это выражается, или "представление сведений не в полном объеме", т.е. без конкретизации сведений, отсутствие которых исключает положительное решение вопроса).

#### Пример 27

Распоряжением Правительства Республики Ингушетия от 19 июня 2009 г. N 427-р "Об организации работы по выделению субсидий зарегистрированным безработным гражданам на организацию самозанятости" установлено, что критериями отбора граждан, имеющих статус безработного в течение шести месяцев и более, является наличие нескольких трудоспособных членов семьи, имеющих статус безработного, наличие инвалидности с медицинскими показаниями к труду заявителя, а также наличие на иждивении пяти несовершеннолетних детей и более.

Между тем в соответствии с [Правилами](#) предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. N 1089 "О

дополнительных мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации", указанные субсидии предоставляются безработным гражданам. Этот нормативный правовой акт не предусматривает возможности установления каких-либо дополнительных критериев для получения субсидий.

Установление дополнительных требований к заявителям влечет возможность необоснованного отказа в оказании государственной помощи безработным гражданам, чем нарушается их конституционное право на труд и защиту от безработицы.

#### Пример 28

Решением Березниковской городской Думы Пермского края от 29 августа 2006 г. N 197 утверждена городская целевая программа "Обеспечение молодых семей в г. Березники на 2006 - 2010 годы". В разделе 8 программы установлены явно завышенные требования, предъявляемые к молодым семьям, для постановки на учет для участия в программе: обязанность представлять документы, не предусмотренные федеральным законодательством для подобных случаев.

#### Пример 29

Постановлением администрации Новосибирской области от 26 января 2009 г. N 30-па "О мерах по стимулированию жилищного строительства в Новосибирской области" утверждено Положение о комиссии по вопросам предоставления государственных гарантий Новосибирской области по заимствованиям, осуществляемым застройщиками на цели завершения строительства многоквартирных жилых домов в 2009 г.

Пункт 4 Положения необоснованно обязывает застройщика предоставить в комиссию ходатайство главы органа местного самоуправления, на территории которого осуществляется строительство многоквартирного жилого дома, губернатору Новосибирской области о предоставлении государственной гарантии. Пункты 4.1 и 6 Положения позволяют комиссии по своему усмотрению запрашивать у застройщика дополнительные материалы, документы.

Налицо установление обременительного требования к организации для реализации принадлежащего ей права - получения государственных гарантий.

Вопросы, которые необходимо разрешить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие.

1. Насколько эти требования основаны на положениях нормативного правового акта, имеющих более высокую юридическую силу?

2. Имеются ли аналогичные (сходные) нормативно урегулированные процедуры, содержащие иной (меньший или больший) объем требований, возлагаемых на граждан или организации?

3. Насколько согласованы эти требования с содержанием нормативного правового акта в целом?

4. Насколько адекватны эти требования характеру регулируемых общественных отношений, значению тех субъективных прав, иных социальных благ, реализацию которых они призваны обеспечить (может ли несоблюдение таких требований нарушить иные права, законные интересы иных лиц)?

5. Возможно ли снижение объема требований, возлагаемых на граждан или организации, без ущерба для эффективности юридической процедуры?

6. Какие негативные правовые последствия могут наступить, например: реализация коррупционного фактора приведет к невозможности реализации субъективного права или законного интереса;

существенно затруднит реализацию субъективного права или законного интереса;

повлечет применение к гражданам и организациям публично-правовых санкций или вызовет иные негативные последствия?

**Злоупотребление правом заявителя.** Коррупционный фактор "злоупотребление правом

заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами)" проявляется в отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций, а именно предоставление заявителю права свободного выбора варианта его поведения не регламентировано или регламентировано недостаточно (например, не определены способ и сроки совершения действий), что дает возможность дискреционного поведения должностного лица, которое императивно может устанавливать тот или иной порядок реализации заявителем своего права.

Правовыми актами, подлежащими антикоррупционной экспертизе, являются правовые акты, регулирующие в первую очередь правоотношения между органами публично-правовых образований, их должностными лицами и физическими (юридическими) лицами по вопросам совершения в отношении их юридически значимых действий (например, регистрация в качестве юридического лица, получение лицензии) и предоставления государственных (муниципальных) публичных услуг, реализации иных задач и функций государства, его публично-правовых образований. Эти правовые акты определяют действия, которые должны быть совершены чиновником при определенных законом условиях. Поэтому оценка антикоррупционности правовых актов, по сути, должна сочетать в себе исследование вопросов законности деяний представителя власти с позиции как обеспечения их законности, так и недопустимости злоупотребления правом <1>.

-----  
<1> См.: Скачкова А.Е. Вопросы антикоррупционной экспертизы правовых актов, регулирующих правоотношения органов публично-правовых образований и физических (юридических) лиц // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 240.

#### Пример 30

Постановлением губернатора Новосибирской области от 25 мая 2009 г. N 229 утвержден Административный регламент департамента агропромышленного комплекса Новосибирской области предоставления государственной услуги по оказанию государственной поддержки мероприятий по землеустройству и землепользованию на территории Новосибирской области. Согласно абз. 2 п. 51 Административного регламента к жалобе гражданина должны быть приложены документы (копии документов, заверенные печатью), подтверждающие изложенные в жалобе обстоятельства и доводы (что не предусмотрено законом). При этом **Административным регламентом не определен механизм рассмотрения жалобы при отсутствии копий документов.**

#### Пример 31

Постановлением губернатора Владимирской области от 24 октября 2007 г. N 791 утвержден Административный регламент исполнения департаментом социальной защиты населения администрации области государственной функции по предоставлению мер социальной поддержки ветеранам труда и гражданам, проработавшим в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденным орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, гражданам, подвергшимся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированным, а также признанным пострадавшими от политических репрессий, лицам, имеющим продолжительный стаж работы.

Пунктом 2.1.2 Административного регламента установлено, что решение о назначении или об отказе в назначении единой денежной выплаты по установленной форме принимается руководителем (его заместителем) территориального органа социальной защиты населения в 10-дневный срок со дня подачи заявления со всеми необходимыми документами и заверяется печатью этого органа. В случае принятия решения об отказе в предоставлении единой денежной выплаты по установленной форме в пятидневный срок со дня его принятия заявителю

направляется извещение с указанием причин отказа и возвращаются документы, приложенные к заявлению.

Вместе с тем перечень оснований, по которым территориальный орган социальной защиты населения может отказать в удовлетворении заявления о назначении единой денежной выплаты и (или) компенсации, не приведен.

#### Пример 32

Постановлением главы Собинского района Владимирской области от 26 января 2009 г. N 33 утверждено Положение о порядке предоставления гражданам древесины для собственных нужд на территории Собинского района.

В п. 2.5 Положения определено, что администрация Собинского района рассматривает обращение заявителя, определяет обоснованность потребности в древесине, устанавливает очередность граждан, нуждающихся в ней, и выдает извещения о выделении лесосечного фонда с одновременным направлением пакета документов в территориальный отдел Собинского лесничества.

В указанной норме отсутствуют конкретные сроки рассмотрения обращений заявителей, условия и основания выдачи либо отказа в выдаче администрацией муниципального образования указанных извещений.

Вопросы, которые необходимо разрешить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие.

1. Имеется ли в нормативном правовом акте достаточная и легитимная процедура реализации права заявителя (подробные права и обязанности должностного лица и заявителя)?

2. Имеются ли конкретные сроки реализации права заявителя, т.е. принятия решения по существу?

3. Имеется ли в нормативном правовом акте закрытый легитимный перечень документов, представляемых заявителем для реализации своего права?

4. Имеются ли в нормативном правовом акте указание на конкретный юридический факт, с которым связывается начало реализации права заявителя (событие, действие), а также основания к отказу в совершении юридически значимых действий, предоставлении государственных (муниципальных) публичных услуг, реализации иных задач и функций государства, его публично-правовых образований?

5. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть:

а) возложение на лицо, претендующее на совершение в отношении его юридически значимых действий, предоставление государственных (муниципальных) публичных услуг, реализацию иных задач и функций государства, его публично-правовых образований, обязанности:

предоставления документов, не предусмотренных действующим законодательством либо предусмотренных правовыми предписаниями, но применительно к иным лицам;

подтверждения статуса при отсутствии к тому достаточных оснований или истребования документов, не предусмотренных действующим законодательством;

представления документов, сроки хранения которых истекли; неоднократного представления документов ограниченного срока;

представления документов ограниченного доступа, при отсутствии у лица права на их получение, и др.;

б) неопределенность со сроками совершения должностными лицами определенных действий, введение искусственной многоступенчатости при решении вопроса, с разбивкой по срокам совершения действий и лицам, уполномоченным на принятие промежуточных решений <1>?

-----  
<1> См.: Скачкова А.Е. Указ. соч. С. 242 - 243.

**Юридикологическая неопределенность.** Коррупциогенный фактор "юридикологическая

лингвистическая неопределенность" проявляется в употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Любой нормативный правовой акт должен строиться с позиций общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка. Как справедливо отмечено, "условия, порождающие коррупциогенность текста закона, создают злоупотребление законами языка, слабое владение юридическим языком, неумелое обращение с ним при конструировании нормативных предписаний" <1>.

-----  
<1> Галяшина Е.И. Указ. соч. С. 34.

В то же время следует иметь в виду, что перед экспертом не ставится задача проведения лингвистической экспертизы, он должен оценить качество норм в части, связанной с возможными коррупционными проявлениями.

Коррупциогенность создает использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, не используемых в российском законодательстве, допускающих различные трактовки и проч. Обозначение различными терминами одного явления может искажать смысл положений законов и даже Конституции РФ <1>.

-----  
<1> Галяшина Е.И. Указ. соч. С. 38.

Такие дефекты нормативного правового акта могут обусловить произвольное применение его норм, в том числе связанное с коррупционными проявлениями.

В наибольшей степени коррупции способствуют неконкретные нормы, регулирующие вопросы юридической ответственности, нормы с нечетким указанием условий, при которых субъект правоприменения правомочен принимать определенные решения, а также содержащие отсылку к мнимым регламентам (например, "в случае необходимости", "при наличии достаточных оснований", "согласно установленному порядку", хотя он отсутствует, и т.п.).

Как отмечается в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ "О практике проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов", прокурорами стали чаще выявляться коррупциогенные факторы, связанные с юридико-лингвистической неопределенностью правовых норм.

### Пример 33

Прокуратурой Новосибирской области внесено требование об исключении таких коррупциогенных факторов из Административного регламента департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области предоставления государственной услуги по предоставлению в аренду зданий, сооружений и нежилых помещений, находящихся в областной собственности, утвержденного Постановлением губернатора Новосибирской области от 21 апреля 2008 г. N 162. В соответствии с названным Административным регламентом заявителям может быть отказано в предоставлении государственной услуги в связи с оформлением документов "ненадлежащим образом". Использование такой категории оценочного характера позволяло правоприменителям - должностным лицам департамента имущества и земельных отношений области - давать субъективную оценку оформленным документам. Требования прокурора удовлетворены, в Административный регламент внесены соответствующие изменения.

Источником коррупционных проявлений могут стать положения нормативного правового акта, допускающие расширительное толкование компетенции уполномоченного органа (должностного лица, руководителя коммерческой организации) при наличии формулировок: "принимает решения по отдельным вопросам", "по ряду вопросов вправе принимать решения единолично", "обладает иными полномочиями".

Как отмечается в специальной литературе, в процессе выполнения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов могут успешно использоваться **маркеры**

**коррупционных факторов** - определенные слова ("или", "либо"), словосочетания ("не менее", "не более"), формулировки ("в течение", "не позднее"), указывающие на **возможность** наличия комментируемого коррупционного фактора. При этом обязательно следует учитывать, что за выявлением маркеров должно следовать определение путей устранения коррупционных факторов. Нельзя ограничиваться только удалением маркера из текста проекта нормативного правового акта, так как оно может породить другой коррупционный фактор, например отсутствие административных процедур. Также следует помнить, что маркеры не всегда указывают на коррупционный фактор. Так, при наличии в акте более высокой юридической силы коррупционной нормы она будет воспроизведена вынужденно в детализирующем правовом акте, а дискреционные полномочия могут быть допущены обоснованно в связи с временным отсутствием необходимой правовой регламентации нового общественного отношения. Потому использование маркеров является **вспомогательным** способом проверки коррупционности нормативных правовых актов и их проектов <1>.

-----  
<1> См.: Шевердяев С.Н. Указ. соч.

#### Пример 34

В проекте постановления Самарской губернской Думы "О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы законов Самарской области и постановлений Самарской губернской Думы, их проектов, а также проведения анализа законов Самарской области и постановлений Самарской губернской Думы, их проектов с целью выявления в них коррупционных норм" предполагалось использование формулировок "субъекты научной экспертизы" в проекте закона, что содержит признаки юридико-лингвистической неопределенности.

#### Пример 35

Управлением труда и социального развития Тамбовской области 31 декабря 2007 г. был издан Приказ N 252-р "Об установлении очередности зачисления на стационарное социальное обслуживание в областных государственных стационарных учреждениях социального обслуживания населения".

В соответствии с п. 1.1 Приказа начальнику отдела по работе с подведомственными учреждениями социального обслуживания населения управления поручено составить реестры очередности граждан на оформление в областные государственные стационарные учреждения социального обслуживания населения общего типа и психоневрологического профиля согласно дате регистрации в управлении труда и социального развития области.

Аналогичное положение содержится в Административном регламенте Управления труда и социального развития Тамбовской области по предоставлению государственной услуги "Зачисление на стационарное социальное обслуживание отдельных категорий населения в областные государственные стационарные учреждения социального обслуживания населения", утвержденном Постановлением администрации области от 3 апреля 2007 г. N 346.

Приказ устанавливает: "Создать рабочую группу для рассмотрения обращений граждан пожилого возраста и инвалидов, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, о внеочередном предоставлении стационарного социального обслуживания в областных государственных стационарных учреждениях социального обслуживания населения. Рабочей группе в исключительных случаях вносить предложения начальнику управления о внеочередном предоставлении стационарного социального обслуживания гражданам в областных государственных стационарных учреждениях социального обслуживания населения, оказавшимся в трудной жизненной ситуации".

В Приказе отсутствует формулировка "исключительного случая", т.е. использован термин с неясным содержанием, без конкретно определенных его признаков, что дает возможность неоднозначного его толкования и, как следствие, может привести к разного рода



злоупотреблениям при решении конкретного вопроса о внесении предложений, а также может служить основанием для необоснованного отказа заинтересованному лицу в реализации его права на внеочередное предоставление стационарного социального обслуживания.

#### Пример 36

Постановлением правительства Тюменской области от 4 марта 2008 г. N 72-п утверждено Положение о порядке предоставления средств областного и федерального бюджета на государственную поддержку сельскохозяйственного производства. Согласно п. 6.1 Положения должностным лицом департамента агропромышленного комплекса Тюменской области, курирующим направление государственной поддержки (специалистом), **не подлежат приему документы**, представляемые для получения субсидий, **с серьезными повреждениями**, не позволяющими однозначно истолковать их содержание. При наличии таких повреждений специалист возвращает представленные документы и уведомляет получателя субсидии об их возврате без передачи данных документов на рассмотрение комиссии департамента.

Налицо юридико-лингвистическая неопределенность: в тексте положения используется оценочное понятие "серьезные повреждения", однако критерии для признания повреждений таковыми не установлены.

#### Пример 37

Приказом Минздрава России от 27 августа 1997 г. N 259 "О порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации лекарственных средств и фармацевтических субстанций" утверждена [Инструкция](#) о порядке согласования Министерством здравоохранения РФ заявлений на получение лицензий на ввоз в Российскую Федерацию лекарственных средств, фармацевтических субстанций, радиоактивных веществ и изделий на их основе, применяемых в медицине.

В п. 4.4 Инструкции предусмотрено право Минздрава России принять отрицательное решение по вопросу согласования заявлений на выдачу лицензий, если действие условий контрактов наносит ущерб экономическим интересам Российской Федерации. Налицо использование формулировки с неясным содержанием.

Продуктивной является идея разработки частной методики юридико-лингвистической антикоррупционной экспертизы, которая должна позволять оценить в нормативном правовом акте:

- правильность использования понятий и терминов, знаков пунктуации по тексту нормативного правового акта;

- соответствие используемых по тексту понятий и терминов понятиям и терминам, используемым в иных законах, регулирующих данные правоотношения, совпадение объема этих понятий;

- обеспеченность единства терминологии по всему тексту: не встречаются ли случаи использования одного термина или словосочетания для обозначения разных понятий или необоснованного использования разных терминов или словосочетаний для обозначения одного и того же понятия;

- обеспеченность в тексте четкости и однозначности понимания понятий и терминов, а также содержания правовых норм;

- отсутствие в тексте аббревиатур и недопустимых сокращений слов, неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, не используемых в российском законодательстве, допускающих различные трактовки или иное толкование;

- точность наименования органов, организаций, должностных лиц, а также правильность написания этих наименований;

- наличие в тексте слов без учета их семантического значения, совместное использование

лексически несочетаемых слов и выражений, употребление в качестве однородных членов предложения неоднородных понятий, плеоназмов <1> и т.п.;

-----  
<1> Плеоназм (от греч. "pleonasmos" - излишество) - многословие, употребление слов, излишних не только для смысловой полноты, но и обычно для стилистической выразительности. В современной стилистике плеоназм нередко отождествляют с тавтологией (см.: Большая советская энциклопедия. М., 1975. Т. 20. С. 27).

точность языкового выражения правовой нормы (однозначность толкования ее формально-логической структуры, возможность ошибочного понимания юридического предписания правовой нормы вследствие лингвистических неточностей) <1>.

-----  
<1> См.: Галяшина Е.И. Указ. соч. С. 40 - 41.

Нетрудно заметить, что перечисленные критерии - это вопросы, на которые должен ответить эксперт.

Дополнительные вопросы.

1. Имеются ли в исследуемом нормативном правовом акте нормы, не позволяющие сделать однозначный вывод о варианте поведения уполномоченного лица?

2. Допускается ли дискреционная вариативность при применении термина или категории?

3. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть (поскольку то или иное положение в силу своей двусмысленности, неясности и недостаточной определенности может трактоваться неоднозначно, это дает возможность должностному лицу варьировать свое усмотрение и повышает вероятность произвольного применения нормы, т.е. расширяет дискреционные полномочия чиновника)?

Если в нормативном правовом акте (его проекте) содержатся категории оценочного характера, при помощи которых устанавливается абсолютная или относительная ценность какого-либо явления в правовой сфере, дается ему оценка, основанная на должностном усмотрении, в таком случае необходимо ответить на вопросы о целесообразности, эффективности, разумности и обоснованности использования указанных категорий, имеющих во многих случаях двойственный характер, содержащих не всегда социально апробированные и социально закреплённые оценки <1>.

-----  
<1> См.: Барзилова И.С., Романова Е.А. К вопросу о логико-гносеологических средствах проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов // [Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов](#) и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. С. 12.

#### 6.5. Иные коррупциогенные факторы

Ранее действовавшая [Методика](#) проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, содержала третью группу коррупциогенных факторов - факторы системного характера. Это нормативные коллизии, обнаружить которые можно при комплексном анализе проекта документа.

Такие факторы в специальной литературе называют "относительно коррупциогенными" в отличие от "абсолютно коррупциогенных". В пояснении к такой дифференциации авторы указывают на "не столь очевидные, как при наличии абсолютно коррупциогенных факторов" последствия или возможность последствий их правоприменения <1>. Конечно, вполне очевидна условность такой классификации, поскольку реальные последствия правоприменения нормативного правового акта с теми или другими коррупциогенными факторами пока не известны и не просчитаны в каких-либо количественных показателях.

-----  
<1> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых

актов" / Под ред. П.А. Кабанова. С. 30.

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

По мнению Ю.Г. Арзамасова, коллизии норм могут нести и "положительный заряд", поскольку выявленные коллизии указывают на существующий дефект нормы, а значит, подобные коллизии не так уж и опасны по сравнению с невыявленными противоречиями <1>.

-----  
<1> См.: Арзамасов Ю.Г. Указ. соч. С. 20.

На наличие такого коррупционного фактора указывает любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

#### Пример 38

Постановление Брянской областной Думы от 30 марта 2006 г. N 4-601 "Об утверждении Положения "О порядке и условиях предоставления в пользование участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участков недр для строительства подземных сооружений местного значения и иных участков недр" включало норму, согласно которой "всякая деятельность, связанная с использованием участками недр без лицензии, запрещается" (п. 2.2).

В ст. 14 Закона Брянской области от 5 августа 2002 г. N 48-3 "О недропользовании на территории Брянской области" установлено право использовать без получения лицензии участки недр для строительства и эксплуатации траншей и котлованов под фундаменты при строительстве жилых и производственных зданий и сооружений и других указанных в этом Законе объектов. Этой же нормой Закона области определены иные случаи пользования участками недр без лицензии, в том числе физическими лицами, для целей, не связанных с добычей и использованием полезных ископаемых.

Как справедливо отмечает И.Н. Барциц, "наличие коллизии в отдельной норме нормативного правового акта (либо коллизии всего нормативного правового акта другому акту) позволяет госслужащему произвольно, по собственному усмотрению выбирать норму, подлежащую применению, что существенно повышает вероятность коррупционных сделок, а значит, является коррупционным фактором" <1>. Как следствие, изъятие нормативных коллизий из перечня типовых коррупционных факторов было негативно воспринято специалистами (экспертами), занимающимися на практике вопросами проведения антикоррупционной экспертизы. Логичного и понятного объяснения такого поведения Правительства РФ, произвольно "тасующего" коррупционные факторы, до настоящего времени не имеется.

-----  
<1> Барциц И.Н. Указ. соч. С. 22.

Первоначальная характеристика указанной группы факторов была дана Э.В. Талапиной и В.Н. Южаковым в Примерной методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, где к этой группе были отнесены типичные коррупционные факторы, обнаружить которые можно при системном анализе нормативного правового акта, оценивая не отдельные нормы, а весь его текст. К ним были отнесены ложные цели и приоритеты; нормативные коллизии; навязанная коррупционность.

Авторы дали следующую характеристику нормативным коллизиям.

**Ложные цели и приоритеты.** Нормативный правовой акт должен иметь ясные цели и приоритеты, отвечающие реальным потребностям правового регулирования. На данный фактор может указывать объективная нецелесообразность принятия нормативного правового акта,

избыточность регулирования вопроса, противоречие норм нормативного правового акта декларируемым целям.

**Нормативные коллизии.** Нормативный правовой акт, полностью или в части противоречащий другому нормативному правовому акту, создает для государственных и муниципальных служащих возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае. На наличие данного фактора указывает любой вид коллизии (иерархической, содержательной, темпоральной <1> и проч.), если возможность ее разрешения зависит от волевого решения должностного лица, государственного или муниципального служащего.

-----  
<1> На практике применяются следующие правила разрешения коллизий: если имеется расхождение между актами, изданными одним и тем же правотворческим органом, применяется более поздний акт (темпоральная коллизия);

при расхождении между общим и специальным актами преимущество отдается специальному (содержательная коллизия);

если расходятся по содержанию нормы, принятые разными органами, применяется норма, принятая вышестоящим органом (иерархическая коллизия), и др.

**Навязанная коррупциогенность.** Подзаконный нормативный правовой акт может содержать коррупциогенные нормы в силу того, что коррупциогенен соответствующий отраслевой законодательный акт или иной нормативный правовой акт большей юридической силы. Данный коррупциогенный фактор обнаруживается путем выявления соответствующих коррупциогенных факторов в отраслевом законодательном акте или ином нормативном правовом акте большей юридической силы.

В Методических рекомендациях Генеральной прокуратуры РФ по оценке коррупциогенности проектов нормативных правовых актов и выявлению коррупционных проявлений при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства государственными и муниципальными служащими, органами управления и руководителями коммерческих и иных организаций (письмо заместителя Генерального прокурора РФ от 24 октября 2007 г. N ИСУБ-22-757558) была дана следующая характеристика нормативных коллизий:

"Коллизии между нормами права препятствуют правильному правоприменению, а также позволяют применить ту норму, которая выгодна конкретному участнику правоотношений, что существенно повышает вероятность коррупционных проявлений.

Коллизии могут возникать между нормами одного и того же проекта, равными по юридической силе правовыми актами, между кодексом и иным федеральным законом, между актами разного уровня и разных сфер правового регулирования. Будучи явным недостатком нормативного правового регулирования, коллизии должны устраняться в ходе нормотворческой деятельности путем отмены или изменения противоречащих друг другу нормативных предписаний.

Для предотвращения возникновения коллизий следует выяснять, не противоречат ли нормы проекта нормативного акта положениям ранее принятых и сохраняющих свою юридическую силу (действующих) правовых актов. Поэтому важно изучить все ранее принятые по данному вопросу нормативные правовые акты (с учетом внесенных в них изменений) и обеспечить согласование с ними норм проекта.

При этом необходимо учитывать, что нормативные правовые акты, принятые совместно или по согласованию с другими органами государственной власти, могут быть изменены или признаны утратившими силу только по согласованию с ними".

В специальной литературе можно встретить и другие, кроме описанных выше, коррупциогенные факторы, которые могут и должны учитываться при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов). В основном они связаны с дефектами законодательства, которые априори имеют коррупциогенный потенциал.

Обобщенная характеристика таких факторов дана Р.А. Колесовым <1> применительно к законодательству в сфере обороны и военной безопасности, которая в целом носит универсальный характер, поскольку основана на разработанной Э.В. Талапиной и В.Н. Южаковым Примерной методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и

их проектов, а также [Методике](#) проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

-----  
<1> См., например: Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности / Под общ. ред. А.В. Кудашкина.

К ним можно отнести следующие коррупциогенные факторы.

**Отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц в той или иной области деятельности.** Коррупциогенный фактор "идеологически" близок к фактору "широта дискреционных полномочий и отсутствие или неполнота административных процедур".

В данном случае речь идет не столько о жестко определенной административной процедуре, сколько об установлении ряда ограничений и запретов, являющихся нормами материального права. Таким образом, установление запретов и ограничений - задача закона, а не подзаконного акта. Между тем для преодоления коррупциогенности рекомендуется воспроизводить имеющиеся запреты и ограничения (хотя бы путем отсылочной нормы), а также проводить их детализацию в дозволенных законом пределах.

Для этого эксперту необходимо обратиться к нормативным правовым актам в рассматриваемой сфере и выявить следующее.

1. Наличествуют ли вообще какие-либо ограничения и запреты, обуславливающие возможность приобретения должностным лицом права осуществлять от имени государства деятельность, связанную с финансовыми и имущественными отношениями?

2. Наличествуют ли какие-либо ограничения и запреты у должностного лица при осуществлении возложенных на него полномочий?

3. Если ограничения и запреты закреплены, насколько, по мнению эксперта, они способны повлиять на мотивацию деятельности должностного лица?

4. Каким образом нормативно описана подотчетность должностного лица, контроль за соблюдением запретов и ограничений, каковы формализованные критерии (и есть ли они вообще) оценки его деятельности?

**Отсутствие ответственности должностного лица за правонарушения.** Уголовная и административная ответственность должностного лица устанавливаются только законом. Но в законодательных актах часто отсутствуют нормы об ответственности должностного лица либо законодатель ограничивается общей формулой "несет ответственность в установленном законом порядке".

При проведении антикоррупционной экспертизы нужно проверить, наличествуют ли в данном нормативном правовом акте или в акте, к которому есть отсылка, меры ответственности за правонарушения, за нарушения ограничений и запретов. Меры ответственности должны соответствовать выполняемым полномочиям и предъявляемым к должностному лицу запретам и ограничениям. Эксперт должен соотнести эти нормы с нормами об ответственности, содержащимися в законодательстве о государственной службе (ее видах и статусе государственных служащих <1>), специальными нормами о служебном поведении и ответственности, в том числе дисциплинарной. От того, насколько конкретна формула ответственности, зависит ее реальность и неотвратимость. Основания ответственности должны быть четко сформулированы, желательно с дифференциацией, какому виду нарушения какой вид ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой) соответствует. С фразой из нормативного правового акта "несет установленную законодательством уголовную и административную ответственность" должны корреспондировать соответствующие статьи [УК РФ](#) и [КоАП РФ](#) или иного подзаконного акта.

-----  
<1> К ним, например, относятся Федеральные законы от 27 июля 2004 г. [N 79-ФЗ](#) "О государственной гражданской службе Российской Федерации", от 28 марта 1998 г. [N 53-ФЗ](#) "О воинской обязанности и военной службе", от 27 мая 1998 г. [N 76-ФЗ](#) "О статусе военнослужащих" и др.

**Отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными органами и должностными лицами.** При анализе данного фактора эксперту следует обратить внимание, как конкретизируются в нормативном правовом акте следующие вопросы.

1. Наличие норм, обеспечивающих информационную открытость государственного органа, и уровень конкретности таких норм, если они есть.

2. Использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности государственного органа (наличие интернет-сайта, его регулярное обновление, интерактивные формы обращений граждан и юридических лиц).

3. Наличие возможности осуществления тех или иных полномочий коллегиальными органами и общественными советами.

4. Наличие норм об отчетности государственного органа или его должностных лиц перед подчиненными коллективами.

5. Наличие возможностей общественных проверок данного органа, условия и процедуры таких проверок, меры реагирования по результатам проверок.

**Формально-техническая коррупциогенность** объединяет факторы формального и технического, процедурного характера, которые при определенных условиях могут способствовать коррупции или свидетельствовать о коррупционном интересе. Для выявления этих факторов важно не содержание нормативного правового акта, а соблюдение действующих требований к их форме, порядку принятия, регистрации и опубликования. Многие из этих требований систематизированы на федеральном уровне в [Постановлении](#) Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009.

Эксперту необходимо проверить, соблюдены ли необходимые формально-технические требования в анализируемом нормативном правовом акте. При этом оцениваются не нормы нормативного правового акта, а действия должностных лиц по его принятию, которые могут создавать условия для реализации коррупциогенных норм или указывать на коррупционные нарушения.

**Несоблюдение установленной формы нормативного правового акта** может скрывать коррупционные нарушения.

Это может выражаться в таких признаках, как:

подписание нормативного правового акта не руководителем или лицом, исполняющим его обязанности, а другим лицом;

отсутствие обязательной государственной регистрации нормативного правового акта;

принятие нормативного правового акта в форме письма, телеграммы, указаний и т.п.;

нарушение установленной структуры и реквизитов нормативного правового акта.

Несоблюдение установленной формы "помогает" реализоваться коррупциогенным нормам, которые имеются в нормативном правовом акте.

**Несоблюдение (нарушение) порядка принятия нормативного правового акта** федеральным органом исполнительной власти коррупциогенно, поскольку может скрывать коррупционный интерес, а содержащиеся в этом акте коррупциогенные нормы могут стать основой для совершения коррупционных сделок.

Принятие нормативных правовых актов в федеральном органе исполнительной власти должно быть регламентировано <1>.

-----  
<1> Например, в Минобороны России данные вопросы урегулированы [Инструкцией](#) о порядке подготовки, оформления проектов документов, представляемых в органы государственной власти Российской Федерации, [Инструкцией](#) о порядке подготовки и представления на подпись проектов приказов и директив Министра обороны РФ и его заместителей, [Инструкцией](#) о порядке представления приказов Министра обороны РФ на государственную регистрацию (все указанные инструкции утверждены Приказом Министра обороны РФ от 30 ноября 1997 г. N 450 "О порядке подготовки, оформления и государственной регистрации официальных документов Министерства обороны Российской Федерации"), Приказами Министра обороны РФ от 30 ноября 2006 г. [N 100](#) "Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации", от 12 января 2006 г. [N 10](#) "О порядке



опубликования и вступления в силу правовых актов Министерства обороны Российской Федерации".

Нарушения порядка принятия могут выражаться в таких действиях, как:

принятие нормативного правового акта без обязательного согласования (визы) с другими органами военного управления и федеральными органами исполнительной власти;

принятие нормативного правового акта без обязательной государственной экспертизы (экологической, градостроительной и т.п.), когда она необходима по закону;

принятие нормативного правового акта без учета мнения профсоюзов в установленных законом случаях;

издание одностороннего акта вместо совместного;

нарушение внутреннего порядка принятия (например, отсутствие визы юридической службы);

нарушение сроков принятия нормативного правового акта и его государственной регистрации;

нарушение порядка вступления в силу нормативного правового акта;

принятие нормативного правового акта структурным подразделением или территориальным органом Минобороны России.

**Нарушение режима транспарентности (открытости) правовой информации** - еще один возможный коррупциогенный фактор.

Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ). Таким образом, любые нормативные правовые акты должны быть опубликованы в официальном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Закрытость правовой информации существенно снижает эффективность любых превентивных антикоррупционных мер. Режим транспарентности правовой информации - необходимое условие контроля гражданского общества за функционированием власти.

**Непринятие нормативного правового акта (бездействие)** как коррупциогенный фактор невозможно диагностировать при анализе уже принятого нормативного правового акта. Его суть заключается как раз в коррупциогенном отсутствии требуемого нормативного правового акта. Это проявление коррупциогенности можно обнаружить, применив комплексный анализ блока принятых нормативных правовых актов федеральным органом исполнительной власти и сложившейся правоприменительной практики. Задача эксперта (прокурорского работника) состоит в том, чтобы выявить не только сам фактор, но и мотивы бездействия, поскольку в таком случае могут быть устранены коррупционные риски, связанные с коррупционным интересом отдельных должностных лиц, которые не разрабатывают нормативный правовой акт, чтобы принимать в каждом конкретном случае индивидуальные акты, оставляя за собой право выбора решения. Иными словами, нормативный правовой акт, рассчитанный на неопределенный круг лиц, не принимается намеренно, чтобы не "связывать" свободу действий и неограниченное усмотрение должностных лиц.

В качестве коррупциогенного фактора может выступать также **нарушение баланса интересов**, поскольку оно связано с процессом принятия правовых норм: несоблюдение этих норм лежит в основе принятия коррупциогенных нормативных правовых актов. Выявление данного проявления коррупциогенности требует от эксперта системного подхода к содержанию нормативного правового акта (его проекта) в целом.

Следует иметь в виду, что многие нормативные правовые акты имеют комплексный характер и основываются на балансе различных интересов, например публичного и частного. Для обнаружения данного проявления коррупциогенности рекомендуется тщательно проанализировать положения нормативного правового акта, в которых характеризуются цель его принятия и решаемые задачи, а также "программные установки" нормативного акта большей юридической силы, на основании которого принимается данный правовой акт.

Для исключения коррупциогенности подобного рода можно рекомендовать при

обсуждении и разработке нормативных правовых актов привлекать максимально широкий круг заинтересованных лиц и экспертов - представителей общественных организаций, профсоюзов и проч.

## **Глава 7. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

### **7.1. Основания и стадии проведения антикоррупционной экспертизы**

С практической точки зрения важным является вопрос о механизме проведения антикоррупционной экспертизы.

В специальной литературе имеются разные мнения по данному вопросу. Прежде всего это касается понимания этого механизма как процедуры или процесса.

Согласимся с позицией А.М. Цирина, который считает, что "экспертный процесс включает в себя различные процедуры - назначение экспертизы, производство экспертизы, исследование заключения, оценка результатов экспертизы и т.д." <1>.

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 76.

Следует иметь в виду, что процессуально-процедурный механизм проведения антикоррупционной экспертизы состоит из двух последовательных алгоритмов - организационного и собственного содержательного (проведение экспертизы).

Системный подход к проведению антикоррупционной экспертизы будет достигнут тогда, когда будет задействован "тройной фильтр" проверки нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность, состоящий из трех элементов:

обязательная экспертиза уполномоченных субъектов (прокуратур, органов юстиции, разработчиков проектов нормативных правовых актов);

инициативная экспертиза неаккредитованных институтов гражданского общества, задействованных в проведении общественной экспертизы (Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ и др.);

экспертиза, проводимая независимыми экспертами <1>.

-----  
<1> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / Под ред. П.А. Кабанова. С. 42.

Организационные мероприятия, направленные на реализацию уполномоченными субъектами полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы, можно разделить на три стадии (этапа).

Первая (предварительная) стадия:

издание в органе необходимых организационно-распорядительных документов, которыми определяется механизм проведения антикоррупционной экспертизы и назначаются конкретные работники, ответственные за ее проведение;

проведение межведомственных совещаний с руководителями правотворческих органов в целях координации деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы всеми субъектами, в ней задействованными;

налаживание взаимодействия с независимыми экспертами.

Вторая (основная) стадия:

проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

подготовка заключения, принятие решения о внесении акта прокурорского реагирования (протест, требование) на выявленные в результате экспертизы коррупциогенные факторы и их оформление;

направление заключения или внесение акта прокурорского реагирования и контроль за его

исполнением;

внутриведомственная и вневедомственная (органами прокуратуры) проверка исполнения законодательства об антикоррупционной экспертизе субъектами, обязанными ее проводить.

Третья (завершающая) стадия:

сбор, накопление и систематизация данных, характеризующих эффективность антикоррупционной экспертизы (мониторинг правоприменения нормативных правовых актов), их анализ и обобщение;

разработка предложений (при наличии оснований) в целях корректировки дальнейшей работы по реализации намеченных мероприятий (внесение дополнений в планы работ, обсуждение выявленных проблем на оперативном совещании или коллегии и т.д.);

подготовка необходимой отчетности и представление ее в вышестоящие органы.

В ходе антикоррупционной экспертизы можно регламентировать последовательность совершаемых действий. Так, используется следующее структурирование стадий (этапов) процесса проведения антикоррупционной экспертизы <1>.

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 80.

1. Подготовительная стадия, предусматривающая:

сбор информации;

выбор нормативного акта;

анализ социальных (экономических отношений), которые регулируются выбранным нормативным актом.

2. Стадия проведения экспертизы, включающая:

функциональный анализ деятельности органа власти (исходя из нормативного акта и ограничиваясь им);

определение дискреционных полномочий;

определение полномочий, касающихся юридических (физических) лиц, связанных с наложением на них некоторых ограничений, требований (контрольных процедур, требования предоставить информацию и т.п.);

сравнительный анализ указанных в предыдущем пункте полномочий в отношении нескольких законов;

<...>

заполнение таблицы предложений по уменьшению коррупционного потенциала;

подготовка текста заключения экспертизы (описательная часть и таблицы).

Вполне очевидно, что этот вариант может быть и далее детализирован для создания регламента проведения антикоррупционной экспертизы. Подобный регламент целесообразно разработать каждому уполномоченному на проведение экспертизы субъекту.

Под основаниями проведения антикоррупционной экспертизы понимаются обстоятельства, имеющие значение юридических фактов, связанные с назначением, проведением и реализацией подготовленных предложений.

К основаниям проведения экспертизы относятся:

разработка проекта нормативного правового акта;

выявление коррупционных практик на основе действующего нормативного правового акта, обнаруженных в ходе мониторинга правоприменения;

поступление информации от независимых экспертов и институтов гражданского общества о наличии коррупционных факторов в действующем нормативном правовом акте;

принятие решения уполномоченным должностным лицом о проведении сплошной проверки действующих нормативных правовых актов в определенной сфере на наличие коррупционных факторов;

поступление нормативного правового акта на государственную регистрацию в Минюст России.

Назначение антикоррупционной экспертизы является основанием для ее проведения, она включает в себя как организационные мероприятия, так и собственно ее проведение по определенной методике.

Схематично порядок проведения антикоррупционной экспертизы предусматривает следующую последовательность: первичная экспертиза проводится разработчиками проектов нормативных правовых актов, которые обязаны их размещать на своем официальном сайте для проведения инициативной экспертизы независимыми экспертами и неаккредитованными институтами гражданского общества и гражданами; после принятия нормативных правовых актов разработчики (федеральные органы государственной власти, органы местного самоуправления) направляют их на государственную регистрацию в Минюст России или его территориальные подразделения, которые осуществляют последующую экспертизу. После вступления нормативных правовых актов в силу такие акты проходят обязательную антикоррупционную экспертизу в органах прокуратуры. В такой последовательности рассмотрим организационно-правовой механизм проведения экспертизы различными субъектами.

## 7.2. Антикоррупционная экспертиза, проводимая разработчиками проектов нормативных правовых актов

Согласно [ст. 3](#) Закона об антикоррупционной экспертизе органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы государственными органами, организациями, их должностными лицами установлен [Законом](#) об антикоррупционной экспертизе, а также нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, которые должны руководствоваться [Методикой](#) проведения антикоррупционной экспертизы.

Федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации - разработчики проектов нормативных правовых актов в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента РФ, проектов постановлений Правительства РФ, проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации <1> в соответствии с [п. 57](#) Регламента Правительства РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260, размещают эти проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. При этом проекты актов Правительства РФ до их внесения в Правительство РФ подлежат обязательному согласованию:

-----  
<1> См.: [п. 5](#) Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96.

с федеральными министрами (их заместителями) - по вопросам, отнесенным к сферам деятельности соответствующих министерств и находящихся в их ведении иных федеральных органов исполнительной власти;

с руководителями иных федеральных органов исполнительной власти (их заместителями), руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, - по вопросам, отнесенным к сферам деятельности этих органов;

с другими государственными органами и иными организациями - при необходимости. Состав органов и организаций, с которыми требуются дополнительные согласования, определяется самостоятельно руководителем федерального органа исполнительной власти, вносящим проект, а также Председателем Правительства РФ и заместителями Председателя Правительства РФ.

В целях обеспечения проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации - разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на рассмотрение в юридическую службу федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, размещают эти проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Так, на официальном сайте Минюста России в 2010 г. для проведения независимой антикоррупционной экспертизы было размещено 58 проектов нормативных правовых актов, подготовленных Минюстом России, в том числе 22 законопроекта, 5 проектов указов Президента РФ, 10 проектов постановлений Правительства РФ и 21 проект приказов Минюста России. Получено 23 заключения независимых экспертов <1>.

-----  
<1> См.: URL: [http:// minjust.ru/ common/ img/ uploaded/ docs/ 2011.01.21\\_Spravka\\_11\\_1012.doc](http://minjust.ru/common/img/uploaded/docs/2011.01.21_Spravka_11_1012.doc).

В большинстве ведомственных нормативных правовых актов содержатся нормы о порядке размещения проектов нормативных правовых актов в сети Интернет, а также о порядке рассмотрения поступивших в соответствующие органы заключений независимых экспертов и их учета при доработке проектов нормативных правовых актов <1>.

-----  
<1> См.: Корякин В.М. Организация антикоррупционной экспертизы правовых актов в Минобороны России и других органах государственной власти: сравнительно-правовой анализ // Военное право: электрон. науч. изд. 2010. N 2 (URL: <http://www.voennoepravo.ru/magazinepravo>).

В Федеральной службе по тарифам установлено правило, что разработанный структурным подразделением ФСТ России проект нормативного правового акта представляется в Юридическое управление ФСТ России на правовую экспертизу, а копия данного проекта с визами структурного подразделения ФСТ России, разработавшего проект нормативного правового акта, одновременно представляется в пресс-центр (на бумажном и электронном носителях) для опубликования на официальном сайте в течение рабочего дня, соответствующего дню его направления структурным подразделением ФСТ России. Проекты нормативных правовых актов размещаются на сайте на срок 10 дней (Приказ ФСТ России от 12 ноября 2009 г. N 299 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов ФСТ России") <1>.

-----  
<1> Российская газета. 2010. 14 янв.

В Минприроды России действует порядок, согласно которому для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов Минприроды России, за исключением проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, департамент Министерства, ответственный за подготовку указанных проектов, обеспечивает их размещение на официальном сайте Минприроды России в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на рассмотрение в Правовой департамент Минприроды России. При этом на сайте Минприроды России указывается адрес электронной почты для направления экспертных заключений, а также срок проведения независимой экспертизы - семь дней (Приказ Минприроды России от 3 ноября 2009 г. N 363 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в Минприроды России") <1>.

-----  
<1> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. N 51.

В Федеральном агентстве по обустройству Государственной границы РФ размещение проектов документов Федерального агентства для проведения независимой экспертизы на коррупционность осуществляется на официальном интернет-сайте Федерального агентства. Структурное подразделение - разработчик проекта документа обеспечивает размещение его на сайте в течение рабочего дня, соответствующего дню направления проекта документа на согласование в государственные органы и организации. Одновременно на сайте размещается информация о сроке проведения независимой экспертизы на коррупционность, который не может быть меньше срока, установленного для рассмотрения проекта документа заинтересованными государственными органами и организациями. Если проект не подлежит согласованию с государственными органами и организациями, то структурное подразделение, разработавшее проект документа, в течение рабочего дня, соответствующего дню направления проекта документа в Правовое управление этого Федерального агентства, обеспечивает размещение на сайте проекта документа и информации о сроке проведения независимой экспертизы на коррупционность - не менее семи дней ([Приказ](#) Федерального агентства по обустройству Государственной границы РФ от 2 ноября 2009 г. N 172 "О порядке проведения антикоррупционной экспертизы коррупционности нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Федерального агентства по обустройству Государственной границы Российской Федерации" <1>).

-----  
<1> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. N 51.

В Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям действует порядок размещения проектов нормативных правовых актов Федерального агентства на его официальном сайте для проведения независимой экспертизы на коррупционность в целях предупреждения включения в проекты нормативных правовых актов положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, выявлению и устранению таких положений на стадии их подготовки ([Приказ](#) Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям от 11 июня 2009 г. N 165 "О порядке подготовки и представления нормативных правовых актов Роспечати на государственную регистрацию и проведение независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов на коррупционность" <1>).

-----  
<1> СПС "КонсультантПлюс".

Примерно такой же порядок размещения проектов нормативных актов в сети Интернет действует в Федеральном агентстве связи ([Приказ](#) от 28 октября 2009 г. N 265 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства связи" <1>), в Государственной фельдъегерской службе ([Приказ](#) от 31 мая 2010 г. N 167 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации" <2>), ряде других государственных органов.

-----  
<1> Российская газета. 2009. 18 дек.

<2> Российская газета. 2010. 20 июля.

Следует обратить внимание на то, что порядок проведения антикоррупционной экспертизы отдельными федеральными органами исполнительной власти в настоящее время не всегда упорядочен, это не позволяет в полной мере организовать независимую антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов.

Следует отметить, что такие подходы к организации проведения антикоррупционной экспертизы никоим образом не способствуют качественному выполнению задач по противодействию коррупции.

Проекты вышеуказанных нормативных правовых актов вносятся Президенту РФ и (или) в



Правительство РФ с приложением поступивших заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

**Региональные органы власти самостоятельно устанавливают порядок, методику и сроки проведения антикоррупционной экспертизы.**

Сроки проведения антикоррупционной экспертизы в субъектах РФ могут быть:  
не менее трех рабочих дней <1>;

-----  
<1> См.: п. 5 Порядка проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденного Указом главы Республики Мордовия от 23 июля 2009 г. N 138-УГ "Об антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов"; п. 2.13 Порядка проведения экспертизы проектов приказов Управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области на коррупциогенность и размещения в сети Интернет проектов приказов Управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утвержденного Приказом Управления по государственному регулированию тарифов Воронежской области от 29 октября 2009 г. N 17-Р "Об утверждении Порядка проведения экспертизы проектов приказов".

не менее пяти рабочих дней <1>;

-----  
<1> См.: п. 5 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы отдельных нормативных правовых актов и их проектов, утвержденного Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 24 декабря 2009 г. N 883; п. 5 Порядка размещения в сети Интернет проектов приказов государственной жилищной инспекции Воронежской области, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, с целью проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, утвержденного Приказом жилищной инспекции Воронежской области от 8 октября 2009 г. N 38.

14 дней <1>;

-----  
<1> См.: п. 4.20 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, утвержденного Постановлением правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2009 г. N 681 "О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов".

не менее 15 календарных дней <1>.

-----  
<1> См.: п. 6 Правил проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы, утвержденных Постановлением правительства Москвы от 2 июня 2009 г. N 513-ПП "Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы".

Сроки проведения антикоррупционной экспертизы в муниципальных образованиях также устанавливаются произвольно.

### 7.3. Антикоррупционная экспертиза, проводимая независимыми экспертами и институтами гражданского общества

Как было отмечено в [гл. 5](#) настоящего издания, независимые эксперты проводят антикоррупционную экспертизу в инициативном порядке и за счет собственных средств.

Под независимой антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов (проектов)

понимается исследовательская деятельность аккредитованных независимых экспертов, а также неаккредитованных институтов гражданского общества и граждан по выявлению положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции и выработке предложений для их устранения.

Не допускается воздействие на эксперта со стороны органов власти в целях получения заключения.

Основанием проведения независимой антикоррупционной экспертизы является опубликование принятого нормативного правового акта или размещение на официальном сайте разрабатываемого проекта такого акта, т.е. для проведения такой экспертизы вполне достаточно собственного решения независимого эксперта.

Ценность указанной антикоррупционной экспертизы заключается в следующих характеристиках ее независимости, обуславливающих ее объективность:

отсутствие у независимых экспертов внешне проявляемых экономических стимулов в проведении экспертизы;

устранение от участия в ее проведении лиц, принимавших участие в разработке нормативного правового акта, а также независимых экспертов (организаций, учреждений), если они находятся в ведении (или иной зависимости) разработчика или инициатора разработки нормативного правового акта;

инициативность, добровольность и самостоятельность выбора степени участия независимых экспертов в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов <1>.

-----  
<1> См.: Кабанов П.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: понятие, содержание, правовое регулирование и перспективы повышения качества экспертной деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. N 4. С. 60.

К ним следует также добавить следующие:

отсутствие административной подчиненности по отношению к органам публичной власти;

подготовка заключения в соответствии со своим внутренним убеждением, основанным на результатах проведенных исследований.

Соблюдение перечисленных условий дает основания считать полученное заключение объективно независимым.

На практике имеет место заключение между разработчиками нормативных правовых актов и независимыми экспертами соглашений о проведении последними систематической антикоррупционной экспертизы. В полной мере такая экспертиза будет независимой только в случае ее проведения на безвозмездной основе, т.е. за счет собственных средств независимого эксперта. Поэтому вряд ли можно согласиться с мнением С.М. Будатарова о независимости частных экспертов, которые проводят антикоррупционную экспертизу на платной основе, даже при условии заключения государственного контракта <1>. "Кто платит, тот и заказывает музыку": общеизвестна практика подготовки независимыми аудиторскими компаниями оценки финансовой устойчивости различных субъектов предпринимательской деятельности, которые впоследствии становились банкротами.

-----  
<1> См.: Будатаров С.М. Указ. соч. С. 42 - 43.

Предмет антикоррупционной экспертизы независимых экспертов ничем не ограничен, они могут проводить экспертизу нормативных правовых актов, их проектов и любых иных документов, прежде всего следующих.

1. Проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов и принятые концепции и технические задания. Концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены:

основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли

законодательства, к которой он относится, положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов и системообразующих законов РФ, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение данного законопроекта для правовой системы;

общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов. При этом указываются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований;

социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

Проект технического задания на разработку законопроекта должен содержать следующие разделы:

основание разработки законопроекта, его форма, вид и рабочее наименование - указывается полное наименование документа, на основании которого разрабатывается законопроект, форма разрабатываемого законопроекта, его вид, а также рабочее наименование;

заказчик и разработчики законопроекта - указываются полные наименования заказчика и разработчиков, их местонахождение, банковские реквизиты. В случае проведения конкурса среди разработчиков законопроекта в разделе указываются только основные требования к разработчику: наличие соответствующей квалификации, опыта работы в определенной сфере и т.п. Заказчиком является, как правило, федеральный орган исполнительной власти, ответственный за разработку законопроекта. По законопроектам, имеющим особо важное значение, заказчиком может выступать Правительство РФ;

перечень документов, подлежащих разработке, - указываются подлежащие разработке документы:

законопроект или пакет законопроектов;

проекты или основное содержание иных нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации федерального закона (согласуются с заинтересованными органами исполнительной власти вместе с законопроектом);

перечень нормативных правовых актов, подлежащих отмене или изменению в связи с принятием будущего закона (согласуется с концепцией и проектом технического задания на разработку законопроекта);

пояснительная записка;

финансово-экономическое обоснование;

расчеты социально-экономических последствий принятия федерального закона;

другие необходимые документы;

примерная структура законопроекта - определяется порядок расположения составных частей (разделов, глав) законопроекта. Структура законопроекта должна обеспечивать логическое развитие темы, являющейся предметом правового регулирования;

виды, этапы и сроки работы - определяются этапы, сроки и содержание работ, выполняемых в процессе подготовки законопроекта, с указанием работ, подлежащих приемке заказчиком, которая проводится в том же порядке, что и приемка разработанного законопроекта. В качестве этапов разработки законопроекта могут рассматриваться подготовка концепции законопроекта, разработка его отдельных глав (разделов), доработка законопроекта с учетом высказанных замечаний и т.п.;

порядок финансирования и смета расходов (при заключении заказчиком договора на разработку законопроекта) - определяются источники и порядок финансирования разработки законопроекта; если разработка законопроекта проводится на договорной (контрактной) основе, приводится смета расходов с распределением по источникам финансирования;

порядок приемки работы - устанавливаются порядок предварительного согласования и требования к приемке законопроекта, определяется ответственный за его приемку, как правило,

это заказчик - федеральный орган исполнительной власти, ответственный за его разработку <1>.

-----  
<1> Подробнее см.: [Постановление](#) Правительства РФ от 2 августа 2001 г. N 576 "Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов" // СЗ РФ. 2001. N 32. Ст. 3335.

2. Проекты официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов, отзывы и заключения на проекты федеральных законов. В проекте заключения на законопроект отражаются следующие сведения:

об оценке положений законопроекта с учетом финансово-экономического обоснования, представленного субъектом права законодательной инициативы;

о возможности финансирования предполагаемых расходов, связанных с реализацией законопроекта;

позиции Правительства РФ в отношении принятия, отклонения, частичного принятия основных положений, отсрочки принятия, даты вступления в силу законопроекта.

Проекты официальных отзывов на законопроекты должны содержать четкую формулировку позиции Правительства РФ и отражать следующие сведения:

о соответствии (непротиворечии) положений законопроекта [Конституции](#) РФ и федеральному законодательству;

о вопросах финансовой обеспеченности законопроекта в случае, если его реализация потребует средств из федерального бюджета;

о возможных социальных и экономических последствиях принятия законопроекта;

о полноте учета Государственной Думой Федерального Собрания РФ заключения, официальных отзывов Правительства РФ на законопроект и поправок к нему <1>.

-----  
<1> Подробнее см.: [Приказ](#) Минюста России, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г. N 3/51 "Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти" // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2001. N 2.

Проекты актов, подлежащих независимой экспертизе, размещаются в сети Интернет на официальном сайте государственного органа и организации-разработчика в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации <1>. Порядок размещения таких проектов устанавливается ведомственными актами государственных органов.

-----  
<1> См.: [п. 5](#) Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Согласно [п. 17](#) Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде РФ <1> для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина или устанавливающих правовой статус организаций, указанные проекты размещаются на сайте Судебного департамента в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на рассмотрение в Юридический отдел. Для этого структурное подразделение, являющееся разработчиком проекта нормативного правового акта, в день направления проекта в Юридический отдел направляет его копию в электронном виде в Отдел по связям со средствами массовой информации, который в тот же день размещает его на сайте Судебного департамента. В день размещения Отдел по связям со средствами массовой информации информирует структурное подразделение, являющееся разработчиком проекта нормативного правового акта, и Юридический отдел о размещении такого проекта на сайте Судебного департамента служебной запиской, копия которой прикладывается к проекту нормативного правового акта. Отдел по связям со средствами массовой информации

контролирует наличие на сайте проекта нормативного правового акта и необходимой информации.

-----  
<1> См.: [Приказ](#) Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 25 ноября 2009 г. N 209 "О координации мероприятий по противодействию коррупции и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

Е.В. Каменская и А.А. Рождествина отмечают ряд организационных проблем, препятствующих, по их мнению, эффективному проведению независимой антикоррупционной экспертизы <1>, в частности отсутствие системы в способах доступа к информации о проектах нормативных правовых актов. Чтобы найти нормативный правовой акт или его проект, эксперт должен просмотреть все официальные сайты, где возможно их размещение, что не совсем удобно и занимает много времени.

-----  
КонсультантПлюс: примечание.  
[Комментарий](#) Е.В. Каменской, А.А. Рождествиной "Независимая антикоррупционная экспертиза: Научно-практическое пособие" включен в информационный банк.

-----  
<1> См.: Каменская Е.В., Рождествина А.А. Указ. соч.

Для действующих актов, в отношении которых также разрешено проводить независимую экспертизу, вообще законодательно не закреплено место их размещения для проведения такой экспертизы. Вероятно, независимый эксперт может выбрать любой действующий нормативный акт и дать на него заключение. Но в такой ситуации не понятно, в чей адрес следует направлять заключение по результатам проведенной экспертизы.

Указанные авторы предлагают создать официальный сайт (определяемый Правительством РФ) размещения нормативных правовых актов и их проектов, предназначенных для проведения независимой экспертизы, по отраслям права. Это позволило бы:

- сократить время на поиск акта, соответствующего специализации эксперта;
- вести учет проведенных экспертиз каждого эксперта;
- обмениваться опытом по составлению заключений;
- проводить мониторинг наиболее часто встречающихся коррупциогенных факторов;
- анализировать, в каких органах власти чаще всего принимаются нормативные правовые акты, содержащие коррупциогенные факторы;
- анализировать реакцию на результаты независимой экспертизы со стороны органов власти - разработчиков нормативных правовых актов.

Прототипом такого сайта, по их мнению, является сайт Минюста России <1>, где проекты нормативных актов разделены на четыре группы:

-----  
<1> URL: <http://www.minjust.ru>.

- 1) проекты указов Президента РФ;
- 2) проекты федеральных законов;
- 3) проекты постановлений Правительства РФ;
- 4) проекты приказов Минюста России <1>.

-----  
<1> У экспертов нет полномочий по проведению независимой экспертизы таких приказов.

При этом данный сайт имеет некоторые недостатки, к которым относятся:  
отсутствие размещенных проектов федеральных законов, в то время как такие законы принимаются ежедневно;

неуказание срока проведения экспертизы - некоторые акты размещены в течение длительного времени (например, проект Постановления Правительства РФ "О внесении

изменений в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" размещен 26 апреля 2010 г. и по состоянию на 22 мая 2010 г. не был снят), а другие акты были размещены на сайте примерно в течение недели. Неопределенность сроков приводит к тому, что эксперт не может планировать свою работу по проведению экспертизы, так как проект нормативного акта может быть снят в любой момент.

Положительной тенденцией в реализации данного направления является создание по инициативе группы независимых экспертов, уполномоченных Минюстом России на проведение экспертизы на коррупциогенность и получивших соответствующую аккредитацию с целью информирования общественности о проводимой в стране антикоррупционной экспертизе проектов нормативных актов (нормативных актов), правового портала "Независимая антикоррупционная экспертиза", находящегося в настоящее время в стадии разработки <1>. Инициаторы видят его миссию в создании условий для повышения влияния институтов гражданского общества, в частности независимых антикоррупционных экспертов, и для снижения уровня коррупциогенности нормативных актов. Основной задачей при этом является информирование общественности о реальных мерах, принимаемых для ликвидации коррупциогенных факторов нормативного регулирования как одной из важнейших причин, препятствующих цивилизованному и динамичному развитию страны <2>.

-----  
<1> URL: <http://lawexpertise.ru>.

<2> См.: URL: <http://lawexpertise.ru/missiya-proekta>.

Порядок проведения указанными субъектами экспертизы определен [Правилами](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96.

Срок проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, устанавливаемый федеральным органом исполнительной власти при размещении указанных проектов в сети Интернет, составляет не менее семи дней <1>.

-----  
<1> См.: [Постановление](#) Правительства РФ от 17 марта 2009 г. N 242 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации".

Однако конкретный срок устанавливается разработчиком нормативного правового акта и, как правило, не может быть меньше срока рассмотрения юридическим подразделением разработчика. На региональном уровне сроки независимой экспертизы в большинстве случаев исчисляются с момента размещения проекта нормативного правового акта на официальном сайте его разработчика и могут быть более продолжительными. Так, в Москве срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта - не менее 15 календарных дней (не считая нерабочих праздничных дней). Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта устанавливается органом исполнительной власти Москвы, структурным подразделением аппарата мэра и правительства Москвы, осуществляющими подготовку проекта нормативного правового акта, и исчисляется со дня размещения на официальном сайте <1>.

-----  
<1> См.: Правила проведения антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов в органах исполнительной власти города Москвы, утвержденные Постановлением правительства Москвы от 2 июня 2009 г. N 513-ПП "Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы".

В соответствии с Положением о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, утвержденным Постановлением правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2009 г. N 681, срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов составляет 14 дней, т.е. этот срок является единым и



формально определенным.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении, составленном по форме, утвержденной Минюстом России, единой для всех субъектов, за исключением органов прокуратуры, которые в случае выявления в нормативных правовых актах коррупционных факторов вносят требования об изменении нормативного правового акта. Эта форма заключения является обязательной только в случае внесения результатов в Минюст России или разработчику федерального нормативного правового акта. В иных ситуациях возможен неформальный подход.

Заслуживает внимания практика неформального подхода к проведению антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами - иначе антикоррупционный анализ может стать поверхностным и сведется к поиску в тексте нормативного правового акта слов "может", "вправе", "допускается" и подобных лексических формул. Необходимо учитывать коррупционные риски в целом, не ограничиваясь содержанием конкретного нормативного правового акта. Целесообразно включать в текст заключения краткое описание коррупционных рисков, при необходимости проиллюстрировав его примерами. В таком случае текст заключения становится более убедительным и обоснованным <1>. К данной рекомендации следует прислушаться, поскольку выводы, сделанные в заключении, оценивают разработчики нормативного правового акта, которые таким мнением не связаны.

-----  
<1> См.: Избачков Ю.С., Рыбак К.Е. Составление заключений экспертизы нормативного правового акта на коррупционность // Право и экономика. 2010. N 1.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и не подлежит безусловному учету органом юстиции, что объясняется практической невозможностью учета всех высказанных мнений, которые могут быть взаимоисключающими. Однако Закон об антикоррупционной экспертизе (ст. 5) устанавливает обязательность рассмотрения полученного заключения органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения.

Порядок рассмотрения поступивших заключений и их учета при доработке проектов нормативных правовых актов устанавливается ведомственными правовыми актами, а также актами субъектов РФ.

Так, [Порядком](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) ФСТ России, утвержденным Приказом ФСТ России от 12 ноября 2009 г. N 299 <1>, установлено, что при поступлении заключений по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы проводится совещание у заместителя руководителя ФСТ России, курирующего соответствующее направление деятельности, с участием структурного подразделения ФСТ России, ответственного за разработку проекта нормативного правового акта, и юридического управления ФСТ России. По результатам совещания структурное подразделение ФСТ России - разработчик проекта нормативного правового акта составляет протокол совещания, в котором отражается мотивированная позиция по итогам рассмотрения независимых заключений, согласованная с юридическим управлением ФСТ России. По результатам рассмотрения независимого заключения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, подписанный руководителем ФСТ России, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов. ФСТ России рассматривает независимое заключение в тридцатидневный срок со дня его получения.

-----  
<1> Российская газета. 2010. 14 янв.

Правилами проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти Москвы определен следующий механизм:

лицо, представляющее проект нормативного правового акта, обеспечивает его размещение на официальном сайте органа исполнительной власти Москвы в сети Интернет;

экспертное заключение принимается органом исполнительной власти Москвы, аппаратом мэра и правительства Москвы по почте, курьерской почтой либо в виде электронного документа;

проекты нормативных правовых актов, подлежащие независимой антикоррупционной экспертизе, представляются в Правовое управление правительства Москвы со справкой о полученных заключениях независимых экспертов (или об их отсутствии) с приложением текстов заключений и приведением результатов учтенных замечаний по каждой независимой антикоррупционной экспертизе либо обоснованных возражений;

проекты нормативных правовых актов и заключения к ним хранятся в подразделе "Архив проектов нормативных правовых актов мэра Москвы, правительства Москвы и заключений к ним по результатам независимой антикоррупционной экспертизы" на официальных сайтах органов исполнительной власти Москвы, на официальном сервере правительства Москвы в сети Интернет в течение года с момента принятия соответствующего правового акта либо прекращения его действия.

К недостаткам механизма учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы следует отнести отсутствие нормативно установленной возможности в открытом доступе неограниченному кругу лиц ознакомиться с поступившими на проект нормативного правового акта заключениями.

Тем не менее в отдельных субъектах Федерации такая возможность имеется, например в Москве.

В п. 8 Порядка проведения в Московской городской Думе антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов города Москвы и поправок к ним, утвержденного Постановлением Московской городской Думы от 7 октября 2009 г. N 333, определено, что заключения, подготовленные по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы и поступившие в Московскую городскую Думу, размещаются на официальном сайте Московской городской Думы не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления.

Следует признать противоречащей действующему законодательству практику невыполнения обязанности, предусмотренной [ч. 3 ст. 5](#) Закона об антикоррупционной экспертизе, согласно которой по результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов <1>.

-----  
<1> Подробнее см.: Ефремов А.А. Указ. соч.

Отчасти такому положению способствует несовершенный механизм учета поступающих заключений, которые могут направляться разработчику проекта нормативного правового акта как по почте или курьерским способом, так и в виде электронного документа.

Субъекты РФ подчас устанавливают порядок направления заключений только по почте, а те из них, которые дают возможность направить заключения и по электронной почте, не всегда на сайте указывают адрес электронной почты.

В качестве положительного примера можно привести п. 3 раздела III Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в исполнительных органах государственной власти и государственных органах ХМАО - Югры, утвержденного постановлением губернатора ХМАО - Югры от 14 августа 2009 г. N 125, согласно которому проекты публикуются с указанием почтового адреса и адреса электронной почты исполнителя (инициатора) проекта нормативного правового акта, приказа <1>.

-----  
<1> См.: URL: <http://www.admhmao.ru/power/korrup/frame.htm>.

Также в каждом субъекте РФ имеется несколько субъектов, обладающих правом законодательной инициативы или полномочных принимать нормативные правовые акты, каждый из которых может иметь свой официальный сайт и свой адрес электронной почты для направления информации. А.А. Ефремов приводит в качестве примера ситуацию в Воронежской области. Он насчитал семь сайтов органов власти, где размещаются проекты нормативных

правовых актов: это свидетельствует о том, что отсутствует единый подход к размещению проектов документов для антикоррупционной экспертизы и что имеется необходимость определения одного места публикации проектов для проведения независимой экспертизы <1>.

-----  
<1> См.: Ефремов А.А. Указ. соч.

В Минобороны России официально не установлен порядок взаимодействия с независимыми экспертами, что следует из текста [Приказа](#) Минобороны России от 29 марта 2010 г. N 299 "О Порядке проведения в Министерстве обороны Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Министерства обороны Российской Федерации" и прилагаемого к нему [Порядка](#), а также из действующего [Регламента](#) Министерства обороны РФ, утвержденного Приказом Минобороны России от 30 ноября 2006 г. N 100.

В качестве положительных примеров необходимо отметить соответствующие регламентирующие документы других федеральных органов исполнительной власти.

Приказом МЧС России от 29 июня 2010 г. N 299 утвержден [Порядок](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, [раздел IV](#) которого посвящен независимой антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов. Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы структурное подразделение центрального аппарата МЧС России - разработчик проекта нормативного правового акта МЧС России обеспечивает его размещение в течение рабочего дня, соответствующего дню его направления на правовую экспертизу в Правовое управление МЧС России, через Управление информации МЧС России на официальном сайте МЧС России в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, кроме проектов нормативных правовых актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера ([п. 13](#)).

При размещении проектов нормативных правовых актов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы на сайте МЧС России в сети Интернет указывается адрес электронной почты для направления экспертных заключений. Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы не может составлять менее семи рабочих дней. При внесении в текст проекта нормативного правового акта существенных изменений он подлежит повторному размещению на официальном сайте МЧС России в сети Интернет. Заключение, составленное по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению в тридцатидневный срок со дня его получения МЧС России. По результатам рассмотрения заключения гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением тех случаев, когда в заключении отсутствуют предложения о способе устранения выявленных коррупционных факторов.

Приказом ГУСП от 28 апреля 2010 г. N 17 утвержден [Порядок](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ГУСП. Для проведения независимой экспертизы на коррупционность проекты нормативных правовых актов ГУСП, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, подлежат размещению на официальном сайте ГУСП, за исключением проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов в юридическое подразделение ГУСП с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы ([п. 5](#) Порядка).

Заключения, составленные по результатам независимой антикоррупционной экспертизы (при их наличии), подлежат обязательному рассмотрению руководителем структурного подразделения ГУСП (начальником службы) - разработчика проекта. При внесении в текст проекта нормативного правового акта существенных изменений он подлежит повторной

антикоррупционной экспертизе в юридическом подразделении ГУСП и повторному размещению на официальном сайте ГУСП для проведения независимой экспертизы на коррупционность.

Приказом Федерального агентства специального строительства от 15 апреля 2010 г. N 168 утвержден Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства специального строительства, [раздел IV](#) которого посвящен независимой антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов данного Федерального агентства. Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы структурное подразделение центрального аппарата Федерального агентства специального строительства, являющееся разработчиком проекта нормативного правового акта, в течение рабочего дня, соответствующего дню его направления на правовую экспертизу в Правовое управление, направляет на электронном носителе проект нормативного правового акта в Управление информации и связи с общественностью для размещения на официальном сайте Федерального агентства в сети Интернет. При этом указывается дата его размещения на сайте, срок проведения экспертизы, а также адрес электронной почты для направления экспертных заключений.

Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы при размещении указанных проектов на сайте в сети Интернет составляет семь дней. При направлении нормативного правового акта на государственную регистрацию в Минюст России к данному акту прилагается справка, которая содержит сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы на дату размещения проекта нормативного правового акта на официальном сайте Федерального агентства специального строительства в сети Интернет и о дате окончания приема экспертных заключений от независимых экспертов, а также копии экспертных заключений. В случае непоступления последних в справке сообщается об их отсутствии.

Приказом ФСБ России от 24 ноября 2009 г. N 606 утверждена [Инструкция](#) о порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФСБ России и нормативных правовых актов ФСБ России в органах федеральной службы безопасности. Для проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекты нормативных правовых актов, за исключением проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, размещаются на официальном сайте ФСБ России в сети Интернет. Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы составляет 10 дней.

Поступившие в подразделение ФСБ России, разработавшее проект нормативного правового акта, заключения по результатам проводившейся независимой антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта подлежат обязательному рассмотрению этим подразделением в тридцатидневный срок со дня их получения, при этом в заключении по результатам антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта указывается, какие результаты независимой антикоррупционной экспертизы учтены и какие не учтены при доработке проекта нормативного правового акта, с обоснованием позиции несогласия. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов. Ответ готовится на основании подписанного начальником департамента Правового управления ФСБ России или его заместителем заключения по результатам антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта в части, касающейся конкретного заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы, а также подлежащие направлению в Минюст России справка и копии заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы прилагаются к проекту нормативного правового акта при его представлении на подпись директору ФСБ России.

Как было отмечено в [гл. 4](#) настоящего издания, согласно действующему законодательству Общественная палата РФ проводит экспертизу законопроектов, внесенных в Государственную Думу. "Экспертиза законопроектов в Общественной палате должна проходить публично, с учетом мнения всего гражданского общества", - заявил 11 февраля 2009 г. руководитель межкомиссионной рабочей группы по организации экспертной деятельности, выступая на очередном ее заседании. 1 марта 2009 г. на сайте Общественной палаты РФ был создан форум для обсуждения законопроектов в рамках общественной экспертизы. За время работы форума на

нем зарегистрировались 6558 пользователей, которые отправили 151 сообщение. Из 150 законопроектов, внесенных в план экспертной деятельности, экспертами было подготовлено 81 заключение. В большинстве из них использовались мнения пользователей, принявших участие в обсуждении на форуме <1>.

-----  
<1> См.: URL: <http://opr.f.ru/ru/expert/670>.

Так, Общественной палатой РФ было подготовлено заключение по проекту Федерального закона N 431376-5 "О Следственном комитете Российской Федерации" <1>, в котором она отметила, что положения ч. ч. 1, 2 и 4 ст. 7 с учетом положений ч. 4 ст. 1 юридически совершенно неопределенно закрепляют круг правовых оснований и условий для правомерных правовых требований руководителя следственного органа Следственного комитета или следователя беспрепятственно входить в помещения, иметь доступ к документам и материалам, требовать предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, осуществлять иные требования, предусмотренные ч. 1 ст. 7 законопроекта. По смыслу указанных норм законопроекта получается, что руководитель следственного органа Следственного комитета или следователь вправе предъявлять такие требования, мотивируя это любым (по своему усмотрению) полномочием (задачей) из указанных в ч. 4 ст. 1 законопроекта, например разработкой мер по выработке и реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве. А лицо, к которому обращены указанные требования, просто не вправе отказаться их выполнять независимо от того, что никакого уголовного дела не возбуждено, что это лицо не является участником уголовно-процессуальных отношений и т.д. Очевидно, что такая неопределенность в закреплении оснований и условий реализации процессуальных полномочий руководителя следственного органа Следственного комитета и следователя, их неограниченность этапами уголовного процесса и соответствующими процессуальными процедурами, иными четко сформулированными нормами, определяющими пределы указанных полномочий, не может не вызывать возражений, поскольку влечет правовую вседозволенность Следственного комитета РФ и, соответственно, правовую бесправность граждан, является грубейшим нарушением принципа состязательности и ряда иных принципов уголовного процесса. Данный недостаток обуславливает существенный коррупциогенный потенциал законопроекта.

-----  
<1> URL: <http://opr.f.ru/files/ez-431376-5.doc>.

В заключении Общественной палаты РФ по проекту Федерального закона N 446526-5 "О полиции" <1> было отмечено, что формулировка п. 20 части 1 ст. 13 законопроекта "...временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий **и в иных случаях** в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения" является заведомо коррупциогенной, так как термин "в иных случаях" **дает недопустимо широкую возможность трактовки**, что, вполне очевидно, является коррупциогенным фактором.

-----  
<1> URL: <http://opr.f.ru/files/ez-446526-5.doc>.

Торгово-промышленной палатой РФ подготовлены Методические рекомендации по экспертизе проектов правовых актов в системе торгово-промышленных палат <1>, в которых раскрыт механизм антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов. Прежде всего отмечено, что внедрение в практику деятельности торгово-промышленных палат проведения антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов с элементами экономического и юридического анализа принимаемых правовых актов представляется своевременной и неотложной задачей.

-----  
<1> См.: приложение 2 к Приказу Торгово-промышленной палаты РФ от 1 февраля 2006 г. N



8.

Первичный системный антикоррупционный анализ проекта правового акта проводится с целью выявления наиболее типичных и формализованных проявлений коррупционности в тексте акта. Основанием для вывода о коррупционности проекта правового акта служит заложенная в его нормах возможность коррупционных проявлений в процессе реализации таких норм. Наиболее актуальна антикоррупционная экспертиза тех проектов правовых актов, которые регулируют контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномочия органов государственной власти (местного самоуправления), государственных (муниципальных) служащих во взаимоотношениях с гражданами и юридическими лицами, нормотворческие полномочия, а также порядок и сроки реализации таких полномочий. В ходе экспертизы желательно определить реальную степень возможности использования нормативно-правовых формул (коррупциогенных факторов) для извлечения незаконной выгоды. В результате анализа устанавливается наличие в проекте правового акта превентивных антикоррупционных норм и даются рекомендации по их включению; приводится перечень норм, отвечающих признакам коррупционности в соответствии с коррупциогенными факторами; даются рекомендации по изменению формулировок правовых норм для устранения коррупционности <1>.

-----  
<1> Подробнее см.: Белая книга о борьбе с коррупцией / Под ред. В.Б. Исакова. М., 2007. С. 314 - 343.

К числу других институтов гражданского общества, активно противодействующих коррупционным проявлениям, относится Общероссийское объединение работодателей "Объединение предпринимательских организаций работодателей малого и среднего бизнеса" ("ОПОРА РОССИИ"), которое одной из своих задач считает внесение предложений о принятии законов и иных нормативных актов, регулирующих социально-трудовые и экономические отношения, затрагивающие права и законные интересы работодателей.

Так, комитет "ОПОРЫ РОССИИ" по социальному развитию и трудовым отношениям подготовил экспертное заключение (позицию) по проекту Федерального закона "Об охране здоровья граждан", в котором отмечается, что "...отмена лицензирования медицинской деятельности - это новация, требующая создания и развития абсолютно новой для России институциональной модели здравоохранения с активным участием в кадровой и технологической модернизации здравоохранения профессионального медицинского сообщества в лице НМП, осуществляющей свою деятельность на принципах саморегулирования.

Формирование общественно-государственного партнерства в виде НМП должно найти свое отражение в законопроекте и стать основным трендом борьбы с коррупционной составляющей в системе здравоохранения, высоких профессиональных компетенций, организации эффективного непрерывного последиplomного профессионального образования, формирования негосударственного механизма профессиональной ответственности медработников, драйвера развития реально конкурирующего рынка добровольного медицинского страхования" <1>. Фактически указанным комитетом проведена антикоррупционная экспертиза законопроекта "Об охране здоровья граждан".

-----  
<1> URL: <http://opora.ru/news/6847/#collapsed/6847>.

#### 7.4. Антикоррупционная экспертиза, проводимая Минюстом России и его территориальными подразделениями

Антикоррупционная экспертиза в обязательном порядке проводится федеральным органом исполнительной власти в области юстиции (Минюстом России) в порядке и согласно [Методике](#), которые определены Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы в Минюсте России определен [Приказом](#) Минюста России от 8 сентября 2011 г. N 310 "Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых



актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России".

Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу разработанных федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов <1>. Предметом экспертизы в данном случае являются проекты федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, официальные отзывы и заключения на проекты федеральных законов, поправки к ним, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

-----  
<1> Российская газета. 2011. 6 сент.

Антикоррупционная экспертиза проводится в следующие сроки:

проектов приказов Минюста России, нуждающихся в государственной регистрации, проектов федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ - в срок не более 10 рабочих дней;

проектов нормативных правовых актов в случае выявления в них коррупциогенных факторов - в срок не более двух рабочих дней.

За 2010 г. в структурные подразделения Минюста России поступило 3718 проектов нормативных правовых актов для проверки на выявление в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, в том числе - 1768 законопроектов, 126 проектов указов Президента РФ, 1824 проекта постановлений Правительства РФ, 7 проектов концепций и технических заданий, 91 проект официальных отзывов, 53 проекта заключений на проекты федеральных законов.

Из 3704 рассмотренных проектов нормативных правовых актов в 117 (3,2%) выявлены коррупциогенные факторы: в 71 (1,9%) законопроекте, в 2 проектах указов Президента РФ, 44 (1,2%) проектах постановлений Правительства РФ.

Департаментом регистрации ведомственных нормативных правовых актов Минюста России рассмотрено 4400 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций из 4553 поступивших на регистрацию в Минюст России, в 135 (3,1%) выявлены коррупциогенные факторы <1>.

-----  
<1> См.: URL: [http:// minjust.ru/ common/ img/ uploaded/ docs/ 2011.01.21\\_Spravka\\_11\\_1012.doc](http://minjust.ru/common/img/uploaded/docs/2011.01.21_Spravka_11_1012.doc).

В случае разработки указанных документов самостоятельно Минюстом России их проекты размещаются на официальном сайте Минюста России. Результаты независимой экспертизы на коррупциогенность учитываются при доработке документов. В данном случае речь идет именно об учете всех поступивших заключений независимых экспертов, а не об учете сделанных в них выводов.

Организация проведения антикоррупционной экспертизы в территориальных органах Минюста России определена [Приказом](#) Минюста России от 1 апреля 2010 г. N 77 "Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований".

Территориальные органы Минюста России для включения в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ проводят антикоррупционную экспертизу всех поступивших региональных актов:

нормативных правовых актов субъектов РФ - в срок, установленный для проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ <1>;

-----  
<1> Согласно [Постановлению](#) Правительства РФ от 3 июня 1995 г. N 550 "О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации" правовая экспертиза проводится в срок до 30 дней с момента поступления правового акта в Минюст России. При необходимости этот срок может быть продлен руководством Министерства, но не более чем на месяц.

уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы) - в срок, установленный для государственной регистрации уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы) <1>.

-----

<1> Согласно [ст. 4](#) Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований" решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается в тридцатидневный срок со дня его представления для государственной регистрации.

В 2010 г. в территориальные органы Минюста России поступило 133303 документа, подлежащих антикоррупционной экспертизе, в том числе - 88393 нормативных правовых акта субъектов РФ, 4744 устава муниципальных образований, 29608 муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, 10558 иных документов.

Из 130641 рассмотренного документа в 3004 (2,3%) выявлены коррупциогенные факторы, в том числе в 2043 (1,6%) нормативных правовых актах субъектов РФ, 197 (0,2%) уставах муниципальных образований, 415 (0,3%) муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований, 349 (93%) иных документах <1>.

-----

<1> URL: [http:// minjust.ru/ common/ img/ uploaded/ docs/ 2011.01.21\\_Spravka\\_11\\_1012.doc](http://minjust.ru/common/img/uploaded/docs/2011.01.21_Spravka_11_1012.doc).

При выявлении в проекте нормативного правового акта субъекта РФ, уставе муниципального образования (муниципальном правовом акте о внесении изменений в устав) коррупциогенных факторов территориальные органы Минюста России направляют заключения по результатам проведения антикоррупционной экспертизы соответственно в орган государственной власти субъекта РФ, принявший акт, главе муниципального образования, представившему муниципальный правовой акт на государственную регистрацию. Копии указанных заключений направляют также в органы прокуратуры.

В целях обеспечения реализации [п. 9](#) Национальной стратегии противодействия коррупции об оперативном приведении нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с требованиями федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных государственных органов по вопросам противодействия коррупции территориальные органы Минюста России ежеквартально готовят обзор по результатам проведения мониторинга регионального нормотворчества в целях выявления коррупциогенных факторов, где содержится информация о состоянии регионального законодательства, направленного на противодействие коррупции, а также о выявленных в актах субъектов РФ коррупциогенных факторах. В свою очередь, результаты обзора направляются полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах и в заинтересованные органы государственной власти субъектов РФ <1>.

-----

<1> См.: Карманов А.Е. Указ. соч.

Действенной мерой, позволяющей на ранних стадиях не допускать принятия решений, формализованных в последующем в нормативных правовых актах, содержащих коррупциогенные факторы, является проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов РФ на стадии их разработки. В связи с этим территориальным органам Минюста России рекомендовано организовывать проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов субъектов РФ в рамках участия в нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов РФ <1>. При выявлении в проекте нормативного правового акта коррупциогенных факторов территориальные органы Минюста России информируют о них органы государственной власти субъектов РФ, разработавшие правовые акты, которые, в свою очередь, принимают меры по устранению в них положений, способствующих проявлению коррупции.

-----

<1> См.: письмо Минюста России от 18 мая 2009 г. N 01-1904/09.

В рамках проводимой работы Минюстом России большое внимание уделяется вопросам координации деятельности по противодействию коррупции с органами государственной власти субъектов РФ. В настоящее время территориальными органами Минюста России проводится работа по заключению специальных соглашений в этой области, предусматривающих:

направление территориальными органами юстиции копий заключений по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ в орган государственной власти, издавший акт, и органы прокуратуры для принятия соответствующих мер; совместное обсуждение проблемных вопросов применения федерального антикоррупционного законодательства при оценке законности нормативных правовых актов субъектов РФ;

обмен информацией о результатах правовой и антикоррупционной экспертиз, пробелах регионального законодательства и мерах, принятых по их устранению;

осуществление сверок по экспертным заключениям о несоответствии нормативных правовых актов субъектов РФ федеральному законодательству.

В целях эффективного взаимодействия представители территориальных органов Минюста России принимают участие в работе межведомственных совещаний и рабочих групп, включены в состав координационных советов и комиссий по противодействию коррупции, созданных при руководителях высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В свою очередь, представители законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ принимают участие в рабочих совещаниях и семинарах, организованных территориальными органами Министерства в целях совместного анализа антикоррупционного законодательства субъектов и координации работы по выявлению коррупциогенных факторов для их дальнейшего устранения <1>.

-----  
<1> См.: Карманов А.Е. Указ. соч.

В случае выявления коррупциогенного фактора в нормативном правовом акте, представленном на государственную регистрацию, Минюст России или его территориальное подразделение отказывает в регистрации такого акта и возвращает его издавшему их органу с указанием коррупциогенного фактора. В течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта, в регистрации которого отказано, и направляет копию этого документа в Минюст России <1>.

-----  
<1> См.: п. п. 15 - 17 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009.

#### 7.5. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы

Приказом Минюста России от 18 мая 2009 г. N 136 "Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" утвержден [образец заключения](#), которое составлялось при проведении правовой (юридической) экспертизы разработанных федеральными органами исполнительной власти, кроме Минюста России, проектов федеральных законов, проектов указов Президента РФ, проектов постановлений Правительства РФ, при проведении правовой экспертизы проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов, поправок к ним, а также при осуществлении государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих

правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

Следует отметить, что прилагаемый к приказу [образец](#) не в полной мере соответствовал действующему законодательству, поскольку в нем не предусматривался способ устранения выявленных коррупционных факторов ([ч. 3 ст. 5](#) Закона об антикоррупционной экспертизе) <1>.

-----

<1> Данный недостаток устранен в новом [образце заключения](#) (приложение N 1 к Приказу Минюста России от 8 сентября 2011 г. N 310 "Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России").

Результаты проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы) отражаются в заключениях, подготовленных по установленной [форме](#) <1> и оформленных на бланке территориального органа Минюста России.

-----

<1> Утверждена [Приказом](#) Минюста России от 1 апреля 2010 г. N 77 "Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ и уставов муниципальных образований".

В заключении отражаются все положения нормативного правового акта, его проекта или иного документа, в которых выявлены коррупционные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупционных факторов со ссылкой на положения [Методики](#) проведения антикоррупционной экспертизы <1>.

-----

<1> Образцы заключений приведены в [приложении 1](#) настоящего издания.

Заключение носит рекомендательный характер. Однако следует иметь в виду, что оно готовится по результатам правовой экспертизы при государственной регистрации нормативного правового акта или устава муниципального образования, что практически исключает возможность игнорирования сделанных выводов.

Заключение подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, разрабатывающими проект нормативного правового акта. Также обязательным является ответ на заключение, подготовленное по результатам рассмотрения гражданином или организацией, проводившими независимую экспертизу, кроме тех случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении, подготовленном по форме, утверждаемой Минюстом России <1>. До настоящего времени такая форма Минюстом России не утверждена, а формы, упомянутые в Приказах [N 310](#) и [77](#), мало подходят для указанных целей, поскольку предназначены для оформления результатов экспертизы, проводимой им самим или его территориальными подразделениями.

-----

<1> См.: [п. 7](#) Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96.

Полагаем, что в заключении независимого эксперта будет недостаточно отразить все положения нормативного правового акта, его проекта или иного документа, в которых выявлены коррупционные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупционных факторов со ссылкой на положения [Методики](#) проведения антикоррупционной экспертизы. Такое заключение должно иметь более развернутый характер в целях аргументации сделанных выводов <1>.

-----

<1> См.: [приложение 1](#) настоящего издания.

Кроме собственно формальных разделов, включающих общие сведения и перечисление норм права, регулирующих основы проведения антикоррупционной экспертизы, заключение независимого эксперта должно включать: анализ выявленных недостатков с учетом аргументированной позиции эксперта или группы экспертов; по возможности вывод о наличии либо отсутствии отрицательных последствий принятия и внедрения исследуемых положений; выводы по результатам экспертизы, содержащие рекомендации к принятию или доработке акта <1>.

-----

---

КонсультантПлюс: примечание.

[Статья](#) А.В. Филатовой "Роль экспертизы в формировании антикоррупционной политики" включена в информационный банк согласно публикации - "Безопасность бизнеса", 2010, N 1.

---

<1> См.: Филатова А.В. Роль экспертизы в формировании антикоррупционной политики // Человек и закон. 2010. N 5. С. 71 - 84.

Заключение независимого эксперта целесообразно структурировать на вводную, исследовательскую и заключительную части. Заслуживают внимания методические рекомендации С.М. Будатарова по данному вопросу <1>.

-----

<1> См.: Будатаров С.М. Указ. соч. С. 81 - 83.

Во вводной части содержатся обычно следующие положения:  
наименование экспертного заключения. Если экспертное заключение проводится повторно, то указывается его вид ("повторная экспертиза");

место, номер (при необходимости) и дата составления экспертного заключения;

цель проведения экспертизы;

предмет экспертизы и сведения об органе, издавшем правовой акт или разработавшем проект нормативного правового акта, реквизиты акта;

сроки проведения экспертизы;

указывается дата размещения нормативного правового акта (проекта) на сайте разработчика или дата поступления акта на экспертизу, начиная с которой исчисляются сроки производства экспертизы;

правовое основание для производства экспертизы (размещение проекта нормативного правового акта на сайте разработчика, поступление на экспертизу, правовое оформление отношений с разработчиком нормативного правового акта, если заключено соглашение, контракт, договор и т.п.);

методическое основание для проведения экспертизы (перечень официальных источников и литературы, использованных при проведении экспертизы).

В исследовательской части приводятся обнаруженные коррупциогенные факторы, коррупционные риски. Эксперт должен обоснованно и подробно аргументировать свои суждения, вытекающие из исследования.

Выводы рекомендуется оформлять в табличной форме: в левой колонке указывается исследуемый пункт (часть, подпункт) нормативного правового акта или его проекта, в правой - коррупциогенный фактор, коррупционный риск, иные замечания по этому пункту.

Заключительная часть экспертного заключения должна содержать выводы эксперта, которые должны отличаться четкостью, исключать двусмысленность и различные толкования, а также предложения и рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов.

В заключении должен быть предложен конкретный способ устранения коррупциогенных факторов:

внесение изменений в нормативный правовой акт;

отмена нормативного правового акта (или его отдельных норм);

разработка и принятие нового нормативного правового акта.



Выбор способа относится к компетенции эксперта. Полагаем, что при выборе того или иного способа устранения коррупционных факторов можно руководствоваться следующими соображениями.

Предлагаемый способ должен предусматривать наилучший возможный вариант минимального изменения анализируемого нормативного правового акта (только для устранения коррупционного фактора). В компетенцию прокурора не входит формулирование конкретного нового варианта текста нормативного правового акта (или его части), что не исключает такой возможности в рамках участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности на региональном и местном уровнях. При этом следует помнить, что предлагаемые органами прокуратуры варианты проектов нормативных правовых актов носят рекомендательный характер. Окончательное решение принимает нормотворческий орган. Однако после принятия нормативный правовой акт становится предметом обязательной антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры.

Предлагаемые рекомендации заключаются в следующем.

Внесение изменений в нормативный правовой акт предполагает корректировку нормы, содержащей коррупционный фактор; при этом происходит замена коррупционных положений другими - некоррупционными нормативными положениями.

Отмена нормативного правового акта (или его отдельных норм) не предполагает замены другим актом или одной нормы другой, что может, в свою очередь, породить коррупционные факторы (например такие, как чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий).

Такой способ может быть рекомендован только в том случае, если имеются аналогичные действующие нормы, не содержащие коррупционных норм, или существует негативная правоприменительная практика использования содержащего коррупционные факторы нормативного правового акта, породившего коррупционные проявления, либо отсутствует необходимость в нормативном регулировании конкретных общественных отношений.

Разработка и принятие иного нормативного правового акта, устраняющего коррупционный фактор, предпочтительны тем, что на смену нормативному правовому акту, в котором содержатся коррупционные нормы, придет новый нормативный правовой акт. В этом случае нет временного разрыва в правовом регулировании. Такой способ должен рекомендоваться, если не существует негативной правоприменительной практики использования содержащего коррупционные факторы нормативного правового акта, породившего коррупционные проявления.

При подготовке заключения могут возникнуть разногласия между экспертами. В целях урегулирования разногласий разработчиком проекта нормативного правового акта может быть назначена и проведена дополнительная, повторная, комиссия или независимая антикоррупционная экспертиза (либо разногласия должны быть устранены в установленном порядке). В настоящее время не существует единого порядка устранения разногласий, но есть примеры ведомственного и регионального регулирования данного вопроса <1>. Разногласия могут быть устранены:

путем проведения согласительных совещаний <2>;

решением должностного лица, уполномоченного принять нормативный правовой акт <3>;

решением специального уполномоченного органа (например, в ХМАО - Югре таким органом является Комиссия по определению коррупционности нормативных правовых актов при губернаторе округа <4>, в Санкт-Петербурге - Межведомственный совет <5>).

-----  
<1> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / Под ред. П.А. Кабанова. С. 65 - 66.

<2> См.: [Приказ](#) Федерального агентства связи от 28 октября 2009 г. N 265 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства связи".



<3> См.: [Приказ](#) Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям от 1 декабря 2010 г. N 582 "Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям".

<4> См.: Постановление губернатора ХМАО - Югры от 14 августа 2009 г. N 125 "О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в исполнительных органах государственной власти и государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа - Югры".

<5> См.: Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, утвержденное Постановлением правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2009 г. N 681 "О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов".

## **Глава 8. ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ**

### **8.1. Особенности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов**

Устранение коррупциогенных норм возможно в процессе нормотворческой деятельности органа, принявшего нормативный правовой акт (т.е. нормотворческого органа), либо реализации правоохранительных функций уполномоченными государственными органами, в том числе органами прокуратуры.

Прокуратура РФ относится к субъектам, обязанным проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. В Закон о прокуратуре Федеральным [законом](#) от 17 июля 2009 г. N 171-ФЗ <1> включена специальная статья - [ст. 9.1](#) "Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов". С принятием данной нормы была поставлена точка в дискуссии между Генеральной прокуратурой РФ и Минюстом России о предмете антикоррупционной экспертизы: Генеральная прокуратура РФ занимается в обязательном порядке антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов, Минюст России - проектов нормативных правовых актов или нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых на регистрацию. Но, поскольку на органы прокуратуры Законом о прокуратуре возложена в числе прочих нормотворческая функция ([ст. 9](#)), а в 74 субъектах РФ прокуратуры субъектов наделены правом законодательной инициативы, на практике органы прокуратуры проводят антикоррупционную экспертизу и проектов нормативных правовых актов, что является их обязанностью. Именно на такой подход ориентирует прокуроров [Приказ](#) Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. N 400, которым определены порядок и организация проведения антикоррупционной экспертизы в органах прокуратуры.

-----  
<1> СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3608.

Возникает вопрос об определении правовой природы деятельности прокурора по проведению антикоррупционной экспертизы: относится ли она к надзорной деятельности за законностью правовых актов, т.е. реализующей надзорную функцию прокуратуры, либо к участию прокурора в правотворчестве.

По мнению И.А. Захаровой, проведение органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы относится к надзорной деятельности. Она указывает, что прокурор осуществляет лишь контрольную деятельность по выявлению установленных законодательством коррупциогенных факторов без создания и предложения органам, уполномоченным принимать нормативные правовые акты, новых формулировок норм (что характерно для правотворческой деятельности) <1>.

-----  
<1> См.: Захарова И.А. Указ. соч. С. 92 - 93.

Следует также согласиться с Ю.А. Винокуровым, который считает, что антикоррупционная экспертиза - это составная часть надзорного процесса в рамках прокурорского надзора, а именно надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Во-первых, проведение антикоррупционной экспертизы заключается в изучении прокурором нормативного правового акта на предмет соответствия его требованиям [Закона](#) об антикоррупционной экспертизе. Такая работа практически не отличается от надзора за законностью правовых актов, который с учетом положений [Приказа](#) Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. N 155 "Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления" имеет ярко выраженную направленность на проверку законности именно нормативных правовых актов. Во-вторых, если исходить из механизма применения требования об изменении нормативного правового акта, который закреплен в [ст. 9.1](#) Закона о прокуратуре, то он заимствован из [ст. 23](#) этого же законодательного акта, регламентирующего порядок принесения прокурором протеста на незаконный правовой акт <1>.

-----  
<1> См.: Винокуров А.Ю. Указ. соч. С. 252 - 253.

Проведение антикоррупционной экспертизы наиболее близко по своему функциональному назначению соприкасается с проверкой нормативных правовых актов на их соответствие законодательству, это вполне очевидно относится к надзорной функции прокуратуры, что привело к ситуации, когда антикоррупционную экспертизу проводят прокурорские работники подразделений, осуществляющих надзор за исполнением федерального законодательства, или помощники прокурора, курирующие "общенадзорные" вопросы, или специально созданные подразделения по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Таким образом, проведение прокуратурой антикоррупционной экспертизы нельзя отнести к функции участия ее в правотворчестве в отличие от аналогичной деятельности разработчиков нормативных правовых актов, которые такую деятельность осуществляют в рамках правовой экспертизы разрабатываемых проектов нормативных правовых актов.

При проведении антикоррупционной экспертизы прокуроры руководствуются Методическими рекомендациями по оценке коррупциогенности проектов нормативных правовых актов и выявлению коррупционных проявлений при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства государственными и муниципальными служащими, органами управления и руководителями коммерческих и иных организаций <1>, одобренными Научно-консультативным советом при Генеральной прокуратуре РФ, которые могут применяться только с учетом [Методики](#) проведения антикоррупционной экспертизы в части, ей не противоречащей.

-----  
<1> Документ официально не опубликован. См.: [п. 2](#) Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. N 400; [п. 1.5](#) Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 24 ноября 2008 г. N 243; Бессчасный С.А. Указ. соч.

Объект антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, определен Законом об антикоррупционной экспертизе ([ч. 2 ст. 3](#)). Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного и иного законодательства.

На первый взгляд может показаться, что пределы осуществления органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы указанным [Законом](#) определены весьма узко и за ее рамками остались нормативные правовые акты, касающиеся административных, гражданско-правовых и других отношений в иных сферах. Однако с таким мнением нельзя согласиться, поскольку все перечисленные в [ч. 2 ст. 3](#) Закона об антикоррупционной экспертизе группы отношений имеют комплексный характер и регулируются нормами различных отраслей права. Так, вопросы государственной службы регулируются прежде всего нормами административного права

(вопросы жилищного обеспечения - нормами гражданского и жилищного права, финансового обеспечения - нормами финансового права); вопросы государственной и муниципальной собственности - в основном нормами гражданского права (а отдельные аспекты - нормами земельного, административного и иных отраслей права) и т.д.

Анализ практики проведения антикоррупционной экспертизы выявил спорную позицию об относимости к предмету антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, нормативных правовых актов о размещении заказов, поскольку последние в [Законе](#) об антикоррупционной экспертизе не упомянуты. Следует иметь в виду, что законодательство о государственной и муниципальной собственности регулирует разнообразные отношения, в том числе связанные с использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом, к числу которых относятся отношения по размещению заказов.

Таким образом, Федеральный [закон](#) от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" <sup><1></sup>, а также принятые и принимаемые в его исполнение иные нормативные правовые акты являются предметом антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры.

-----  
<sup><1></sup> СЗ РФ. 2002. N 48. Ст. 4746.

Прокуроры в силу специфики возложенных на них полномочий и на основании имеющейся практики правоприменения способствуют наиболее эффективному выявлению и устранению коррупциогенных факторов.

В 2010 г. прокурорами были изучены около 550 тыс. нормативных правовых актов (несколько больше, чем в 2009 г.). Следует отметить активизацию работы по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, таких проектов изучено более 340 тыс. (на 20% больше, чем в 2009 г.). По результатам проведенной работы в 2010 г. выявлено более 37 тыс. актов и их проектов, содержащих коррупциогенные факторы (больше, чем в 2009 г.). В результате прокурорского реагирования коррупциогенные факторы были исключены из 32232 (87%) актов, в которых были выявлены коррупциогенные факторы (в 2009 г. - 92%).

Принципиальными отличиями антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, от аналогичной экспертизы, проводимой другими уполномоченными субъектами (например, федеральными органами исполнительной власти), являются:

во-первых, ее независимость, которая потенциально позволяет прокурорскому работнику, проводящему антикоррупционную экспертизу, делать объективные выводы. Ведомственная антикоррупционная экспертиза не лишена возможности субъективного подхода в процессе нормотворческой деятельности, который подчас приводит к тому, что, по меткому замечанию С.М. Будатарова, административные процедуры по оказанию публичных услуг "пишутся под себя", т.е. создают комфортные условия для служащих, которые обязаны такие услуги оказывать, а не для тех, кому они предоставляются <sup><1></sup>;

-----  
<sup><1></sup> См.: Будатаров С.М. Указ. соч. С. 36.

во-вторых, в отличие от антикоррупционной экспертизы, проводимой Минюстом России и независимыми экспертами (вполне очевидно, также независимой), выводы которых, сформулированные в заключении, должны рассматриваться разработчиками нормативных правовых актов, но отказ от учета в разрабатываемом нормативном правовом акте сделанных рекомендаций не влечет для разработчиков никаких юридических последствий, результаты экспертизы, проведенной органами прокуратуры, отраженные в протесте или требовании об устранении из нормативного правового акта коррупциогенного фактора, не учтенные разработчиком, могут быть оспорены прокурором, который имеет право на обращение с соответствующим заявлением в суд. Таким правомочием обладает только прокурор;

в-третьих, особенностью является формально-юридический характер выводов по результатам антикоррупционной экспертизы: не обязательно должны наступать негативные последствия в виде совершения коррупционных правонарушений. На первый взгляд такой подход является спорным, но именно в нем заключается превентивное значение антикоррупционной

экспертизы и ее ценность. Мониторинг правоприменения должен играть существенную роль в выявлении коррупциогенных факторов в действующих нормативных правовых актах и в случае необходимости - в обосновании объективности сделанных выводов. Речь идет о выявлении так называемых коррупционных практик, т.е. фактов правоприменения, характеризующихся коррупционными проявлениями, в том числе совершением коррупционных правонарушений. В этом случае мониторинг правоприменения понимается как процесс, в ходе которого накапливается информация о коррупционном потенциале и эффекте правовой нормы, содержащей коррупциогенные факторы.

Именно перечисленные отличия обеспечивают наибольшую эффективность проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры.

Особый статус органов прокуратуры как субъектов антикоррупционной экспертизы проявляется в некоторых основных принципах организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), перечисленных в [ст. 2](#) Закона об антикоррупционной экспертизе.

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

Каким образом указанный принцип имеет отношение к организации проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры, поскольку последние в обязательном порядке проводят экспертизу нормативных правовых актов, **но не их проектов** ([п. 1 ст. 9.1](#) Федерального закона "О прокуратуре")? Таким, что согласно той же норме Закона антикоррупционная экспертиза проводится прокурорами **в ходе осуществления своих полномочий** ([п. 1 ст. 9.1](#)), к которым относится, например, участие в правотворческой деятельности ([ст. 9](#)), что, как очевидно, не исключает возможности и необходимости проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов при реализации указанных полномочий.

Как отмечается в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ "О практике проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов", предупреждению принятия значительного количества нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, способствует работа органов прокуратуры по изучению проектов нормативных правовых актов. Целям эффективности и результативности работы по выявлению коррупциогенных факторов может послужить распространение имеющейся положительной практики совмещения проведения проверки исполнения нормативного правового акта (нормативных правовых актов) в сферах, установленных [ч. 2 ст. 3](#) Закона об антикоррупционной экспертизе, и оценки коррупционности указанных актов.

Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами заключается в том, что эксперт, исследуя нормативный правовой акт (проект), должен анализировать и другие нормативные правовые акты, регулирующие однородные отношения, т.е. отношения, взаимосвязанные с теми, которые регулируются в рассматриваемом документе. Необходимость соблюдения данного принципа обусловлена тем, что односторонний, узкий подход (без оценки взаимосвязанных нормативных правовых актов) может привести к необоснованному выводу о наличии в документе коррупциогенных факторов (например, такого, как отсутствие или неполнота административных процедур, при том что такие процедуры урегулированы в ином нормативном правовом акте, принятом в установленном порядке).

Необходимость соблюдения данного принципа объясняется тем, что все принимаемые и действующие правовые акты обладают и общими, и специфическими чертами, находятся в строгой зависимости друг от друга. Игнорирование этого обстоятельства снижает эффект правотворческой и правоприменительной деятельности, затрудняет формирование нормативно-правового массива, доступного для граждан, должностных лиц и специалистов <1>.

---

<1> См.: Агеев В.Н. Указ. соч. С. 7 - 8; Бикмухаметов А.Э. Указ. соч. С. 19.

Внимание лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, должно быть сосредоточено, в частности, на тех изменениях, которые, возможно,

придется внести в действующее законодательство с принятием нового нормативного правового акта.

Обоснованность результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), как было отмечено ранее, означает прежде всего доказательность сделанных выводов, что достигается применением единой для всех субъектов антикоррупционной экспертизы [Методики](#) проведения антикоррупционной экспертизы. В то же время [Порядок](#) ее проведения, также утвержденный Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96, действует для всех субъектов экспертизы, кроме органов прокуратуры, которым такой порядок устанавливает Генеральный прокурор РФ ([подп. 1 ч. 1 ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе](#)). В настоящее время такой Порядок определен [Приказом](#) Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. N 400 <1>.

-----  
<1> Методические рекомендации по оценке коррупциогенности проектов нормативных правовых актов и выявлению коррупционных проявлений при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства государственными и муниципальными служащими, органами управления и руководителями коммерческих и иных организаций, одобренные Научно-консультативным советом при Генеральной прокуратуре Российской Федерации (направлены прокурорам субъектов РФ письмом заместителя Генерального прокурора РФ от 24 октября 2007 г. N ИСУБ-22-75758), могут применяться только с учетом [Методики](#) проведения антикоррупционной экспертизы (см. также: Кудашкин А.В. и др. Методические рекомендации по организации органами прокуратуры проверок нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на коррупциогенность. С. 40).

Сотрудничество органов прокуратуры с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), как было отмечено ранее, является одним из основных принципов антикоррупционной экспертизы, он закреплен в [п. 5 ст. 2 Закона об антикоррупционной экспертизе](#) и выражается в форме взаимодействия и координации. На практике сотрудничество осуществляется также с иными субъектами антикоррупционной экспертизы.

Органами прокуратуры применяются разнообразные формы взаимодействия.

Так, в соответствии с [п. 1.2 Приказа Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. N 400](#) органам прокуратуры поручено в целях определения механизма реализации новых полномочий провести межведомственные совещания с руководителями федеральных органов исполнительной власти и организаций федерального уровня, обладающих правом нормотворчества: ЦБ РФ, ЦИК РФ, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. В первом полугодии 2010 г. такие совещания были проведены.

Органы прокуратуры принимают меры по привлечению к проведению антикоррупционных экспертиз заинтересованных организаций (как правило, организаций, объединяющих субъектов предпринимательской деятельности). Это взаимодействие является перспективным направлением в связи с тем, что большинство хозяйствующих субъектов воспринимают сообщение о конкретном коррупционном проявлении со стороны должностных лиц как угрозу бизнесу.

Например, прокуратурой Саратовской области апробирована практика проведения экспертизы нормативных правовых актов в области предпринимательской деятельности в координации с торгово-промышленной палатой области. Торгово-промышленная палата - связующее звено между представителями бизнеса и органами власти и источник информации о функционировании коррупционных схем и механизмов в отношениях "предприниматель - органы государственной власти". Взаимодействие выглядит так: торгово-промышленная палата Саратовской области информирует прокуратуру области о тех или иных выявленных коррупционных факторах в законодательстве, а также схемах и механизмах. Прокуратура, в свою очередь, анализирует эти сведения, в том числе с точки зрения имеющейся практики правоприменения, и при наличии оснований инициирует внесение соответствующих изменений в



законодательные акты.

Практикуется также заключение соответствующих соглашений о взаимодействии с другими органами, проводящими антикоррупционную экспертизу. Прокуратурой Липецкой области такое соглашение заключено с Липецким региональным отделением Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России", Общественной палатой Липецкой области, Липецким региональным отделением Межрегиональной общественной организации "Центр противодействия коррупции в органах государственной власти", получившими аккредитацию Минюста России на проведение независимой антикоррупционной экспертизы.

Прокуроры субъектов РФ вне реализации требований, установленных ч. 2 ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе, ориентированы на продолжение практики информирования соответствующих органов и должностных лиц о наличии коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, не относящихся к предмету антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, а также в проектах нормативных правовых актов. В 2009 г. прокурорами направлено в поднадзорные органы 8534 информационных письма <1>; в 2010 г. - 10362.

-----  
<1> См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры: Инф.-анал. доклад. М., 2009. С. 10.

А.А. Ефремов отмечает и иные формы взаимодействия <1>.

-----  
<1> Подробнее см.: Ефремов А.А. Проблемы правового регулирования взаимодействия органов прокуратуры с иными субъектами при проведении антикоррупционной экспертизы (анализ нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований) // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 266 - 275.

**Вхождение представителей органов прокуратуры в состав рабочих групп и комиссий по антикоррупционной экспертизе и участие в их работе.** Например, согласно п. 2.2 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (нормативных правовых актов) органов местного самоуправления муниципального образования Карачевский район в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденным решением Карачевского районного Совета народных депутатов (Брянская область), прокурор Карачевского района вправе внести предложение о проведении антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта в рабочей группе, созданной на основании постановления администрации Карачевского района.

В состав рабочей группы по проведению антикоррупционной экспертизы Думы г. Бийска (п. 6 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы решений Думы г. Бийска и их проектов, утвержденного решением Думы г. Бийска от 26 августа 2009 г. N 103) и комиссии по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов, созданной в администрации г. Белокурихи (п. 7 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов, утвержденного решением Белокурихинского городского Совета депутатов от 16 октября 2009 г. N 136 (Алтайский край)), входят представители соответствующих прокуратур.

В специальной литературе указывается, что недостатком Закона об антикоррупционной экспертизе является отсутствие механизма взаимодействия органов государственной власти и представителей институтов гражданского общества, например, в составе рабочих групп по антикоррупционной экспертизе <1>.

-----  
<1> См.: Субочева В.А. Неправительственные организации и органы государственной власти (административно-правовые основы взаимодействия): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 17.

**Направление проектов нормативных правовых актов в органы прокуратуры.** Данная



форма взаимодействия является довольно распространенной. Однако имеются различные подходы к определению порядка и сроков такого направления, например:

не менее чем за 10 дней до предполагаемой даты рассмотрения проекта уполномоченным органом (п. 6 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов главы Гаврилов-Ямского муниципального района, Собрании представителей Гаврилов-Ямского муниципального района, администрации Гаврилов-Ямского муниципального района и их проектов, утвержденного постановлением Администрации Гаврилов-Ямского муниципального района от 6 мая 2010 г. N 605, - Ярославская область);

в день начала согласования проекта (п. 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов аппарата губернатора и правительства Сахалинской области и их проектов, утвержденных Приказом аппарата губернатора и правительства Сахалинской области от 29 июля 2010 г. N 21);

одновременно с внесением проекта на согласование, но не менее чем за 10 дней до его принятия (п. 9 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов городского округа Спасск-Дальний, утвержденного решением Думы городского округа Спасск-Дальний от 26 февраля 2010 г. N 49, - Приморский край);

не позднее двух дней со дня подписания листа согласования проекта нормативного правового акта должностными лицами администрации города (п. 1 Постановления администрации г. Нижневартовска от 29 июня 2010 г. N 779);

не позднее трех рабочих дней после окончательного согласования (п. 4.1 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов, утвержденного решением Совета депутатов муниципального образования г. Мончегорска с подведомственной территорией от 27 мая 2010 г. N 31).

Можно согласиться с А.А. Ефремовым, предлагающим упорядочить размер данного срока <1>.

-----  
<1> См.: Ефремов А.А. Указ. соч. С. 272.

**Направление принятых нормативных правовых актов в органы прокуратуры.** В этом случае также предусмотрены разные сроки:

семидневный срок со дня их принятия (ч. 5 ст. 5 Закона Республики Северная Осетия - Алания от 15 июня 2009 г. N 16-РЗ "О противодействии коррупции в Республике Северная Осетия - Алания");

не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным (п. 6 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов главы Гаврилов-Ямского муниципального района, Собрании представителей Гаврилов-Ямского муниципального района, администрации Гаврилов-Ямского муниципального района и их проектов, утвержденного постановлением администрации Гаврилов-Ямского муниципального района от 6 мая 2010 г. N 605, - Ярославская область);

в течение 10 дней со дня их принятия на бумажном либо электронном носителе (п. 17 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов, утвержденного решением Белокурихинского городского Совета депутатов от 16 октября 2009 г. N 136, - Алтайский край);

в течение пяти рабочих дней со дня подписания (п. 4.1 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов, утвержденного решением Совета депутатов муниципального образования г. Мончегорска с подведомственной территорией от 27 мая 2010 г. N 31, п. 3.1 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых департаментом финансово-бюджетной политики Воронежской области, утвержденного Приказом департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области от 11 мая 2010 г. N 47 "о/н");

ежемесячно до 5-го числа (п. 13 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы

муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов, утвержденного Постановлением администрации муниципального образования г. Краснодара от 14 августа 2009 г. N 2865 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов и внесении изменения в распоряжение главы муниципального образования города Краснодар от 11 июля 2008 г. N 177-р "Об утверждении Инструкции по делопроизводству в администрации муниципального образования город Краснодар").

Имеют место и случаи определения в муниципальном правовом акте сроков для органов прокуратуры, что противоречит закону, поскольку полномочия прокуратуры определяются только федеральным законодательством. Так, в п. 3.4 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов администрации города и их проектов, утвержденного постановлением администрации г. Лабытнанги от 6 мая 2010 г. N 266, Ямало-Ненецкий автономный округ, установлено, что прокурор города проводит антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов и в течение пяти рабочих дней с момента их получения направляет в отдел делопроизводства и контроля администрации города информацию о результатах проверки.

**Координация как форма сотрудничества** включает в себя не только согласованность действий субъектов антикоррупционной экспертизы по достижению общих целей и задач, но и имеет упорядоченный и регламентированный характер. В отличие от взаимодействия при координации устанавливаются обязанности по выработке и применению единых мер, распределению сил и средств, а главное, выделяется специальный субъект, имеющий полномочия по организации взаимных действий.

Таким органом определена Генеральная прокуратура РФ, которой президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции поручил осуществлять координацию деятельности по проведению федеральными государственными органами и организациями антикоррупционной экспертизы принятых ими нормативных правовых актов (протокол N 12 заседания президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 21 декабря 2009 г. <1>).

-----  
<1> Документ официально не опубликован.

Учитывая правовой статус президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, определенный Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. N 815 "О мерах по противодействию коррупции" <1>, которым установлено, что для реализации решений президиума Совета могут даваться поручения Президента РФ (подп. "в" п. 7), т.е. решения Совета имеют рекомендательный характер, в полной мере координирующая роль Генеральной прокуратуры РФ по организации и проведению различными субъектами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов может быть определена только с принятием соответствующих нормативных правовых актов. В этих целях является целесообразным внесение изменений и дополнений в ст. 9.1 Закона о прокуратуре, которыми координация деятельности по организации и проведению антикоррупционной экспертизы будет возложена на органы прокуратуры.

-----  
<1> СЗ РФ. 2008. N 21. Ст. 2429.

В то же время следует отметить, что на практике на региональном и местном уровнях органы прокуратуры выполняют координирующую роль при проведении всеми субъектами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Органы прокуратуры эту работу осуществляют во взаимодействии с Минюстом России и его территориальными подразделениями, ответственными за ведение регистров нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных нормативных правовых актов <1>. При этом применяются следующие формы координирующей деятельности:

<1> См.: Постановления Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. N 904 "О порядке выделения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий" и от 10 сентября 2008 г. N 657 "О ведении федерального реестра муниципальных нормативных правовых актов".

заключение соглашений прокуратур субъектов РФ с территориальными подразделениями Минюста России. Например, 1 декабря 2009 г. прокуратурой Пензенской области и управлением Минюста России по Пензенской области заключено Соглашение о порядке взаимодействия в сфере надзора и контроля за соответствием нормативных правовых актов органов государственной власти Пензенской области и уставов муниципальных образований [Конституции](#) РФ и федеральному законодательству. В нем регламентированы в числе прочих вопросы обмена информацией о выявлении в нормативных правовых актах коррупционных факторов. Аналогичные соглашения заключены в Забайкальском и Краснодарском краях, Республике Бурятия, Ульяновской, Тверской областях и др.;

проведение межведомственных совещаний по организации проведения антикоррупционной экспертизы. 12 апреля 2010 г. на межведомственном совещании с участием независимых экспертов, представителей Законодательного Собрания Нижегородской области, правительства Нижегородской области, Торгово-промышленной палаты области, главного управления Минюста России по Нижегородской области в целях выявления коррупционных факторов выработан механизм обмена информацией с независимыми экспертами. В Республике Бурятия 10 февраля 2010 г. проведено межведомственное совещание при первом заместителе прокурора республики с участием независимых экспертов и представителей органов государственной власти республики (Народного Хурала Республики Бурятия, правительства Республики Бурятия, управления Минюста России по Республике Бурятия), на котором принято решение о необходимости осуществления межведомственного взаимодействия в данной сфере. Аналогичные совещания проведены во всех субъектах Федерации;

проведение совещаний прокуратуры субъекта Федерации с руководством территориального подразделения Минюста России (имеется опыт в Архангельской области, Ямало-Ненецком автономном округе и др.);

участие в работе созданных специальных рабочих групп по проведению экспертизы нормативных правовых актов (например, в Уральском федеральном округе). Совместным Приказом прокуратуры Калининградской области и управления Минюста России по Калининградской области от 18 февраля 2010 г. N 8/12 создана рабочая группа, в задачи которой входят осуществление мониторинга нормативных правовых актов Калининградской области на предмет соответствия их федеральному законодательству и содержания в них коррупционных факторов, а также оперативный обмен информацией в указанной сфере;

подготовка согласованной позиции органов прокуратуры и территориальных подразделений Минюста России о выявленных коррупционных факторах. Такой опыт имеется в Московской области. В рамках организованного взаимодействия прокуратурой получено заключение управления Минюста России по Московской области по результатам проведения экспертизы муниципального нормативного правового акта в целях выявления в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, которое подтвердило выводы прокуратуры;

участие в совещаниях, проводимых территориальными подразделениями юстиции, с независимыми экспертами. Так, 11 марта 2010 г. сотрудники прокуратуры Чувашской Республики приняли участие в проведенном Управлением Минюста России по Чувашской Республике совещании по взаимодействию с независимыми экспертами, уполномоченными на проведение экспертизы на коррупционность;

информирование органов прокуратуры территориальными подразделениями юстиции о выявленных в нормативных правовых актах коррупционных факторах.

## 8.2. Объекты антикоррупционной экспертизы

Законом об антикоррупционной экспертизе ([ч. 2 ст. 3](#)) установлено, что органы прокуратуры

обязаны проводить экспертизу всех принятых нормативных правовых актов по вопросам:

прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Рассмотрим подробнее общественные отношения, являющиеся объектом антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры.

**Законодательство о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина** весьма разнообразно и обширно.

Права, свободы и обязанности человека и гражданина являются основными элементами правового статуса любого субъекта права. Между правами и свободами нет принципиальной разницы, так как по своей юридической природе и системе гарантий они тождественны и отражают социальные возможности человека в различных сферах. Обеспечение их государством означает юридически признанную возможность каждого избирать вид и меру своего поведения как человека и гражданина.

Главенствующее положение в системе законодательства о правах и свободах человека и гражданина занимает [Конституция](#) РФ. Этим вопросам посвящены многие статьи в Конституции РФ и специально [гл. 2](#), состоящая из 48 статей.

Конкретные субъективные права и юридические обязанности субъектов права закреплены многочисленными законодательными и иными нормативными правовыми актами.

**Законодательство о государственной и муниципальной собственности** включает нормы [ГК](#) РФ и значительный массив иных нормативных правовых актов.

Главной особенностью оборота государственной и муниципальной собственности является ее публичный характер: она призвана служить обеспечению публично-правовых задач и функций государства и муниципальных образований. В собственности субъектов РФ и муниципальных образований может находиться только то имущество, которое необходимо для осуществления их публичных полномочий. Данный принцип следует из Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <sup><1></sup> ([ст. 26.11](#)) и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" ([ст. 50](#)).

Государственная собственность - одна из законодательно закрепленных форм собственности ([ч. 2 ст. 8](#) Конституции РФ, [ст. 212](#) ГК РФ).

Субъектами права государственной собственности являются: Российская Федерация, субъекты РФ. В соответствии с [п. 5 ст. 214](#) ГК РФ отнесение государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов РФ осуществляется в порядке, установленном законом.

Муниципальная собственность также относится к числу законодательно закрепленных форм (см. [ч. 2 ст. 8](#) и [ч. 2 ст. 9](#) Конституции РФ и [ст. ст. 212, 215](#) ГК РФ). К числу субъектов права муниципальной собственности [ст. 215](#) ГК РФ относит городские и сельские поселения, а также другие муниципальные образования.

До принятия специального закона объекты государственной и муниципальной собственности разграничиваются в порядке, введенном [Постановлением](#) Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" <sup><1></sup>, в приложениях к которому перечисляются виды объектов, находящихся только в федеральной собственности ([приложение 1](#)), только в муниципальной собственности ([приложение 3](#)), а также те объекты, которые могут передаваться из федеральной собственности в собственность субъектов РФ ([приложение 2](#)).

-----  
<1> Российская газета. 1992. 11 янв.

В настоящее время объекты государственной и муниципальной собственности перераспределяются в соответствии с законами, разграничивающими предметы ведения и полномочия органов государственной власти (Российской Федерации, ее субъектов) и муниципальных образований. В частности, перераспределение государственного и муниципального имущества между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями осуществляется в обязательном порядке и безвозмездно принятием соответствующих правовых актов, например:

[Соглашением](#) о разграничении государственной собственности между Российской Федерацией и Республикой Коми от 20 января 1993 г. N 42 <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 1995. N 13. Ст. 1169.

[Соглашением](#) между Правительством Российской Федерации и администрацией Краснодарского края о разграничении государственной собственности от 30 января 1996 г. N 5 <1>.

-----  
<1> СПС "Гарант".

Публично-правовые образования выступают в гражданском обороте через свои органы, которые действуют в рамках компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. В случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане (ст. 125 ГК РФ).

Все государственное и муниципальное имущество разделено на две основные группы:

имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;

средства соответствующего бюджета и иное имущество, не закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, составляющие государственную казну РФ, государственную казну субъекта РФ, муниципальную казну муниципального образования (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215 ГК РФ).

Полномочия по управлению и распоряжению имуществом, закрепленным за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, принадлежат собственникам (Российской Федерации, ее субъектам и муниципальным образованиям) и соответствующим предприятиям и учреждениям, которые владеют имуществом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (ст. ст. 294 и 296 ГК РФ). Государственные (муниципальные) унитарные предприятия в лице своих органов владеют, пользуются и распоряжаются закрепленным за ними имуществом в пределах, установленных [ГК РФ](#) и Федеральным [законом](#) от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. I). Ст. 3105.

Полномочия по управлению и распоряжению имуществом, не закрепленным за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, целиком и полностью принадлежат собственникам в лице их компетентных органов, определяемых законодательством.

В отношении федерального имущества полномочия собственника осуществляет в первую очередь Правительство РФ, за которым закреплена функция по управлению любой федеральной собственностью (п. "г" ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, ст. 14 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации"). Правительство РФ

может делегировать министерствам и ведомствам, а также органам исполнительной власти субъектов РФ часть своих полномочий в отношении объектов федеральной собственности, в том числе в отношении подведомственных им предприятий (п. 15 Постановления Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1).

Следует иметь в виду, что законодательство о государственной и муниципальной собственности регулирует самые разнообразные отношения, в том числе связанные с использованием и распоряжением государственным и муниципальным имуществом, к числу которых относятся отношения по размещению заказов.

Таким образом, Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", а также принятые и принимаемые в его исполнение иные нормативные правовые акты являются предметом антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры.

Как показывает анализ практики антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, именно в нормативных правовых актах, регулирующих отношения по размещению заказов, наиболее часто встречаются коррупциогенные факторы и именно в этой области отношений нередко совершаются правонарушения коррупционной направленности <1>.

-----  
<1> Подробнее см.: Дмитриев Д.А., Какителашвили М.М., Непомнящий В.А. Указ. соч. С. 57.

Так, за 2009 г. в данной сфере выявлено 19781 правонарушение (прирост по сравнению с 2008 г. составил 37,4%), в том числе выявлено 898 незаконных нормативных правовых актов (прирост - 21%).

Законодательство РФ о размещении заказов основывается на положениях ГК РФ, БК РФ и состоит из Федерального закона "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с размещением заказов.

В случаях, предусмотренных законодательством РФ о размещении заказов, Президент РФ, Правительство РФ вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов, в случаях и в пределах, которые предусмотрены указанным федеральным законом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ. Таким органом является Минэкономразвития России в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. N 437 <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2008. N 24. Ст. 2867.

Следует иметь в виду, что письменные разъяснения Минэкономразвития России по вопросам применения вышеуказанного Закона (в качестве примера следует назвать письмо от 2 мая 2007 г. N 6121-АШ/Д04 "О мерах по предупреждению неблагоприятных последствий от действий недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по государственным и муниципальным контрактам" <1>) нормативными правовыми актами не являются.

-----  
<1> Вестник Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. 2007. N 6.

**Законодательство о государственной и муниципальной службе** характеризуется разнообразием в силу значительной дифференциации видов публичной службы.

Государственная служба - профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий как государства, так и его институтов (органов, должностных лиц). Она регламентируется Федеральными законами от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" <1>, от 27 июня 2004 г. N 79-ФЗ "О



гражданской государственной службе Российской Федерации" <2>, от 28 марта 1998 г. [N 53-ФЗ](#) "О воинской обязанности и военной службе" <3> и др.

-----  
<1> СЗ РФ. 2003. N 22. Ст. 2063.

<2> СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3215.

<3> СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1475.

Государственная служба включает:

федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации;  
государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их ведении.

В системе государственной службы существуют следующие виды государственной службы: государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы. Федеральными законами могут устанавливаться другие виды федеральной государственной службы.

Государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Сведения о государственных служащих помещены в реестры федеральных государственных гражданских служащих в федеральных государственных органах и реестры государственных гражданских служащих субъектов РФ, которые образуют Сводный реестр государственных гражданских служащих РФ.

Кроме законодательных актов по вопросам государственной службы действует огромное количество иных нормативных правовых актов разных уровней.

Военная служба - особый вид федеральной государственной службы в Вооруженных Силах РФ, других вооруженных формированиях и некоторых государственных органах, исполняемой в соответствии с военным законодательством. Она регламентируется Федеральными законами от 28 марта 1998 г. [N 53-ФЗ](#) "О воинской обязанности и военной службе", от 27 мая 1998 г. [N 76-ФЗ](#) "О статусе военнослужащих", другими федеральными законами и значительным количеством подзаконных актов.

В настоящее время Федеральный закон "О правоохранительной службе" не принят.

Служба в органах прокуратуры, относящаяся к виду федеральной государственной службы, регулируется [Законом](#) о прокуратуре.

Муниципальная служба регулируется Федеральным [законом](#) от 2 марта 2007 г. [N 25-ФЗ](#) "О муниципальной службе в Российской Федерации" <1>. Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 10. Ст. 1152.

Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют [Конституция](#) РФ, а также указанный Федеральный [закон](#) и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Как отмечается в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ "О практике проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов", многими прокурорами субъектов РФ в I квартале 2010 г. поднята проблема коррупционности нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы осуществления муниципального контроля. Выявляемые коррупциогенные факторы также связаны с нарушениями требований Федерального [закона](#) от 26 декабря 2008 г. [N 294-ФЗ](#) "О защите прав юридических лиц

и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. I). Ст. 6249.

**Бюджетное законодательство** регулирует бюджетные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию централизованных государственных и муниципальных денежных фондов.

**Статья 1** БК РФ, устанавливая границы бюджетных правоотношений, относит к ним:

отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, контроль за их исполнением.

Бюджетное законодательство состоит из **БК РФ** и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения. **Статьей 11** БК РФ установлена обязательность правовой формы бюджетов.

Бюджетное законодательство определяет круг субъектов, имеющих право вступать в бюджетные отношения, это:

общественно-территориальные образования - Российская Федерация; субъекты РФ - республики, края, области, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, автономная область, автономные округа; административно-территориальные единицы - города, районы, поселки и сельские населенные пункты. Законодательство закрепляет право на государственный или местный бюджет именно за этими субъектами, а не за государственными органами, что выражает принцип народовластия, закрепленный в **Конституции** РФ. Принадлежность бюджета общественно-территориальным образованиям является необходимым атрибутом, отражающим их организованность в соответствующую единицу - государство, автономию, административно-территориальное подразделение. В связи с правом на самостоятельный бюджет они обладают целым комплексом прав на получение определенных бюджетных доходов и использование их для социально-экономического развития соответствующей территории;

органы представительной и исполнительной власти, посредством которых общественно-территориальные образования вступают в бюджетные правоотношения. В их круг входят органы представительной власти и исполнительной власти федерального уровня и субъектов РФ.

Юридические права и обязанности государственных органов как субъектов бюджетного права выражают их компетенцию по осуществлению определенной сферы деятельности государства по образованию, распределению и использованию централизованных финансовых ресурсов, подлежащую обязательной реализации. Компетенция государственного органа распределяется между его структурными подразделениями и должностными лицами и в силу своей обязательности требует от них активных действий. Деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти РФ, субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления строится в соответствии с их компетенцией. Конституцией РФ (**ст. 106**) предусмотрена обязательная стадия в законотворческом процессе - рассмотрение в Совете Федерации Федерального Собрания РФ законов по вопросам: федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии.

К компетенции органов государственной власти РФ в соответствии со **ст. 7** БК РФ относятся:

установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;  
разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы;  
разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;

определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней;

составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

осуществление государственных заимствований Российской Федерации и предоставление кредитов иностранным государствам, а также управление государственным долгом РФ;

установление порядка формирования доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;

установление общих принципов и условий предоставления бюджетных кредитов;

установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;

утверждение бюджетной классификации РФ;

формирование, обеспечение погашения и обслуживание внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований;

определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управление их деятельностью;

установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

К компетенции органов государственной власти субъектов РФ [ст. 8](#) БК РФ относит:

установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов РФ, утверждения и исполнения бюджетов субъектов РФ, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ;

составление и рассмотрение проектов бюджетов субъектов РФ и консолидированных бюджетов субъектов РФ, утверждение и исполнение бюджетов субъектов РФ, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов РФ между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;

определение порядка направления в бюджет субъекта РФ доходов от использования собственности субъекта РФ, доходов от налогов и сборов субъекта РФ, иных доходов бюджета субъекта РФ;

разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами и др.

В ходе проведенной прокуратурой Московской области экспертизы Постановления правительства области от 29 декабря 2009 г. N 1183/56 "Об утверждении Порядка представления в 2010 году за счет средств бюджета Московской области субсидий для частичного финансирования расходов организаций, спортивные команды которых выступают от имени Московской области на региональных (Московской области), межрегиональных, всероссийских и международных спортивных мероприятиях" установлено, что в акте имелись пробелы в правовом регулировании: отсутствовали норма, регулирующая правоотношения, связанные с проведением конкурсного отбора организаций, претендующих на получение субсидий, и административные процедуры - порядок выбора Комитетом по физической культуре, спорту, туризму и работе с

молодежью Московской области получателя субсидий. По требованию прокуратуры в указанное Постановление внесены соответствующие изменения (информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ "О практике проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов").

Особую группу составляют органы местного самоуправления, осуществляющие самостоятельное решение бюджетных вопросов местного значения, к компетенции которых в соответствии с Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относятся формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения.

**Налоговое законодательство** составляет совокупность юридических норм, устанавливающих виды налогов в государстве, порядок их взимания и регулирующих отношения, связанные с возникновением, изменением и прекращением налоговых обязательств. Оно регулирует отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

В соответствии с принципами государственного устройства налоги и сборы в России распределяются по трем уровням: федеральному, региональному и местному.

Федеральными признаются налоги и сборы, устанавливаемые [НК РФ](#), иными принятыми в соответствии с ним федеральными законами. Они обязательны к уплате на всей территории России. В соответствии со [ст. 47](#) БК РФ этот вид государственных доходов закреплен за федеральным бюджетом и является основным доходным источником Российской Федерации. Часть налоговых доходов Российской Федерации передается в соответствии с нормативами отчислений, устанавливаемых законами о бюджете РФ и законами о бюджетах нижестоящих уровней, в бюджеты регионов и местные бюджеты.

Региональными признаются налоги и сборы, устанавливаемые [НК РФ](#) и законами субъектов РФ, вводимые в действие в соответствии с НК РФ, законами субъектов РФ и обязательные к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ. При установлении регионального налога законодательными (представительными) органами субъектов РФ определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных [НК РФ](#), порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному региональному налогу. Иные элементы налогообложения устанавливаются федеральным законодательством. При установлении регионального налога законодательными (представительными) органами субъектов РФ могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком. Региональные налоги являются основным доходным источником бюджетов субъектов РФ. Часть этих платежей в форме регулирующих доходов поступает в распоряжение органов, осуществляющих управление нижестоящими бюджетами.

Местными признаются налоги, устанавливаемые [НК РФ](#) и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются и вводятся в действие законами указанных субъектов РФ.

**Таможенное законодательство** включает:

Таможенный [кодекс](#) Таможенного союза, который введен в действие с 6 июля 2010 г. на единой таможенной территории Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (в Казахстане и России ТК ТС применяется с 1 июля 2010 г.). Таможенный [кодекс](#) РФ до его отмены действует в части, не противоречащей [ТК ТС](#);

Федеральный [закон](#) от 27 ноября 2010 г. N 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации";

принятые в соответствии с указанными актами иные федеральные законы, а также подзаконные акты, регулирующие отношения в области таможенного дела (указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ). В случаях, прямо предусмотренных

таможенным законодательством, Минэкономразвития России и ФТС России могут издавать правовые акты в области таможенного дела, в том числе нормативные.

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела, является ФТС России, которая подчиняется непосредственно Правительству РФ <1> (в соответствии с [Указом](#) Президента РФ от 11 мая 2006 г. N 473 "Вопросы Федеральной таможенной службы" <2>). Федеральная таможенная служба вправе издавать правовые акты в области таможенного дела лишь в случаях, предусмотренных актами таможенного законодательства (например, [ТК](#) РФ или иными законами), а также подзаконными актами (например, постановлениями Правительства РФ).

-----  
<1> До 12 мая 2006 г. - Минэкономразвития России.

<2> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4850.

Согласно [ст. 1](#) ТК РФ таможенное регулирование осуществляется в соответствии с таможенным законодательством РФ и законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, основу которого составляет Федеральный [закон](#) от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2006. N 20. Ст. 2162.

**Лесное законодательство** состоит из [ЛК](#) РФ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. В понятие "лесные отношения" включаются отношения по поводу использования и охраны животного мира, недропользования, использования и охраны вод, использования земель для строительства объектов недвижимости, осуществления религиозной деятельности и некоторые иные. Все эти отношения являются предметом правового регулирования лесного законодательства <1>. Лесные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ, которые не должны противоречить [ЛК](#) РФ, другим федеральным законам.

-----  
<1> См.: Крассов О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М., 2007. С. 30 - 31.

Правительство РФ издает нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения, в пределах полномочий, определенных [ЛК](#) РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента РФ. Федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения, в случаях, предусмотренных [ЛК](#) РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ.

На основании и во исполнение [ЛК](#) РФ, других федеральных законов, законов субъектов РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие лесные отношения.

На основании и во исполнение [ЛК](#) РФ, других федеральных законов, законов субъектов РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать муниципальные правовые акты, регулирующие лесные отношения.

**Водное законодательство** состоит из [ВК](#) РФ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ.

Водное законодательство регулирует водные отношения. Содержание водных правоотношений составляют права, обязанности и ответственность сторон. Они, в частности, выражаются в титулах права собственности и права пользования водными объектами. В настоящее время водные правоотношения развились достаточно полно, чтобы подразделять их на виды (группы), соответствующие отдельным правовым институтам водного права. При этом классификация водных правоотношений и, следовательно, деление водного права на институты во многом связаны с титулами пользования водными объектами, с договорными и



разрешительными механизмами в области водопользования, с платностью водопользования. Такое же деление можно наблюдать в земельных и лесных правоотношениях, а значит, и в земельном и лесном праве. Можно подразделять водные правоотношения и по другому признаку: цель и характер хозяйственного использования водного объекта. Водный кодекс РФ предусматривает специальные требования к использованию водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных и дренажных вод, для нужд транспорта, для лесосплава, для целей рекреации, обеспечения противопожарной безопасности. Требования по использованию водохранилищ даны отдельным блоком норм <1>.

-----  
КонсультантПлюс: примечание.

Комментарий С.А. Боголюбова, Д.О. Сивакова к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ включен в информационный банк согласно публикации - "Законодательство и экономика", 2007, N 5.

<1> См., например: Сиваков Д.О., Боголюбов С.А. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ // СПС "Гарант".

Водные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ, которые не должны противоречить ВК РФ, другим федеральным законам.

Правительство РФ издает нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, в пределах полномочий, определенных ВК РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента РФ.

Уполномоченные Правительством РФ федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения, в случаях и в пределах, которые предусмотрены ВК РФ, другими федеральными законами, а также указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

На основании и во исполнение ВК РФ, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов субъектов РФ органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения.

На основании и во исполнение ВК РФ, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать нормативные правовые акты, регулирующие водные отношения.

**Земельное законодательство** регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения). Земельное законодательство состоит из ЗК РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ.

К отношениям по использованию и охране недр, вод, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, особо охраняемых природных территорий и объектов, атмосферного воздуха и объектов культурного наследия народов РФ применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов РФ, специальные федеральные законы.

Земельное законодательство в соответствии с Конституцией РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать ЗК РФ.

Земельные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ, которые не должны противоречить ЗК РФ, федеральным законам.

Правительство РФ принимает решения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определенных ЗК РФ, федеральными законами, а также указами Президента РФ, регулирующими земельные отношения.



На основании и во исполнение [ЗК](#) РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов субъектов РФ органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

На основании и во исполнение [ЗК](#) РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

**Законодательство о градостроительной деятельности** регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов.

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из [ГСК](#) РФ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить [ГСК](#) РФ.

**Природоохранное законодательство** включает Федеральный [закон](#) от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" <sup><1></sup> и иные федеральные законы.

-----  
<sup><1></sup> СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

В основу систематизации действующего федерального экологического законодательства положено деление действующих нормативных правовых актов на три группы, основанием для такой классификации является вид регулируемых общественных отношений <sup><1></sup>.

-----  
<sup><1></sup> См.: Научно-практический [комментарий](#) к Федеральному закону "Об охране окружающей среды" (постатейный) / Под ред. А.П. Анисимова. М., 2010.

В первую группу входят правовые акты, определяющие отношения, возникающие в результате воздействия человека на состояние окружающей среды в различных сферах деятельности (т.е. в промышленности, транспорте, энергетике, сельском хозяйстве и т.д.), которое может оказывать вредное воздействие как на отдельные природные объекты и комплексы, так и на среду обитания в целом. К таким законодательным актам относятся Федеральные законы от 21 июля 1997 г. [N 116-ФЗ](#) "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" <sup><1></sup>, от 21 ноября 1995 г. [N 170-ФЗ](#) "Об использовании атомной энергии" <sup><2></sup>, от 9 января 1996 г. [N 3-ФЗ](#) "О радиационной безопасности населения" <sup><3></sup>, от 21 июля 1997 г. [N 117-ФЗ](#) "О безопасности гидротехнических сооружений" <sup><4></sup>, от 2 мая 1997 г. [N 76-ФЗ](#) "Об уничтожении химического оружия" <sup><5></sup>.

-----  
<sup><1></sup> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3588.

<sup><2></sup> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4552.

<sup><3></sup> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 141.

<sup><4></sup> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3589.

<sup><5></sup> СЗ РФ. 1997. N 18. Ст. 2105.

Вторая группа нормативных правовых актов регулирует отношения, возникающие по поводу охраны отдельных видов природных объектов.

Третья группа - нормативные правовые акты, регулирующие отношения по поводу установления особого эколого-правового режима на отдельных территориях. В некоторых случаях данный режим направлен на сохранение (консервацию) в естественном виде уникальных и редких природных объектов и комплексов, для чего создаются особо охраняемые природные территории: государственные природные заповедники, заказники, национальные парки,

памятники природы и т.д. Правовой режим охраны таких территорий и порядок их создания определены Федеральным [законом](#) от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 1995. N 12. Ст. 1024.

Кроме федеральных законов, в законодательство об охране окружающей среды включены также иные нормативные акты РФ - указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти, издаваемые указанными органами в пределах их компетенции. Подзаконные акты не могут противоречить федеральным законам.

Региональный уровень экологического законодательства составляют нормативные правовые акты субъектов РФ. Экологическое законодательство субъектов РФ находится в настоящее время в стадии становления, в каждом регионе уровень его развития свой.

**Законодательство о лицензировании** регулирует отношения, связанные с выдачей лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и аннулированием лицензий и надзором лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий.

Законодательство о лицензировании состоит из Федерального [закона](#) от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" <1>. Он регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением видов деятельности, на которые требуются лицензии, в соответствии с перечнем, предусмотренным [ст. 12](#) указанного Федерального закона.

-----  
<1> СЗ РФ. 2011. N 19. Ст. 2716.

Для проведения единой государственной политики в области лицензирования Постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. N 45 "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности" <1> утверждены [Перечень](#) федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, и [Перечень](#) видов деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ, и федеральных органов исполнительной власти, разрабатывающих проекты положений о лицензировании этих видов деятельности.

-----  
<1> СЗ РФ. 2006. N 6. Ст. 700.

Федеральные органы исполнительной власти, иные уполномоченные на ведение лицензионной деятельности органы, а также органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют лицензионную деятельность на основании положений о лицензировании отдельных видов деятельности. При этом федеральным и иным уполномоченными органами исполнительной власти может быть предоставлено право передачи полномочий по лицензированию соответствующих видов деятельности органам исполнительной власти субъектов РФ. Выданные органами исполнительной власти лицензии действительны на всей территории РФ.

Однако деятельность, лицензия на осуществление которой предоставлена лицензирующим органом одного субъекта РФ, может осуществляться на территориях других субъектов РФ при условии предварительного уведомления в письменной форме лицензиатом лицензирующих органов этих субъектов РФ о намерении осуществлять лицензируемый вид деятельности на их территориях ([п. 3](#) Постановления Правительства РФ, указанного выше).

Государственными корпорациями признаются не имеющие членства некоммерческие организации, учрежденные Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданные для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных

функций.

Государственная корпорация как одна из форм некоммерческих организаций, наделенная правами юридического лица, получила закрепление в законодательстве с принятием Федерального [закона](#) от 8 июля 1999 г. N 140-ФЗ <1>, которым Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" <2> дополнен [ст. 7.1](#) "Государственная корпорация".

-----  
<1> СЗ РФ. 1999. N 28. Ст. 3473.

<2> СЗ РФ. 1999. N 3. Ст. 145.

Правовое регулирование деятельности государственных корпораций осуществляется федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними подзаконными актами (в том числе самими корпорациями).

По государственной корпорации по атомной энергии "Росатом":

Федеральный [закон](#) от 1 декабря 2007 г. N 317-ФЗ "О государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 49. Ст. 6078.

[Приказ](#) государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" от 9 июля 2009 г. N 468 <1> "Об утверждении положения о порядке организации работ по выдаче странам-поставщикам заверений от имени Российской Федерации в отношении мирного использования импортируемых ядерных товаров и технологий, обеспечения их физической защиты и условий последующей передачи";

-----  
<1> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. N 36.

[Приказ](#) государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" от 12 декабря 2008 г. N 658 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Госкорпорации "Росатом", признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации" <1>. В нем определено, что акты "Росатома", кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и признанные Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации, подлежат опубликованию в газете "Атомпресса" и размещению на официальном интернет-сайте "Росатома" (URL: [www.rosatom.ru](http://www.rosatom.ru)); вступают в силу с момента их подписания (утверждения), если самими актами не установлен иной срок и (или) порядок вступления в силу.

-----  
<1> Российская газета. 2009. 15 июля.

По государственной корпорации "Ростехнологии":

Федеральный [закон](#) от 23 ноября 2007 г. N 270-ФЗ "О государственной корпорации "Ростехнологии" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 48 (ч. II). Ст. 5814.

[Указ](#) Президента РФ от 10 июля 2008 г. N 1052 "Вопросы государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростехнологии" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2008. N 28. Ст. 3362.

[Указ](#) Президента РФ от 6 марта 2009 г. N 243 "О формировании имущества государственной

корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции "Ростехнологии" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. 1200.

**Постановление** Правительства РФ от 17 октября 2009 г. N 831 "Об осуществлении государственной корпорацией "Ростехнологии" от имени Российской Федерации прав акционера акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и передаются Государственной корпорации "Ростехнологии" в качестве имущественного взноса Российской Федерации, до передачи указанных акций" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2009. N 44. Ст. 5238.

По государственной корпорации "Олимпстрой":

Федеральный **закон** от 30 октября 2007 г. N 238-ФЗ "О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 45. Ст. 5415.

По государственной корпорации "Агентство по страхованию вкладов":

Федеральный **закон** от 23 декабря 2003 г. N 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" <1>;

-----  
<1> Там же.

Федеральный **закон** от 25 февраля 1999 г. N 40-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2003. N 52 (ч. I). Ст. 5029.

Федеральный **закон** от 27 октября 2008 г. N 175-ФЗ "О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 1999. N 9. Ст. 1097.

Деятельность Агентства по страхованию вкладов регулируется также нормативными правовыми актами, принимаемыми ЦБ РФ. Например:

**указанием** Банка России от 29 октября 2008 г. N 2106-У "О порядке принятия Банком России решений о направлении государственной корпорации "Агентство по страхованию вкладов" предложения об участии в предупреждении банкротства банка и о согласовании (утверждении) плана участия государственной корпорации "Агентство по страхованию вкладов" в предупреждении банкротства банка" <1>;

-----  
<1> Вестник Банка России. 2008. N 62.

**Положением** об особенностях выпуска (дополнительного выпуска) и регистрации акций банка при осуществлении Центральным банком Российской Федерации (Банком России) и государственной корпорацией "Агентство по страхованию вкладов" мер по предупреждению банкротства банка, являющегося участником системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации <1>, утвержденным Банком России 29 октября 2008 г. N 325-П;

-----  
<1> Там же. Срок действия документа ограничен 31 декабря 2011 г.

[Положением](#) о временной администрации по управлению кредитной организацией <1>, утвержденным Банком России 9 ноября 2005 г., N 279-П.

-----  
<1> Вестник Банка России. 2005. N 67.

По Российской корпорации нанотехнологий:  
Федеральный [закон](#) от 19 июля 2007 г. N 139-ФЗ "О Российской корпорации нанотехнологий"  
<1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 30. Ст. 3753.

В числе нормативных актов, регулирующих деятельность корпорации, помимо указанного [Закона](#), можно назвать следующие:

[Постановление](#) Правительства РФ от 2 августа 2007 г. N 498 "О Федеральной целевой программе "Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008 - 2010 годы" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 33. Ст. 4205.

[Постановление](#) Правительства РФ от 28 февраля 2008 г. N 127 "О направлениях, порядке и условиях инвестирования, предельном размере инвестируемых временно свободных средств государственной корпорации "Российская корпорация нанотехнологий" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2008. N 9. Ст. 860.

[Указ](#) Президента РФ от 7 сентября 2007 г. N 1152 "О генеральном директоре государственной корпорации "Российская корпорация нанотехнологий" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 38. Ст. 4516.

[Приказ](#) Минфина России от 17 марта 2008 г. N 33н "О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2008 г. N 127 "О направлениях, порядке и условиях инвестирования, предельном размере инвестируемых временно свободных средств государственной корпорации "Российская корпорация нанотехнологий" <1>.

-----  
<1> Российская газета. 2008. 5 апр.

Корпорация осуществляет отбор проектов с учетом принципов соответствия, уникальности, значимости, инновационности, реализуемости.

Порядок прохождения экспертизы и принятия решения о финансировании проекта определяется актами, имеющими нормативный характер <1>:

-----  
<1> См.: Сальников И.В. [Комментарий](#) к Федеральному закону от 19 июля 2007 г. N 139-ФЗ "О Российской корпорации нанотехнологий" // СПС "Гарант".

Концепция проведения экспертизы проектов государственной корпорации "Российская корпорация нанотехнологий";

Положение об экспертизе проектов государственной корпорации "Российская корпорация нанотехнологий";

Регламент проведения научно-технической экспертизы проектов государственной корпорации "Российская корпорация нанотехнологий";

Концепция проведения экспертизы проектов государственной корпорации "Российская корпорация нанотехнологий";

Положение об экспертизе проектов государственной корпорации "Российская корпорация нанотехнологий" <1>.

-----  
<1> Правовые акты официально опубликованы не были. Информация о них размещена на официальном сайте государственной корпорации "Российская корпорация нанотехнологий" (URL: <http://www.rusnano.com>).

По государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)":

Федеральный [закон](#) от 17 мая 2007 г. N 82-ФЗ "О банке развития" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 22. Ст. 2562.

Основными законодательными актами, регулирующими деятельность Внешэкономбанка, являются:

[ГК](#) РФ;

[ТК](#) РФ;

[БК](#) РФ;

Федеральный [закон](#) от 25 февраля 1999 г. N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 1999. N 9. Ст. 1096.

Федеральный [закон](#) от 18 июля 1999 г. N 183-ФЗ "Об экспортном контроле" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 1999. N 30. Ст. 3774.

Федеральный [закон](#) от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 1998. N 44. Ст. 5394.

Федеральный [закон](#) от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. II). Ст. 3127.

Федеральный [закон](#) от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 4006.

Федеральный [закон](#) от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145.

Федеральный [закон](#) от 29 ноября 2001 г. N 156-ФЗ "Об инвестиционных фондах" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2001. N 49. Ст. 4562.

Федеральный [закон](#) от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании и валютном контроле" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4859.



Федеральный [закон](#) от 29 октября 1998 г. N 164-ФЗ "О финансовой аренде (лизинге)" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 1998. N 44. Ст. 5394.

Федеральный [закон](#) от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 1996. N 6. Ст. 492.

Федеральный [закон](#) от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1918.

Из подзаконных актов в первую очередь можно отметить следующие нормативные правовые акты Правительства РФ:

[Постановление](#) Правительства РФ от 27 июля 2007 г. N 488 "Об утверждении Положения о наблюдательном совете государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)", утвердившее Положение о наблюдательном совете государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 32. Ст. 4147.

[Постановление](#) Правительства РФ от 27 июля 2007 г. N 489 "О порядке подготовки, содержания и периоде действия Меморандума о финансовой политике государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" <1>;

-----  
<1> Там же. Ст. 4148.

[Постановление](#) Правительства РФ от 19 февраля 2008 г. N 100 "О порядке осуществления государственной корпорацией "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" страхования экспортных кредитов от коммерческих и политических рисков", утвердившее [Правила](#) осуществления государственной корпорацией "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" страхования экспортных кредитов от коммерческих и политических рисков <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2008. N 8. Ст. 756.

распоряжение Правительства РФ от 27 июля 2007 г. N 1007-р, утвердившее [Меморандум](#) о финансовой политике государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2007. N 32. Ст. 4166.

Внебюджетные целевые фонды - составная часть финансовой системы РФ, особая разновидность целевых государственных и региональных фондов денежных средств. Создаются на федеральном и региональном уровнях в соответствии с федеральным законодательством и иными нормативными актами. В составе указанных фондов особое место занимают социальные фонды: ПФР, ФСС РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Внебюджетные целевые фонды формируются по установленным федеральным законодательством нормативам от фонда оплаты труда организаций, предприятий, учреждений. Средства фондов направляются на финансирование соответствующих затрат (выплату пенсий, пособий, материальной помощи, медицинское обслуживание населения и т.д.). В Российской Федерации образуются и используются на решение соответствующих задач отраслевые и

межотраслевые внебюджетные фонды, а также специализированные фонды, например экономические.

Законодательство о фондах включает:

[БК РФ](#);

[НК РФ](#);

Федеральный [закон](#) от 24 июля 2009 г. N 212-ФЗ "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2009. N 30. Ст. 3738.

Федеральный [закон](#) от 21 марта 2005 г. N 18-ФЗ "О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение расходов по выплате страховой части трудовой пенсии по старости, трудовой пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по случаю потери кормильца отдельным категориям граждан" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 2005. N 13. Ст. 1076.

Федеральный [закон](#) от 7 мая 1998 г. N 75-ФЗ "О негосударственных пенсионных фондах" <1>;

-----  
<1> СЗ РФ. 1998. N 19. Ст. 2071.

Федеральный [закон](#) от 30 ноября 2009 г. N 307-ФЗ "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 2009. N 49 (ч. I). Ст. 5868.

Пенсионный фонд РФ - внебюджетный целевой фонд, формируемый государством из отчислений организаций, предприятий, предпринимателей и граждан. Из средств этого фонда выплачиваются государственные пенсии гражданам.

Государственный внебюджетный фонд - фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Расходы и доходы государственного внебюджетного фонда формируются в порядке, установленном федеральным законом, либо в ином порядке, предусмотренном [БК РФ](#).

Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней РФ составляет часть золотовалютных резервов РФ и представляет собой совокупность драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них, его деятельность регулируется Федеральным [законом](#) от 26 марта 1998 г. N 41-ФЗ "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 1998. N 13. Ст. 1463.

Этот Фонд предназначен для обеспечения производственных, финансовых, научных, социально-культурных и иных потребностей Российской Федерации. Ценности, зачисленные в Фонд, являются федеральной собственностью.

[Положение](#) о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней РФ утверждено Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2003 г. N 127 <1>. [Положение](#) о Государственном учреждении по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Минфине России утверждено Приказом Минфина России от 26 декабря 2005 г. N 353 <2>.

-----

<1> СЗ РФ. 2003. N 9. Ст. 866.

<2> СПС "КонсультантПлюс".

Алмазный фонд РФ является составной частью Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ. Он представляет собой собрание уникальных самородков драгоценных металлов и уникальных драгоценных камней, имеющих историческое и художественное значение, а также собрание уникальных ювелирных и иных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней. Деятельность Фонда регламентируется [Положением](#) об Алмазном фонде РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 15 ноября 1999 г. N 1524 <1>.

-----  
<1> СЗ РФ. 1999. N 47. Ст. 5683.

Алмазный фонд РФ неделим, является федеральной собственностью и не подлежит отчуждению в любой форме и иному обременению, в том числе сдаче в аренду. Ценности фонда могут быть использованы исключительно в целях экспонирования или научного изучения в России и за пределами территории РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

Зачисление ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ в Алмазный фонд РФ производится по решению Правительства РФ.

Гохран России - специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти - организует проведение предварительной экспертизы ценностей, которые предполагается зачислить в Алмазный фонд РФ, их учет, хранение и реставрацию, а также по поручению Правительства РФ экспонирование ценностей Алмазного фонда РФ. Приказом Гохрана России от 30 ноября 1999 г. N 304 в Гохране России образован Экспертный совет по аналитической аттестации, оценке, подготовке к экспонированию и совершенствованию учета ценностей Государственного фонда металлов и драгоценных камней РФ, в том числе Алмазного фонда РФ, и утверждено Положение о нем.

### 8.3. Организационно-правовые вопросы проведения антикоррупционной экспертизы

Анализ проведения антикоррупционной экспертизы показывает, что к наиболее типичным коррупциогенным факторам <1>, выявляемым органами прокуратуры, относятся широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле "вправе", наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

-----  
<1> Под типичными коррупциогенными факторами понимаются наиболее часто встречающиеся факторы, содержание которых не зависит от сферы правового регулирования (см.: Правовой мониторинг: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. С. 55).

На органы прокуратуры возложено проведение экспертизы принятых нормативных правовых актов. Однако данное обстоятельство не исключает возможности участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности на любой стадии. И более того, в современных условиях невозможно ограничить назначение прокуратуры надзором за законностью правовых актов, так как ее деятельность необходима в сфере не только правоприменения, но и правотворчества. Участие в правотворчестве является самостоятельной функцией прокуратуры ([п. 4 ст. 1 Закона о прокуратуре](#)), и совершенствованию данного вида деятельности прокуратуры придается особое значение <1>. Исходя из этого органы прокуратуры по мере возможности участвуют также и в проведении антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

-----  
<1> В Генеральной прокуратуре РФ изданы организационно-распорядительные документы по вопросам правотворческой деятельности (см. Приказы Генерального прокурора РФ от 17

сентября 2007 г. [N 144](#) "О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления", от 2 октября 2007 г. [N 155](#) "Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления" ([подп. 2.1](#)), от 7 декабря 2007 г. [N 195](#) "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" ([подп. 4.1](#))).

При необходимости работник прокуратуры, проводящий антикоррупционную экспертизу, может привлекать экономистов, лингвистов, финансистов и специалистов иного профиля, которые готовят заключение. Также при этом положительный эффект дает ознакомление с заключениями, подготовленными при проведении первичной и последующей экспертиз иными субъектами.

Работник прокуратуры в ходе экспертизы нормативного правового акта и при подготовке итогового документа по ее результатам должен избегать перехода от антикоррупционной экспертизы данного акта к вопросам общей правовой экспертизы (это задача правотворческого органа), обсуждению иных проблем качества и целесообразности принятия нормативного правового акта или отдельных его норм, если только это не связано с необходимостью устранения выявленных коррупциогенных факторов. Однако анализируемые акты должны одновременно проверяться на соответствие федеральному законодательству.

В идеальном варианте антикоррупционная экспертиза проводится в отношении нормативных правовых актов, представленных правотворческими органами. Однако следует отметить, что на местах не всегда отлажен механизм направления в органы прокуратуры правотворческими органами принятых нормативных правовых актов.

Необходимо отметить положительный опыт Архангельской области, где Архангельским областным Собранием депутатов принят Закон от 24 сентября 2010 г. [N 192-15-ОЗ](#) "О внесении дополнения в статью 23 Областного закона "О порядке разработки, принятия и вступления в силу законов Архангельской области", предусматривающий направление принятых областных законов в прокуратуру области для проведения антикоррупционной экспертизы (внесен в порядке законодательной инициативы прокуратурой области).

В Республике Коми принят Закон Республики Коми от 11 мая 2010 г. [N 42-РЗ](#) "О внесении изменений в статью 8 Закона Республики Коми "О противодействии коррупции в Республике Коми", которым установлено, что порядок представления в органы прокуратуры нормативных правовых актов Республики Коми, муниципальных образований определяется соответствующими органами государственной власти Республики Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления. Во исполнение указанного Закона Правительством Республики Коми издано распоряжение от 26 июля 2010 г. [N 316-р](#) "О возложении на Администрацию Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми функции по обеспечению представления в прокуратуру Республики Коми постановлений Правительства Республики Коми". Порядок представления нормативных правовых актов разработан органами исполнительной власти и местного самоуправления.

В Мурманской области областной Закон от 23 ноября 2009 г. [N 1154-01-ЗМО](#) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Мурманской области и о внесении изменений в Закон Мурманской области "О противодействии коррупции в Мурманской области" дополнен ст. 5.1, предусматривающей обязательное представление в органы прокуратуры для проведения антикоррупционной экспертизы в течение пяти дней после подписания нормативных правовых актов органов государственной власти области и местного самоуправления. Аналогичные изменения внесены в муниципальные нормативные правовые акты, которыми также установлены процедуры поступления нормативных правовых актов и их проектов в прокуратуру для проведения антикоррупционной экспертизы.

В случае отсутствия регламентированного порядка представления в органы прокуратуры принятых правотворческими органами нормативных правовых актов информация о таких актах может быть получена из материалов прокурорских проверок, СМИ, интернет-источников, обращений граждан, должностных лиц и т.п.

Вопрос своевременной проверки на предмет коррупционности нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ решается также и путем постоянного мониторинга официальных источников опубликования правовой информации, официальных сайтов данных органов в сети Интернет, правовой базы "КонсультантПлюс".

Более сложная ситуация возникает в тех случаях, когда нормативные правовые акты органов местного самоуправления в прокуратуру для проверки не поступают. В целях исключения фактов уклонения от представления в прокуратуру принятых нормативных правовых актов практикуется направление запросов в муниципальные органы власти, периодическое проведение сверок <1>.

-----  
<1> См.: Воротынская О.О. Организационные и правовые проблемы проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 32.

Необходимость проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта может следовать из материалов дел, рассматриваемых в уголовном, гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве, результатов анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также из других материалов, содержащих достаточные данные о наличии коррупциогенных факторов.

#### Пример 39

В ходе прокурорской проверки по жалобе гражданина Ж., которому было отказано в постановке его семьи на учет нуждающихся в получении жилых помещений администрацией г. Петровска Петровского муниципального района Саратовской области, был выявлен коррупциогенный фактор (юридико-лингвистическая неопределенность) в решении Совета депутатов указанного муниципального образования N 31-112 от 30 апреля 2010 г. "О Порядке предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда".

В п. 2.1 Порядка было предусмотрено, что служебные жилые помещения предоставляются гражданам в связи с характером их трудовых отношений с государственными и муниципальными учреждениями, в связи с прохождением службы в органах внутренних дел, системе управления исполнения наказаний, прокуратуре, судебных инстанциях на территории муниципального образования г. Петровска.

Содержание данного пункта можно было трактовать двояко:

такое право имеют граждане, проходящие службу в органах внутренних дел, системе управления исполнения наказаний, прокуратуре, судебных инстанциях, в государственных и муниципальных учреждениях,

либо такое право имеют граждане, проходящие службу в любых государственных и муниципальных учреждениях, а также граждане, проходящие указанные выше виды службы.

Допущенная юридико-лингвистическая неопределенность повлекла необоснованный отказ гражданину Ж. в постановке на учет, что явилось основанием внесения прокурором требования, по результатам рассмотрения которого были внесены изменения в указанный нормативный правовой акт.

#### Пример 40

В ходе мониторинга правоприменения, проводимого прокуратурой Республики Коми, была выявлена коррупциогенная норма в Постановлении Правительства Республики Коми от 20 августа 2003 г. N 188 "О государственном учете и технической инвентаризации объектов недвижимого имущества на территории Республики Коми", содержащая коррупциогенные факторы, ограничивающие конкуренцию и создающие благоприятные по сравнению с другими хозяйствующими субъектами условия для осуществления деятельности по учету и технической инвентаризации ГУП Республики Коми "Республиканское бюро технической инвентаризации" и

его филиалам. Требование прокуратуры об изменении указанного акта было удовлетворено.

Органам прокуратуры предписано проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов в следующие сроки:

актов федеральных органов и их должностных лиц - в течение двух месяцев со дня принятия;

актов органов государственной власти субъектов РФ, территориальных органов федеральных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц - в течение одного месяца со дня принятия <1>.

-----  
<1> См. п. 5 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. N 400.

На практике возникает вопрос о дате, с которой необходимо исчислять установленные сроки проведения экспертизы, поскольку принятию любого нормативного правового акта предшествует предварительная многоступенчатая работа по подготовке проекта, его согласованию, процедуре его прохождения. Полагаем, что исчисление сроков проведения антикоррупционной экспертизы должно начинаться с даты подписания нормативного правового акта уполномоченным должностным лицом (руководителем представительного или исполнительного органа субъекта РФ или органа местного самоуправления).

Другой немаловажный вопрос возникает по поводу организации проведения антикоррупционной экспертизы в конкретном органе прокуратуры. Организационные мероприятия, направленные на реализацию органами прокуратуры полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы, можно условно разделить на три стадии.

Первая (предварительная) стадия:

издание в органе прокуратуры необходимых организационно-распорядительных документов, где определены механизм проведения антикоррупционной экспертизы, ответственные за ее проведение работники <1>, взаимодействие различных подразделений органа прокуратуры при ее проведении;

-----  
<1> Следует отметить, что данный вопрос в отдельном органе прокуратуры целесообразно решать с учетом его организационной структуры, местной специфики и, по всей видимости, уровня квалификации конкретных работников. По мнению большинства опрошенных в марте 2010 г. слушателей Института повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры РФ, проведение антикоррупционной экспертизы наиболее близко по своему функциональному назначению к проверке нормативных правовых актов на их соответствие законодательству. Поэтому целесообразно решение данных вопросов возложить на прокурорских работников подразделений, осуществляющих надзор за исполнением федерального законодательства, или помощников прокурора, курирующих "общенадзорные" вопросы. Другим вариантом является назначение на данный участок работника, специально выделенного для выполнения этих полномочий, что зависит от фактического объема работы и имеющихся кадровых возможностей. Также нередки случаи, когда указанная экспертиза проводится работниками различных подразделений в соответствии с отдельными направлениями прокурорского надзора (последний вариант организации работы - наименее эффективный, поскольку в этом случае у работников прокуратуры не формируются навыки проведения такой экспертизы).

проведение межведомственных совещаний с руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и организаций федерального уровня, обладающих правом правотворчества, - ЦБ РФ и ЦИК РФ, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в целях обеспечения координации деятельности всех субъектов, осуществляющих проведение антикоррупционной экспертизы;

инициирование внесения изменений в законодательные акты субъектов РФ и акты органов местного самоуправления в целях установления процедуры представления в органы прокуратуры для соответствующей проверки принятых нормативных правовых актов;



налаживание взаимодействия с иными субъектами антикоррупционной экспертизы (разработчиками нормативных правовых актов и независимыми экспертами);

учет и проведение проверок по обращениям, поступившим в органы прокуратуры, согласно ч. 5 ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе.

Вторая (основная) стадия:

проверка нормативного правового акта на предмет наличия компетенции по принятию акта;

проверка нормативного правового акта на предмет соответствия действующему законодательству;

определение, если нормативный правовой акт либо его отдельные нормы противоречат закону, является ли это коррупциогенным фактором;

проверка нормативного правового акта и каждой его нормы на наличие иных коррупциогенных факторов;

формулирование выводов, оформление акта прокурорского реагирования (протест, требование об изменении нормативного правового акта) и его внесение, контроль за его исполнением;

решение вопроса, является ли включение в акт коррупциогенных норм следствием умышленных действий должностных лиц либо недостаточной юридической компетентности. Подготовка предложений о применении средств прокурорского реагирования к разработчикам нормативного правового акта;

мониторинг правоприменения, т.е. выявление негативных последствий применения нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные нормы;

проверка исполнения законодательства об антикоррупционной экспертизе субъектами, обязанными ее проводить.

Третья (завершающая) стадия:

сбор, накопление и систематизация данных, характеризующих эффективность антикоррупционной экспертизы (мониторинг нормативных правовых актов), их анализ и обобщение;

разработка предложений (при наличии оснований) для корректировки дальнейшей работы по реализации намеченных мероприятий (внесение дополнений в планы работ, обсуждение выявленных проблем на оперативном совещании или коллегии и т.д.);

подготовка статистической отчетности по форме "К" и представление ее в вышестоящие органы прокуратуры.

Каждый орган прокуратуры на своем уровне должен определить свой предмет антикоррупционной экспертизы (т.е. какие нормативные правовые акты подлежат проверке), что целесообразно отразить в организационно-распорядительном документе, издаваемом в каждом органе прокуратуры, в отношении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

#### 8.4. Полномочия органов прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы

С принятием Закона об антикоррупционной экспертизе на органы прокуратуры было возложено новое направление деятельности - проведение антикоррупционной экспертизы, эффективность которой обусловлена рядом обстоятельств, в том числе полномочиями, которыми органы прокуратуры наделены. В частности, важным является вопрос о применении актов прокурорского реагирования по результатам проведения антикоррупционной экспертизы.

Так, прокурорами в 2010 г. принесено 18924 протеста (в 2009 г. - 23747), в суды направлено 635 заявлений (в 2009 г. - 762) <1>, внесено 1539 представлений (в 2009 г. - 2731), вынесено 295 предостережений о недопустимости нарушений закона должностными лицами (в 2009 г. - 464), внесено более 6200 требований об изменении нормативных правовых актов, из них около 5500 были удовлетворены.

-----  
<1> Данные цифры отражают общее количество оспоренных нормативных правовых актов, в которых выявлены коррупциогенные факторы, в том числе те, которые противоречили закону. В

течение 2010 г. в суды было направлено 91 заявление об исключении из нормативных правовых актов коррупционных факторов, которые не были сопряжены с нарушениями действующего законодательства, 64 были удовлетворены.

По результатам антикоррупционной экспертизы в случае выявления в нормативных правовых актах коррупционных факторов органами прокуратуры могут быть использованы следующие средства прокурорского реагирования:

внесение в нормотворческий орган требования прокурора об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупционные факторы <1>;

-----

<1> См.: [Приложение 1](#) к настоящему изданию.

направление в суд заявления о признании недействующим нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству и содержащего коррупционные факторы;

направление в суд заявления о внесении изменений в нормативный правовой акт в целях исключения из него коррупционных факторов.

Какова природа требования прокурора об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупционные факторы? Является ли оно средством прокурорского реагирования и как соотносится с классическими средствами прокурорского реагирования? Необходимо ответить на эти вопросы.

Специалисты, занимающиеся исследованием теоретических вопросов прокурорского надзора, требование прокурора об изменении нормативного правового акта относят к средствам прокурорского реагирования <1>.

-----

<1> См., например: Винокуров А.Ю. Указ. соч. С. 251; Жидких А.А. О некоторых аспектах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 75.

В то же время А.Ю. Винокуров отмечает, что требование является специализированным средством (актом) прокурорского реагирования в отличие от иных, имеющих универсальный характер. Также он отмечает, что проведение антикоррупционной экспертизы является составной частью надзорного процесса, осуществляется в рамках такого направления прокурорского надзора, как надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции <1>.

-----

<1> См.: Винокуров А.Ю. Указ. соч. С. 252 - 253.

Следует отметить имеющую место дискуссию об обязательности исполнения вышеуказанного требования прокурора.

Так, по мнению Е.Р. Ергашева, требования прокурора обязательны лишь для рассмотрения, но необязательны для исполнения. Обязанностью является также направление прокурору в установленный срок ответа о результатах рассмотрения акта реагирования <1>. Однако это мнение не основано на норме, сформулированной в п. 1 ст. 6 Закона о прокуратуре ("Обязательность исполнения требований прокурора"), согласно которой "требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. ст. 9.1, 22, 27, 30 и 33 настоящего Федерального закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок".

-----

<1> См.: Ергашев Е.Р. [Принципы института надзора за исполнением законов](#) // Исполнительное право. 2006. N 3.

Такое трактование законодательной нормы чревато, с одной стороны, неисполнением закона, а с другой - подрывом авторитета прокуратуры.

Требование об изменении нормативного правового акта, предъявленное в связи с выявлением в нем коррупционных факторов, обязательно для исполнения органом, которому

оно предъявлено.

В то же время согласно Закону об антикоррупционной экспертизе предусматривается возможность обжалования требования прокурора об изменении нормативного правового акта в установленном порядке (ч. 4 ст. 4). По данному вопросу следует сделать некоторые пояснения. Прежде всего необходимо уточнить, какой порядок обжалования применим - административный или судебный?

Административный порядок обжалования требований прокурора регламентирован ст. 10 Закона о прокуратуре, согласно которой "в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов" (п. 1).

Правомерной будет считаться жалоба, в которой указано, что прокурор, предъявивший требование, вышел за пределы своей компетенции. Такое нарушение может иметь место в случае, когда нарушена вертикальная компетенция (например, прокурор районного звена пытается решить задачи, относящиеся к компетенции вышестоящего по отношению к нему прокурора) или не соблюдено требование о разграничении компетенции между прокурорами одного уровня (например, транспортный прокурор адресовал требования субъекту, поднадзорному территориальному прокурору) <1>.

-----  
<1> См.: Винокуров А.Ю. К вопросу об обязательности выполнения требований прокурора // Материалы научной конференции "Обеспечение единого правового пространства" (25 ноября 2010 г.). М., 2011. С. 18.

В остальных случаях орган, которому внесено требование, может его обжаловать только в судебном порядке. Подобные дела относятся к спорам, вытекающим из публичных правоотношений. [Статья 245](#) ГПК РФ предусматривает возможность обращения в суд с заявлением об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

К сожалению, практика идет несколько иным путем: имеются не единичные случаи отклонения требования прокурора об изменении нормативного правового акта, предъявленного в связи с выявлением в нем коррупционных факторов, чему способствует некорректность отдельных норм законодательства, допускающих возможность альтернативного поведения разработчиков нормативного правового акта в подобном случае.

[Закон](#) об антикоррупционной экспертизе наделяет прокурора правом на обращение в суд. Следует акцентировать внимание на том, что [ч. 1 ст. 4](#) Закона об антикоррупционной экспертизе и [п. 2 ст. 9.1](#) Закона о прокуратуре указывают на альтернативные возможности применения как требования об изменении нормативного правового акта, так и обращения в суд. В то же время согласно [п. 1.7](#) Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. N 400 сформулированы рекомендации прокурорам об обязательном внесении требования об изменении нормативного правового акта в соответствующие государственные органы и только после его отклонения - о применении порядка судебного оспаривания выявленных коррупционных факторов в нормативном правовом акте.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о более широком выборе вариантов прокурорского реагирования, кроме рассмотренных выше.

Принесение протеста применяется в тех случаях, когда нормативный правовой акт содержит, помимо коррупционных факторов, и противоречащие закону нормы. Результаты проверок одного и того же нормативного правового акта на соответствие законодательству и на коррупционность (антикоррупционная экспертиза) в случае признания такого нормативного правового акта незаконным и выявления в нем коррупционных факторов должны оформляться одним актом прокурорского реагирования - протестом <1>.

-----  
<1> См.: [Приложение 1](#) к настоящему изданию.

Данное обстоятельство обусловлено неоднозначностью действующей [Методики](#)

проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которой к числу коррупциогенных факторов отнесен такой, как "принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов". Принятие нормативного правового акта, не входящего в компетенцию нормотворческого органа, делает такой акт изначально незаконным, что влечет необходимость прокурорского реагирования в форме принесения протеста.

На противоречащий закону правовой акт приносится протест, либо прокурор имеет право обратиться в суд с требованием о проверке соответствия такого акта закону. Протест приносится прокурором или его заместителем в письменном виде в орган или должностному лицу, издавшему правовой акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

Таким образом, протест приносится только на незаконный правовой акт. В рассматриваемом случае нормативный правовой акт, принятый с нарушением компетенции, таковым и является. Следовательно, выявление фактора "принятие нормативного правового акта за пределами компетенции" не имеет логических правовых оснований, поскольку противоречит сущности коррупциогенного фактора. Наличие указанного фактора свидетельствует о незаконности нормативного правового акта в целом, что влечет необходимость применения средств прокурорского реагирования для его отмены или изменения.

Коррупциогенный фактор содержит дефект правовой нормы, позволяющий при применении нормативного правового акта породить коррупционные проявления. В то же время коррупциогенный нормативный правовой акт является формально законным, что не должно влечь применения органами прокуратуры такого средства прокурорского реагирования, как принесение протеста. Не случайно принесение протеста не указано в таком качестве в [Законе](#) об антикоррупционной экспертизе.

Тем не менее в сложившихся условиях правового регулирования практика пошла по пути принесения прокурорами протестов на нормативные правовые акты, в которых выявлен указанный коррупциогенный фактор.

При этом возникает ряд вопросов, касающихся соотношения применения указанных мер прокурорского реагирования. Как отмечают Д.Е. Семанович и А.А. Ларин, проблемы могут возникать в следующих ситуациях:

- часть норм одного и того же нормативного правового акта противоречит закону, а часть содержит коррупциогенные факторы;

- одна и та же норма нормативного правового акта является как противоречащей закону, так и содержащей коррупциогенный фактор;

- коррупциогенные факторы выявляются в нормативных правовых актах, противоречащих закону по формальным основаниям (принятие органом с превышением компетенции, нарушение порядка принятия, выражающееся в отсутствии кворума на заседании представительного органа, и т.д.).

Указанными авторами приведены следующие примеры, которые будут интересны практическим работникам <1>.

-----  
<1> См.: Семанович Д.Е., Ларин А.А. Вопросы применения мер прокурорского реагирования при выявлении коррупциогенных факторов // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 136 - 138.

#### Пример 41

Решением городского Совета поселения Петрова Вала от 26 февраля 2010 г. N 3/4 утверждено Положение о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в администрации городского поселения Петрова Вала Волгоградской области.

При проведении проверки выявлено, что п. п. 1.1 и 3.3 указанного Положения с нарушением действующего законодательства устанавливают ограничения по уровню образования и стажу

работы для граждан, имеющих намерение подать заявление для постановки в кадровый резерв администрации городского поселения Петрова Вала для замещения вакантной должности муниципальной службы.

В то же время п. п. 3.5 и 3.10 Положения содержали ряд коррупциогенных факторов, которые не противоречили закону. Например, п. 3.10 содержал категорию оценочного характера, предусматривая, что специалисты, зачисленные кандидатами в резерв, исключаются из него за неквалифицированное исполнение порученных заданий, а также совершение действий, не совместимых с этическими нормами муниципальной службы.

По результатам проверки прокуратурой района были подготовлены сразу два акта реагирования: протест на п. п. 1.1, 3.3 Положения и требование об устранении коррупциогенных факторов в п. п. 3.5, 3.10 Положения. Как справедливо отмечают авторы, в данном случае говорить о необоснованном дроблении актов прокурорского реагирования не приходится, хотя эти акты приносились на нормы одного и того же нормативного правового акта, но по различным основаниям, в зависимости от которых и выбиралась конкретная мера прокурорского реагирования. Более того, следует обратить внимание, что разные акты прокурорского реагирования приносились на различные нормы одного и того же нормативного правового акта, что является оправданным в данной ситуации. И напротив, в случае, если одновременно норма одного нормативного правового акта является незаконной и она же содержит коррупциогенный фактор, должен приноситься протест.

#### Пример 42

В п. 6 Положения об общественной комиссии по жилищным вопросам при администрации городского поселения Петрова Вала, утвержденного Постановлением главы городского поселения Петрова Вала от 12 мая 2010 г. N 80-п, установлено, что общественная комиссия по жилищным вопросам имеет право откладывать рассмотрение заявлений о принятии граждан на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении при отсутствии заявителя или при недостатке документов, необходимых для рассмотрения заявлений.

Данная норма противоречила закону: согласно требованиям [ст. 52 Жилищного кодекса РФ](#) соответствующие заявления граждан рассматриваются в установленный законом срок органом местного самоуправления, а не общественной комиссией. Эта же норма содержала коррупциогенный фактор, связанный с реализацией полномочий общественной комиссии по жилищным вопросам при органе местного самоуправления, выразившийся в определении компетенции по формуле "вправе". Определение компетенции подобным образом дает возможность должностным лицам по своему усмотрению принимать решение об отложении рассмотрения заявлений, самостоятельно определяя причины отложения и сроки, что не только не соответствует действующему законодательству, но и может повлечь существенные нарушения прав граждан и злоупотребления со стороны должностных лиц.

Возникают вопросы о том, какую меру реагирования необходимо избрать с целью приведения нормативного правового акта в соответствие с законом, - протест или требование, какая из мер будет приоритетной, достаточно ли принесения только протеста?

По мнению Д.Е. Семановича и А.А. Ларина, при выявлении противоречащих закону положений нормативного правового акта прокурор во всяком случае обязан принести протест и потребовать приведения нормативного правового акта в соответствие с законом, в результате чего коррупциогенный фактор должен быть устранен.

Принятие нормативного правового акта органом, вышедшим за пределы своей компетенции, свидетельствует о незаконности данного акта. Такой вывод следует в том числе из позиции Пленума Верховного Суда РФ, изложенной в [Постановлении](#) от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части": противоречащими закону являются не только те нормативные правовые акты, содержание которых противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, но и те нормативные правовые акты, в отношении которых нарушен порядок

принятия и, в частности, не учтены:

полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы;

форма (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты;

предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

#### Пример 43

Распоряжением главы городского поселения Петрова Вала от 23 декабря 2009 г. N 415-р утверждено Положение об оплате труда муниципальных служащих администрации и работников администрации городского поселения Петрова Вала, не отнесенных к муниципальным служащим, на 2010 г.

В соответствии с [ч. 1 ст. 22](#) Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Таким образом, данный нормативный правовой акт принят исполнительным органом с нарушением компетенции, кроме того, в тексте содержался и коррупциогенный фактор - отсутствие административной процедуры. Согласно п. 5.1 Положения любые изменения, вносимые в правовой акт, подлежали согласованию с коллективом работников администрации, при этом порядок, сроки и условия указанного согласования в нормативном правовом акте предусмотрены не были.

Прокуратурой Камышинского района принесен протест на нормативный правовой акт.

Как небезосновательно утверждают вышеуказанные авторы, внесение требования на устранение коррупциогенных факторов из нормативных правовых актов, подлежащих полной отмене, не только бессмысленно, но и не основано на законе. В частности, согласно [ч. 2 ст. 9.1](#) Закона о прокуратуре в требовании об изменении нормативного правового акта должно содержаться предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов. Коррупциогенные факторы из такого нормативного правового акта не могут быть устранены, поскольку он подлежит безусловной отмене.

Как соотносятся между собой средства прокурорского реагирования "протест" и "требование об изменении нормативного правового акта"?

Различия заключаются в следующем:

протест приносится на правовой акт как нормативного, так и индивидуального характера; требование - только на нормативный правовой акт (проект);

протест приносится на правовой акт в случае его противоречия закону; требование - если нормативный правовой акт (его проект) не содержит положений, противоречащих действующему законодательству, но по результатам антикоррупционной экспертизы в нем выявлены коррупциогенные факторы;

принесение протеста не приостанавливает действия опротестованного акта; прокурору предоставлено право устанавливать сокращенный срок рассмотрения протеста в случае, когда этого требуют исключительные обстоятельства (когда исполнение опротестованного акта сопряжено с наступлением или угрозой наступления опасных последствий: причинения материального ущерба в значительных размерах, нанесения вреда здоровью населения, дезорганизации производства и др.). Срок, в течение которого должен быть рассмотрен протест, указывается в его тексте. Внесение требования не предполагает таких полномочий у прокурора;

при рассмотрении протеста участие прокурора предусмотрено лишь при необходимости <sup><1></sup>. При рассмотрении требования руководители органов прокуратуры обязаны лично участвовать в заседаниях законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ или представительных органов местного самоуправления. В других случаях



руководители органов прокуратуры обязаны обеспечить рассмотрение внесенных требований с участием представителей прокуратуры <2>.

-----  
<1> См.: п. 16 Приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. N 195.

<2> См.: [п. 1.6](#) Приказа Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. N 400.

Кроме различий, протест и требование прокурора имеют следующие общие признаки <1>.

-----  
<1> См.: Тверскова И.В. Протест и требование прокурора: вопросы соотношения // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 140 - 141.

1. Полномочия должностных лиц органов прокуратуры совпадают. Правом принесения протеста, равно как и требования, в орган или должностному лицу, которые издали нормативный правовой акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу на незаконные нормативные правовые акты обладают прокурор и заместитель прокурора.

Нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств могут быть опротестованы (оспорены через требования) только Генеральным прокурором РФ и его заместителями. Прокуроры субъектов РФ обладают правом опротестования (оспаривания через требования) нормативных правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов контроля соответствующего звена их системы. Вышестоящий прокурор имеет право действовать в пределах компетенции нижестоящих прокуроров и приносить протесты и требования на нормативные правовые акты органов не только своего уровня, но и стоящих уровнем ниже. В тех случаях, когда прокурор выявляет незаконные нормативные акты органов, должностных лиц, надзор за законностью деятельности которых осуществляет вышестоящий прокурор, он должен подготовить проект протеста и представить его в вышестоящее звено.

Прокуроры районов и городов вправе приносить протесты и требования на нормативные правовые акты органов местного самоуправления, органов контроля районного звена, их должностных лиц.

2. Как для протеста, так и для требования установлен единый предельный срок рассмотрения, а именно не позднее чем в десятидневный срок с момента поступления в орган или должностному лицу, которые издали нормативный акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу. Рассмотрение протеста и требования законодательным (представительным) органом субъекта РФ или представительным органом местного самоуправления исходя из особенностей организации их деятельности назначается на ближайшее заседание коллегиального органа.

В тот же день прокурору должно быть направлено письменное сообщение о результатах рассмотрения. В случае если невозможно технически исполнить данное требование в тот же день, сообщение о результатах рассмотрения направляется на следующий день. Более позднее направление сообщения, равно как и несоблюдение сроков рассмотрения протеста или требования, является нарушением закона и может служить основанием для привлечения виновных лиц к ответственности.

3. В случае отклонения протеста или требования прокурор обязан использовать право на обращение в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

4. Отзыв протеста и требования возможен только до их рассмотрения соответствующим органом или должностным лицом. Право отзыва принадлежит лицу, принесшему протест или требование.

5. Протест и требование об изменении нормативного правового акта могут быть обжалованы как вышестоящему прокурору, так и в судебном порядке.

Целям антикоррупционной экспертизы может также способствовать использование прокурорами таких классических средств прокурорского реагирования, как представление и предупреждение о недопустимости нарушения закона.

В каких случаях они могут применяться и как они соотносятся с антикоррупционной экспертизой?

Внесение представления об устранении нарушений закона относится к полномочиям прокурора, обеспечивающим решение задач устранения выявленных нарушений закона, а также их причин и условий, им способствующих. Представление вносится в орган или должностному лицу, компетенция которого позволяет обеспечить принятие реальных мер по устранению выявленных нарушений закона, их причин и способствующих им условий. Применительно к антикоррупционной экспертизе представление может вноситься в случае неисполнения или иного нарушения правотворческими органами обязанностей, возложенных на них. Например, невыполнение обязанностей по рассмотрению внесенного прокурором требования (ч. 3 ст. 4 Закона об антикоррупционной экспертизе), уведомлению прокурора о результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта (п. 3 ст. 9.1 Закона о прокуратуре) и в иных случаях.

Так, прокуратурой Астраханской области проверена организация антикоррупционной экспертизы в правительстве Астраханской области. По результатам проверки 10 июня 2010 г. председателю правительства области внесено представление. В итоге привлечено к дисциплинарной ответственности должностное лицо, приняты меры к устранению нарушений, активизирована работа по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов.

Предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется прокурором при наличии явной угрозы нарушения закона должностным лицом (ст. 25.1 Закона о прокуратуре). Данная форма прокурорского реагирования может применяться для предупреждения издания должностными лицами нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. В этом случае возникает вопрос о возможности применения такого средства прокурорского реагирования, если проект нормативного правового акта формально соответствует закону, однако содержит коррупциогенные факторы.

Для ответа на этот вопрос необходимо иметь в виду, что положения нормативного правового акта, содержащие коррупциогенные факторы, формально закону не противоречат, но порождают или могут породить коррупционные правонарушения. Следовательно, в такой ситуации направление предостережения будет выходить за пределы полномочий прокурора. Однако должностному лицу необходимо направить информационное письмо, где целесообразно изложить возможные последствия принятия им такого нормативного правового акта (например, предполагаемые коррупционные проявления, внесение требования прокурора об изменении акта). Такая форма реагирования органами прокуратуры применяется широко и дает определенный положительный эффект в части устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Прокурор также имеет полномочия по участию в правотворческой деятельности, предусмотренные ст. 9 Закона о прокуратуре. Эти полномочия позволяют вносить предложения по проектам нормативных правовых актов, предполагающимся к принятию, в целях устранения коррупциогенных факторов.

Правильность выводов органов прокуратуры о наличии в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов целесообразно подтверждать проводимым прокурорами анализом практики правоприменения таких актов, которая в идеальном варианте должна представлять собой систематически осуществляемый мониторинг правоприменительной деятельности.

Коррупциогенные факторы, выявленные в нормативных правовых актах, противоречащих закону, отражаются в протесте. Однако следует учитывать, что не все коррупциогенные факторы связаны с наличием противоречия нормативным правовым актам более высокой юридической силы.

Коррупциогенные факторы, выявленные в нормативных правовых актах, не противоречащих закону, отражаются в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта, которое также содержит конкретные нормы, где присутствуют эти факторы. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта составляется по форме, утвержденной Приказом Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. N 400, и вносится в нормотворческий орган, принявший данный акт с коррупциогенными факторами.

В требовании прокурора (в его описательной части) не может содержаться утверждение о намеренном включении в нормативный правовой акт коррупционных факторов; оно не предполагает оценку объема коррупционных последствий. В то же время в описательной части требования указываются выявленные в акте коррупционные факторы, наступившие и возможные последствия применения нормативного правового акта (выявленные существующие или возможные коррупционные схемы, в которых используются или могут быть использованы коррупционные нормы).

В протесте или требовании прокурора об изменении нормативного правового акта должен быть предложен конкретный способ устранения коррупционных факторов:

- внесение изменений в нормативный правовой акт;
- отмена нормативного правового акта (или его отдельных норм);
- разработка и принятие нового нормативного правового акта.

Анализ практики проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы показывает, что выбор способа зависит от решения руководителя органа прокуратуры, который не связан какими-либо рекомендациями. Однако при этом вполне возможно воспользоваться рекомендациями, предложенными в [гл. 7](#) настоящего издания.

Удовлетворение требования может заключаться как во внесении изменений в нормативный правовой акт, содержащий коррупционный фактор, так и в возбуждении необходимых процедур, необходимых для его изменения, поскольку изменению отдельных видов нормативных правовых актов предшествует предварительная многоступенчатая работа по подготовке проекта, его согласованию. Однако окончательный результат в связи с удовлетворением требования будет достигнут только после принятия нормотворческим органом необходимых для устранения коррупционного фактора изменений в нормативном правовом акте.

При этом возникает следующий вопрос: входит ли в компетенцию органов прокуратуры согласование вносимых в нормативные правовые акты изменений? Анализ нормативных документов свидетельствует, что участие органов прокуратуры в таком согласовании носит факультативный характер. Однако такое участие является целесообразным, поскольку принятые изменения автоматически становятся предметом антикоррупционной экспертизы органов прокуратуры. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта поднадзорные органы, принявшие нормативный правовой акт, в котором выявлены коррупционные факторы, обязаны незамедлительно сообщать прокурору, внесшему требование.

В случае отклонения внесенного прокурором требования об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупционные факторы, прокурор обязан использовать право на обращение с заявлением в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ. Однако при этом возникают проблемы процессуального порядка, последствием которых стал тот факт, что это средство прокурорского реагирования прокурорами используется недостаточно активно.

Действующим процессуальным законодательством прокурор наделен правом обращения в суд как с иском в порядке искового производства, так и с заявлением в порядке, установленном по делам, возникающим из публичных правоотношений. К последним относится оспаривание нормативного правового акта вследствие наличия в нем выявленных коррупционных факторов.

Прокурор имеет право инициировать дела, возникающие из публичных правоотношений, двумя способами: путем предъявления иска, обращения с заявлением об оспаривании нормативного правового акта <1> либо заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего <2>.

-----  
<1> См.: [гл. 24](#) "Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части" ГПК РФ; [гл. 23](#) "Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов" АПК РФ.

<2> См.: [гл. 25](#) "Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих" ГПК РФ; [гл. 24](#) "Рассмотрение дел об оспаривании

ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц" АПК РФ.

Однако указанные способы имеют ряд принципиальных различий по предмету оспаривания.

В настоящее время, обращаясь в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта, прокурор в соответствии со [ст. 193](#) АПК РФ и по смыслу [ст. ст. 247](#) и [251](#) ГПК РФ в своем заявлении указывает нормативный правовой акт, имеющий большую юридическую силу, на соответствие которому суду надлежит проверить оспариваемый акт или его отдельные положения. В данном случае задачей суда будет являться проверка оспариваемого нормативного правового акта (всего или его части) на соответствие закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Результатом удовлетворения такого заявления является признание судом нормативного правового акта недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. При этом, признавая оспариваемый акт недействующим полностью или в части, суд только дает правовую оценку его положений и не налагает каких-либо дополнительных обязанностей на орган или должностное лицо, принявшие оспариваемый правовой акт.

В то же время прокурор по результатам антикоррупционной экспертизы обязан не только потребовать устранения коррупциогенных факторов, но и указать конкретные предложения о способе их устранения <1>. Следовательно, обращаясь в суд, прокурор в заявлении должен просить суд обязать орган или должностное лицо, принявшие нормативный правовой акт, содержащий коррупциогенные факторы, устранить выявленные факторы и указать способ их устранения, что по смыслу больше соответствует последствиям принятия решения по заявлению об оспаривании решений, действий (бездействия) <2>.

-----  
<1> См.: [ч. 1 ст. 4](#) Закона об антикоррупционной экспертизе и [п. 2 ст. 9.1](#) Закона о прокуратуре.

<2> См.: Дорохов А.Н. Заявление прокурора в суд как способ устранения коррупциогенного фактора из нормативного правового акта // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 73.

Именно по такому пути идет правоприменительная практика. Поскольку действующее законодательство не позволяет в полной мере реализовать новые полномочия прокуроров, на практике органы применяют [гл. 25](#) ГПК РФ, согласно которой могут быть поданы заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, которые могут быть выражены в отклонении (неисполнении) внесенного прокурором требования об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы.

#### Пример 44

Прокурором Баунтовского района проверено Положение о комиссии по установлению стажа муниципальной службы муниципальных служащих администрации Витимканского сельского поселения, утвержденное постановлением главы муниципального образования Витимканского сельского поселения от 20 января 2009 г. N 7. В ходе проверки выявлено, что комиссия по установлению стажа муниципальной службы в нарушение [ст. 18](#) Закона Республики Бурятия от 29 июня 2000 г. "О стаже государственной гражданской службы, муниципальной службы в Республике Бурятия" вправе предложить заявителю представить дополнительные документы, а также иные сведения, необходимые для принятия решения, что свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора: завышенные требования, предъявляемые лицу, которые необходимы для реализации принадлежащего ему права. Прокурором района было внесено требование главе

муниципального образования Витимканского сельского поселения об изменении указанного правового акта путем установления исчерпывающего перечня документов, необходимых для принятия комиссией решения, которое по результатам рассмотрения отклонено. Отстаивая свою позицию, прокурор обратился в суд в порядке [ст. ст. 45 и 254](#) ГПК РФ с заявлением о признании незаконным бездействия главы муниципального образования Витимканского сельского поселения по соблюдению законодательства о противодействии коррупции и неустранению коррупционных факторов из Положения о комиссии и о понуждении его принять меры к устранению коррупционных факторов. Заявление судом рассмотрено и удовлетворено. В настоящее время решение суда исполнено, коррупционный фактор из правового акта исключен <1>.

-----  
<1> См.: Бадмацыренова Ю.С. Проблемы реализации полномочий органов прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 248 - 249.

В [гл. 5](#) настоящего издания шла речь о правовых актах, которые имеют вспомогательный (обеспечительный) характер в нормотворческом процессе или отнесены к категории ненормативных правовых актов, в отношении которых отдельные субъекты дополнительно проводят антикоррупционную экспертизу. Вполне очевидно, что такие акты не подлежат экспертной оценке на коррупционность со стороны органов прокуратуры. Однако, по нашему мнению, нет ограничений в проведении такой экспертизы независимыми и общественными экспертами. Некоторые специалисты такой возможности не допускают. Утверждая, что при обнаружении компетентными экспертами в таких правовых актах коррупционных факторов субъекты, проводившие экспертизу, вправе обращаться в органы прокуратуры, отдельные авторы ошибочно считают, что такое обращение может повлечь правовые последствия. По их мнению, "прокурор, изучив поступившее заключение и убедившись в том, что в исследуемом дополнительном объекте имеются коррупционные факторы, может вносить протест прокурора в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, а не требование прокурора об изменении нормативного правового акта" <1>. Следует обратить внимание на то, что прокурор вносит протест только на правовой акт, противоречащий закону. А наличие в нормативном правовом акте коррупционного фактора, как следует из вышесказанного, не свидетельствует о его незаконности <2>.

-----  
<1> Газимзянов Р.Р., Кабанов П.А. Указ. соч. С. 40.

<2> Вопросы совершенствования процессуального законодательства, позволяющие органам прокуратуры наиболее полно реализовать свои полномочия по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, подробнее будут рассмотрены в [гл. 9](#) настоящего издания.

Прокурор вправе отозвать внесенное требование об изменении нормативного правового акта до его рассмотрения соответствующими органом, организацией или должностным лицом. Обоснованным отзыв требования будет в следующих случаях:

выяснилось, что на момент получения требования прокурора органом или должностным лицом, принявшим нормативный правовой акт, он был отменен самим органом или должностным лицом либо вышестоящим органом или вышестоящим должностным лицом, изменен, в результате чего коррупционный фактор был из него устранен;

вступило в законную силу решение суда о признании такого акта противоречащим федеральному или региональному законодательству <1>;

-----  
<1> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / Под ред. П.А. Кабанова. С. 61.



требование прокурора было внесено необоснованно (например, вследствие ошибки).

## **Глава 9. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

### **9.1. Совершенствование правовых основ проведения антикоррупционной экспертизы**

Практика проведения антикоррупционной экспертизы различными субъектами с 2008 г. выявила ряд проблем, решение которых позволит повысить ее эффективность.

1. Как уже было отмечено ранее, несмотря на непродолжительный период действия законодательства об антикоррупционной экспертизе, до настоящего времени остается дискуссионным перечень типичных коррупциогенных факторов, составляющих основу официально утвержденной [Методики](#) проведения антикоррупционной экспертизы, которых насчитывается 11 (вместо 17 указанных в [Методике](#), утвержденной Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196) <1>.

-----  
<1> В Методике первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов, подготовленной Центром стратегических разработок, было предусмотрено 22 коррупциогенных фактора (см.: Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. М., 2004).

Такое "тасование" коррупциогенных факторов свидетельствует о поиске оптимальных вариантов официальной методики проведения антикоррупционной экспертизы.

Выступая 2 ноября 2010 г. на научно-практической конференции "Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения", организованной Академией Генеральной прокуратуры РФ, представитель Минюста России А.Е. Карманов отметил, что одним из факторов, препятствующих эффективному устранению коррупциогенных норм в правовых актах, является то, что [Методика](#) проведения антикоррупционной экспертизы "не предусматривает таких коррупциогенных факторов, как нормативные коллизии (противоречия), наличие пробела в правовом регулировании, отсутствие мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц). На практике это приводит к снижению эффективности антикоррупционной экспертизы и не позволяет устранять коррупциогенные факторы в законодательстве" <1>.

-----  
<1> Карманов А.Е. Указ. соч.

Довольно спорной является последовательность перечисления коррупциогенных факторов в [Методике](#). Данный вопрос не имел бы принципиального значения, если бы не правило, согласно которому только проверка каждой нормы проверяемого нормативного правового акта (проекта) на наличие (отсутствие) последовательно перечисленных в Методике коррупциогенных факторов позволяет унифицировать процесс проведения экспертизы и сравнивать результаты экспертизы, проведенной в отношении одного и того же нормативного правового акта (проекта) разными экспертами.

В связи с этим В.Л. Кудрявцев предлагает изменить порядок расположения коррупциогенных факторов, поместив в начало перечня те из них, которые связаны с компетенцией правотворческого органа, делегированием ему полномочий по принятию нормативных правовых актов, поскольку допущенные дефекты делают такие акты незаконными <1>, что неизбежно влечет их отмену.

-----  
<1> См.: Кудрявцев В.Л. Антикоррупционная экспертиза: вопросы теории и методики производства // [Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов](#) и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. С. 60.



Как справедливо отмечает А.Ю. Винокуров, "едва ли можно согласиться с авторами [Методики](#) в том, что любой факт принятия нормативного правового акта за пределами компетенции есть коррупциогенный фактор" <1>.

-----  
<1> Винокуров А.Ю. Указ. соч. С. 254.

Как сказано выше (см. [гл. 8](#)), на практике как средство прокурорского реагирования для приведения нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством (в том числе в отношении нормативных правовых актов, принятых с нарушением компетенции) применяется протест прокурора, которого вполне достаточно для того, чтобы отменить или "исправить" незаконный акт. Таким образом, корректировка [Методики](#) должна идти по пути исключения из нее такого коррупциогенного фактора, как нарушение компетенции правотворческого органа, и включения в нее нормативных коллизий.

Также следует отметить, что перечень коррупциогенных факторов целесообразно утверждать законом, а не подзаконным актом. В случае оспаривания прокурором в судебном порядке нормативного правового акта при отклонении нормотворческим органом внесенного им требования об изменении данного акта в заявлении в суд необходимо ссылаться на конкретные коррупциогенные факторы, перечень которых определен подзаконным актом ([Методикой](#), утвержденной Правительством РФ). Если придерживаться позиции, что любой коррупциогенный фактор противозаконен по своей сути, то такую линию необходимо проводить на уровне закона.

Актуальной задачей является не только совершенствование общей, но и разработка частных методик проведения антикоррупционной экспертизы. Данная задача может решаться по двум направлениям:

1) разработка методики выявления отдельных коррупциогенных факторов, например юридино-лингвистической антикоррупционной экспертизы;

2) разработка частной методики выявления коррупциогенных факторов в отдельных областях общественных отношений, например по вопросам государственного заказа и государственных закупок.

В этих целях федеральным органам исполнительной власти по вопросам, отнесенным к их ведению, по наиболее коррупционнoемким вопросам на основании общей методики целесообразно разрабатывать частные методики антикоррупционной экспертизы.

2. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, является одним из принципов ее организации, предусмотренных [Законом](#) об антикоррупционной экспертизе. Последовательная реализация указанного принципа непосредственным образом сказывается на качестве проведения экспертизы и ее результатах.

Качество подготавливаемых заключений подчас оставляет желать лучшего, что свидетельствует о назревшей необходимости обучения сотрудников навыкам проведения антикоррупционной экспертизы. Для этого требуется разработать соответствующие программы и методики, определить перечень учебных заведений, где будет проводиться такое обучение.

Вполне очевидно, что возможны различные формы подготовки специалистов для проведения антикоррупционной экспертизы в зависимости от уровня их квалификации.

Так, Минюстом России на базе Российской правовой академии при Минюсте России организованы курсы повышения квалификации для сотрудников территориальных органов Министерства по проведению антикоррупционной экспертизы региональных актов.

Ю.Г. Арзамасов, отмечая проблему отсутствия грамотных специалистов, умеющих подготовить тот или иной проект нормативного правового акта, предлагает ввести в процесс обучения и повышения квалификации учебный курс "Нормография", т.е. наука о теории и методологии нормотворчества, поскольку несоблюдение правил юридической техники в сфере нормотворчества также приводит к принятию актов коррупциогенной направленности <1>.

-----  
<1> См.: Арзамасов Ю.Г. Указ. соч. С. 19.

По мнению О.В. Селезневой, необходимо ввести спецкурс "Правовая экспертиза" в учреждениях высшего и среднего профессионального образования по всем юридическим и по

большинству экономических специальностей <1>. По мнению О.Г. Дьяконовой, такую подготовку целесообразно осуществлять в вузах, специализирующихся на подготовке экспертных кадров <2>.

-----  
<1> См.: Селезнева О.В. О некоторых проблемах организации правовой экспертизы // Право: теория и практика. 2003. N 8. С. 61 - 63.

<2> См.: Дьяконова О.Г. Указ. соч. С. 49.

Заслуживает внимания предложение А.Э. Бикмухаметова и И.М. Юсупова о введении в образовательные антикоррупционные программы для муниципальных экспертов предмета "Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов: правила, методика, технологии" <1>.

-----  
<1> См.: Бикмухаметов А.Э., Юсупов И.М. Дополнительное антикоррупционное профессиональное образование муниципальных служащих: уровни и основные направления подготовки // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. N 4. С. 14, 15.

Следует отметить, что для подготовки специалистов по антикоррупционной экспертизе такие мероприятия необходимы. Формы подготовки должны быть дифференцированы: от разработки и внедрения специальных образовательных программ, повышения квалификации сотрудников, занимающихся разработкой проектов нормативных правовых актов, до краткосрочных курсов <1>.

-----  
<1> В [Приложении 2](#) к настоящему изданию приведена программа учебного курса "Антикоррупционная экспертиза", которая может быть использована для подготовки программ обучения различных категорий граждан.

3. Вопросы ответственности субъектов антикоррупционной экспертизы до настоящего времени остаются неразрешенными.

В данной проблеме можно выделить несколько аспектов.

По мнению П.А. Кабанова, необходимо предусмотреть "ответственность независимых экспертов - юридических лиц за утрату аккредитационных требований, или низкое качество экспертной деятельности, или за явно "заказной" характер таковой" <1>.

-----  
<1> Кабанов П.А. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы и перспективы правового регулирования // [Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов](#) и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е.Р. Россинская. С. 55.

Непосредственно экспертное исследование проекта нормативного правового акта осуществляет конкретный работник соответствующего подразделения юридической службы - "лицо, обладающее специальными знаниями и в силу этого имеющее право и одновременно обязанность произвести исследование представленных ему объектов и дать заключение в связи с полученной им информацией" <1>.

-----  
<1> Закиров И.А. Указ. соч. С. 14.

Как справедливо отмечается в специальной литературе, повышению эффективности экспертной работы и усилению ее влияния на подготовку действенных законодательных решений способствуют четкая регламентация правового статуса эксперта, а также правильное понимание экспертом предмета экспертизы, в полном объеме предоставленные соответствующие объекты и другие материалы, точно сформулированные задачи экспертного исследования <1>.

-----  
<1> См.: Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 233.

Что касается ответственности экспертов, то Типовым [положением](#) о юридической службе федерального органа исполнительной власти, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. N 207, установлена персональная ответственность руководителей юридических служб за соответствие визируемых ими проектов законодательству РФ, что может положительно повлиять на качество правовых экспертиз. Норма аналогичного содержания имеется также в [Положении](#) о юридической службе Вооруженных Сил РФ, утвержденном Приказом Министра обороны РФ от 21 марта 1998 г. N 100 "О юридической службе Вооруженных Сил Российской Федерации", где по данному поводу сказано, что должностные лица юридической службы несут ответственность за соответствие действующему законодательству РФ визируемых ими проектов приказов, директив и других документов.

На важный нюанс, связанный с ответственностью экспертов, указывают Д.А. Леонтьев, Г.В. Иванченко: эксперт всегда несет ответственность за полноту анализа, понятность и обоснованность своих суждений. Но эксперт не несет ответственности за выводы и решения, которые будут сделаны на основе его суждений, потому что эти выводы не обусловлены содержанием экспертных оценок, даже если всерьез считаются с ними <1>.

-----  
<1> См.: Леонтьев Д.А., Иванченко Г.В. Комплексная гуманитарная экспертиза: методология и смысл. М., 2008. С. 31.

В настоящее время вопросы ответственности применительно к антикоррупционной экспертизе в российском законодательстве решены следующим образом.

Федеральным [законом](#) от 31 мая 2010 г. N 108-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" <1> с 1 июля 2010 г. установлена административная ответственность за нарушение прав граждан и организаций на информацию о деятельности государственных органов. В частности, согласно [ст. 5.39](#) КоАП РФ неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1000 до 3000 руб. В нормах Федерального [закона](#) от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" <2> говорится о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления создают доступные для каждого информационные ресурсы по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществляют массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес.

-----  
<1> СЗ РФ. 2010. N 23. Ст. 2790.

<2> СЗ РФ. 2006. N 31. Ч. I. Ст. 3448.

Указанным Федеральным [законом](#) с 1 июля 2010 г. также установлена административная ответственность за размещение в сети Интернет информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, когда обязанность по размещению данной информации предписана федеральным законом: наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 3000 до 5000 руб.

Дела об административных правонарушениях по [ст. ст. 5.39](#) и [13.27](#) КоАП РФ рассматриваются в суде общей юрисдикции ([ст. 23.1](#) КоАП РФ), а возбуждают такие дела прокуроры, вынесшие постановление, в котором содержатся сведения, предусмотренные [ст. 28.2](#) КоАП РФ.

Перечисленные выше аспекты ответственности имеют косвенное отношение к порядку проведения антикоррупционной экспертизы.

Однако мы поддерживаем мнение о том, что ответственность за чистоту разрабатываемых и принимаемых нормативных правовых актов от коррупционных норм должны нести все участники нормотворческого процесса: лица, непосредственно разрабатывающие нормативные

правовые акты; правовые службы и специалисты, осуществляющие правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов на разных стадиях их подготовки к принятию (утверждению) <1>.

-----  
<1> См.: Правовой мониторинг: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. С. 64.

4. Закон об антикоррупционной экспертизе наделяет органы прокуратуры, Минюста России, а также независимых экспертов полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Специалисты НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ предлагают разработать единый информационный банк данных с учетом стандартов информационной безопасности, содержащий заключения (требования прокуроров) на нормативные акты, прошедшие экспертизу указанных органов и содержащие коррупциогенные факторы. Такой информационный массив позволит обеспечить прозрачность в принятии решений и повысит эффективность межведомственного взаимодействия.

Интересным является направленное на повышение эффективности антикоррупционной экспертизы предложение А.Е. Побегайло о применении высоких технологий в юридической технике и при проведении экспертиз. Здесь, очевидно, имеется в виду использование программного обеспечения - двухмодульного программного комплекса: первый модуль будет отвечать за сбор наиболее часто встречающихся выражений, указывающих на коррупциогенность нормы (с возможностью ввода данных пользователем), а второй должен осуществлять семантический анализ текстов нормативных правовых актов и их проектов на основе данных, собранных и переработанных первым, что позволит во многом повысить эффективность антикоррупционной экспертизы <1>.

-----  
<1> См.: Побегайло А.Е. Направления повышения эффективности деятельности прокуратуры по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 121.

К этому следует только добавить, что "машинное" заключение в любом случае должно пройти проверку экспертом, ответственным за проведение антикоррупционной экспертизы. Реализация этого предложения позволит интенсифицировать труд эксперта.

5. Совершенствование порядка проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов должно осуществляться по следующим направлениям.

5.1. В [гл. 1](#) Закона о прокуратуре необходимо включить положения, которые отнесли бы проведение прокурором антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов к деятельности по надзору за исполнением законов, а требование прокурора, вносимое по результатам экспертизы, - к числу актов прокурорского реагирования.

Кроме того, необходимо положения [Закона](#) о прокуратуре привести в соответствие с нормами [ст. 3](#) Закона об антикоррупционной экспертизе в части предмета надзора - круга подвергаемых экспертизе нормативных правовых актов.

В частности, [ч. 1 ст. 21](#) Закона о прокуратуре целесообразно дополнить новым абз. 4 следующего содержания:

"соответствие требованиям законодательства о противодействии коррупции нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы".

5.2. Дополнить [гл. 1](#) Закона о прокуратуре новой ст. 23.1 "Требование прокурора", в содержание которой включить положения [ч. ч. 2 и 3 ст. 9.1](#) указанного Закона, исключив их из последней.

[Закон](#) о прокуратуре необходимо дополнить положениями о порядке обжалования протеста и требования прокурора, а также о порядке обращения прокуроров с заявлениями в суд о неисполнении протеста прокурора, требования прокурора.

В частности, [ч. 1 ст. 6](#) Закона о прокуратуре целесообразно дополнить новым абз. 2 следующего содержания:

"Протест прокурора, требование прокурора могут быть обжалованы органом государственной власти, органом местного самоуправления, органами управления коммерческой или некоммерческой организации или их должностными лицами вышестоящему прокурору или в суд до истечения установленного срока рассмотрения (принятия мер) по соответствующему акту прокурорского реагирования с незамедлительным уведомлением прокурора, внесшего соответствующий акт реагирования.

Прокурор вправе в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, обратиться в суд в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения в установленный срок протеста прокурора, требования прокурора".

5.3. Отсутствие возможности реализации прокурором права на обращение в суд с целью исключения из нормативных правовых актов коррупционных факторов обуславливает необходимость внесения в [ГПК РФ](#) и [АПК РФ](#) изменений и дополнений, касающихся порядка обращения прокуроров в суд с требованиями об изменении или отмене нормативного правового акта, содержащего коррупционные факторы.

Проблемы процессуального механизма оспаривания нормативных правовых актов, в которых выявлены коррупционные факторы, вполне очевидны.

Так, согласно [ст. 56 ГПК РФ](#) ([ст. 65 АПК РФ](#)) при подготовке заявления в суд прокурор должен доказать те обстоятельства, на которые он ссылается как на основание своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законодательством. Общеизвестно, что доказательствами по делу являются полученные в предусмотренном законом порядке сведения о фактах, на их основе суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела. Эти сведения могут быть получены из объяснений сторон и третьих лиц, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, заключений экспертов и других источников.

На какие обстоятельства может и должен ссылаться в своем заявлении прокурор, обосновывая необходимость изменения нормативного правового акта, где выявлены коррупционные факторы, и доказывая, что такой акт (или проект) создает условия для проявления коррупции? Здесь мы упираемся в сущностное понимание коррупционного нормативного правового акта - соответствует ли он закону или нет? Полагаем, что в данном случае таким обстоятельством является сам факт принятия уполномоченным лицом или органом нормативного правового акта, в котором прокурором выявлены коррупционные факторы, несущие потенциальную возможность возникновения коррупционных правонарушений. Однако для поддержки такой позиции целесообразно было бы также внести соответствующие изменения в процессуальное законодательство.

В порядке, предусмотренном [гл. 24](#) "Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части" [ГПК РФ](#) и [гл. 23](#) "Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов" [АПК РФ](#), могут быть поданы заявления о признании недействующими нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству и содержащих коррупционные факторы. Судебная практика свидетельствует, что именно по этой категории дел органы прокуратуры подают заявления в суды.

Проблема заключается в том, что действующие нормы [ГПК РФ](#) и [АПК РФ](#) не содержат процессуального механизма рассмотрения заявлений, поданных прокурорами в суд, о внесении изменений в нормативный правовой акт с целью исключения из него коррупционных факторов.



В порядке, предусмотренном [гл. 25](#) "Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих" ГПК РФ, могут быть поданы заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, которые могут быть выражены в отклонении (неисполнении) внесенного прокурором требования об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупционные факторы. Однако такое регулирование не позволит в полной мере реализовать новые полномочия прокуроров.

В целях реализации новых полномочий прокуроров по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы требуется внесение следующих изменений в [ГПК РФ](#) и [АПК РФ](#).

Прежде всего целесообразно [ч. 1 ст. 45](#) "Участие в деле прокурора" ГПК РФ дополнить положением, предусматривающим возможность обращения прокурора в суд с заявлением об исполнении протеста прокурора, требования прокурора, вытекающим из его полномочий, перечисленных в [ст. ст. 9.1, 22, 27](#) Закона о прокуратуре. Аналогичную норму целесообразно внести в [ст. 52](#) АПК РФ.

[Статью 245](#) "Дела, возникающие из публичных правоотношений" ГПК РФ, которой определен перечень дел, возникающих из публичных правоотношений, дополнить категорией дел, рассматриваемых судом по заявлениям прокурора об исполнении протеста прокурора, требования прокурора, предъявление которых входит в его полномочия, перечисленные в [ст. ст. 9.1, 22, 27](#) Закона о прокуратуре. Аналогичную норму целесообразно внести в [ст. 192](#) АПК РФ.

Процессуальный механизм рассмотрения заявления об исполнении протеста прокурора, требования прокурора целесообразно рассмотреть в двух альтернативных вариантах:

1) дополнить [гл. 24](#) "Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части" и [25](#) "Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих" ГПК РФ статьями, учитывающими особенности рассмотрения судами данной категории дел в суде. При этом название [гл. 24](#) ГПК РФ изложить в редакции: "Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части".

В [ч. 1 ст. 251](#) "Подача заявления об оспаривании нормативных правовых актов" ГПК РФ предусмотреть возможность обращения прокурора в суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта полностью или в части на основании наличия в нем коррупционных факторов. Для того чтобы процессуальный механизм заработал, необходимо изменить [ст. 253](#) "Решение суда по заявлению об оспаривании нормативного правового акта" ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, либо содержат коррупционные факторы, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Аналогичную норму целесообразно внести в [ст. 194](#) АПК РФ;

2) включить в [подраздел III](#) "Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений" новую главу, в которой определить особенности рассмотрения судами данной категории дел.

Также заслуживают внимания следующие предложения А.Н. Дорохова по дополнению процессуального законодательства:

заявление прокурора должно рассматриваться по правилам рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, что предполагает распределение обязанностей по доказыванию по правилам [ст. 249](#) ГПК РФ <1>;

-----  
<1> Согласно [ст. 249](#) ГПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли



оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

сохранение подведомственности, подсудности, порядка обращения в суд и рассмотрения заявления судом, установленных процессуальным законодательством по делам об оспаривании нормативных правовых актов;

отсутствие обязанности доказывать нарушение прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций наличием коррупционных факторов в нормативном правовом акте;

возможность обращения в суд с соответствующим заявлением в любой момент в течение срока действия нормы (нормативного правового акта);

возможность приостановления действия нормы, содержащей коррупционный фактор, при наличии негативной правоприменительной практики;

обязательность указания в резолютивной части решения суда на наличие коррупционного фактора в нормативном положении, а также на установление обязанности органа, должностного лица, принявших нормативный правовой акт, устранить коррупционный фактор в течение определенного срока <1>.

-----  
<1> См.: Дорохов А.Н. Указ. соч. С. 74.

5.4. Требование об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупционных факторов, протест на незаконный нормативный правовой акт, направленные в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ или в представительный орган местного самоуправления, в соответствии с [ч. 3 ст. 9.1](#), [ч. 2 ст. 23](#) Закона о прокуратуре подлежат обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа.

На практике возникают случаи, когда ближайшее заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления откладывается на длительное время. В течение указанного периода нормативный правовой акт, содержащий коррупционные факторы, является действующим и может повлечь коррупционные проявления путем принятия должностными лицами решений, совершения определенных действий, направленных на извлечение выгоды. С целью предотвращения возможности возникновения коррупционных последствий предлагается предоставить право прокурору требовать созыва внеочередной сессии законодательного (представительного) органа <1>.

-----  
<1> См.: Бадмацыренова Ю.С. Указ. соч. С. 248.

5.6. [Закон](#) об антикоррупционной экспертизе и [Закон](#) о прокуратуре не содержат норм об обязательном рассмотрении требования с участием представителя прокуратуры, что препятствует обоснованию позиции прокуратуры и разъяснению негативных последствий практики правоприменения нормативного правового акта, содержащего коррупционный фактор.

[Пункт 1.6](#) Приказа Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. N 400 предписывает руководителям органов прокуратуры обеспечить рассмотрение требований, направленных в иные органы государственной власти и местного самоуправления (помимо законодательных (представительных) органов), организации и должностным лицам, с участием представителей прокуратуры. В форме утвержденного названным Приказом Генерального прокурора РФ [требования](#) об изменении нормативного правового акта в целях исключения коррупционного фактора содержатся положения о необходимости рассмотрения требования в определенные сроки и заблаговременного информирования прокурора о времени и месте его рассмотрения.

Такое подзаконное регулирование не дает возможности применения мер административной ответственности в случае неизвещения прокурора о месте и времени рассмотрения требования, что обуславливает необходимость внесения изменений в вышеуказанные Законы.

5.7. В целях повышения оперативности проведения органами прокуратуры

антикоррупционной экспертизы необходимо в [Законе](#) об антикоррупционной экспертизе предусмотреть норму, обязывающую нормотворческие органы направлять принятые нормативные правовые акты в органы прокуратуры в течение определенного срока (например, в течение семи дней).

6. Независимая антикоррупционная экспертиза проходит стадию становления.

В настоящее время обязанные субъекты к результатам независимой экспертизы в основном относятся формально. Этому способствуют следующие проблемы, затрудняющие деятельность эксперта:

на законодательном уровне не определены понятия независимой антикоррупционной экспертизы и независимого эксперта;

отсутствует методика проведения антикоррупционной экспертизы (действующая [Методика](#) лишь перечисляет коррупциогенные факторы);

существует большой объем ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы производства антикоррупционной экспертизы, которые идентичны порядку, установленному Правительством РФ;

на законодательном уровне не определены сроки для проведения экспертизы - орган власти определяет их по своему усмотрению;

законодательно не установлен механизм отбора для проведения экспертизы действующих нормативных актов;

до сих пор не утверждено положение о статусе независимых экспертов;

Минюст России не утвердил образец заключения по результатам независимой экспертизы;

нет единого сайта, где размещалась бы информация о представленных для экспертизы нормативных правовых актах или их проектах, а на существующих официальных сайтах государственных органов информация либо уже устарела, либо отсутствует, либо не указаны сроки проведения экспертизы или адрес, куда следует направлять заключения экспертов;

не определены значение и статус заключения независимого эксперта, его роль при принятии нормативного правового акта;

не установлены критерии для оценки результатов независимой экспертизы, в том числе при конкуренции нескольких заключений или заключений обязательной и независимой экспертиз;

для должностных лиц не предусмотрена ответственность за игнорирование результатов независимой экспертизы <1>.

-----

---

КонсультантПлюс: примечание.

[Комментарий](#) Е.В. Каменской, А.А. Рождествиной "Независимая антикоррупционная экспертиза: Научно-практическое пособие" включен в информационный банк.

---

<1> Подробнее об этом см.: Каменская Е.В., Рождествина А.А. Указ. соч.

В организации и проведении антикоррупционной экспертизы необходим системный подход, поскольку только он может дать положительный эффект - снизить коррупциогенность правового регулирования общественных отношений. В правовом обеспечении противодействия коррупции не должно быть пробелов, позволяющих "прорасти коррупционным сорнякам".

## 9.2. Внедрение мониторинга применения нормативных правовых актов в целях повышения эффективности антикоррупционной экспертизы

**Понятие, цели и виды мониторинга правовых актов.** Необходимость проведения мониторинга правовых актов, в том числе в антикоррупционных целях, достаточно активно обсуждается в юридической литературе <1>. Предпринимаются определенные попытки на федеральном уровне объединить усилия ученых в этом направлении <2>.

-----

---

КонсультантПлюс: примечание.

[Статья](#) В.В. Астанина "Антикоррупционный мониторинг в Российской Федерации: цели,

задачи и содержание" включена в информационный банк согласно публикации - "Российская юстиция", 2010, N 7.

---

<1> См., например: Астанин В.В. Антикоррупционный мониторинг в Российской Федерации: цели, задачи и содержание // Научные труды МГЮА. 2009. N 2; Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. [Организация правового мониторинга](#) в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. N 4; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. [Правовой мониторинг](#): концепция и организация // Журнал российского права. 2007. N 5; Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация мониторинга законодательства: опыт зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. Вып. 4; Горохов Д.Б. Правовой мониторинг как средство обеспечения законности // Законность в Российской Федерации. М., 2008; Миронов С.М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы // Мониторинг права в Российской Федерации // Вестник Совета Федерации. 2006. N 4, 5; Бачило И.Л. Мониторинг правовой системы - путь к укреплению правового государства // Там же; Лапаева В.В. [Методология изучения эффективности](#) действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. N 10; Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова.

<2> См., например: [Постановление](#) Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 16 ноября 2007 г. N 496-СФ "О Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации", [распоряжение](#) Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25 апреля 2008 г. N 173-рп-СФ "Об утверждении Положения о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".

Как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, "проведение экспертизы актов на основе анализа... коррупционных факторов облегчается при систематическом правовом мониторинге и контроле, когда выявляются отклонения фактических действий от нормативных моделей" <1>.

-----  
<1> См.: Власов И.С. и др. [Указ. соч.](#) С. 19.

Идея мониторинга правоприменения в условиях отсутствия механизма нормативного регулирования (до издания [Указа](#) Президента РФ от 20 мая 2011 г. N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации") реализовалась отдельными государственными органами на практике.

Так, Совет Федерации Федерального Собрания РФ и органы конституционного партнерства <1> в течение восьми лет проводят систематическую комплексную работу по созданию и развитию в Российской Федерации мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Созданы теоретические и методологические основы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, состоялось его институциональное признание на федеральном и региональном уровнях. Сегодня такой мониторинг является организационно оформленным инновационным институтом государственного управления. На основании его результатов могут своевременно вырабатываться, качественно приниматься и эффективно реализовываться государственные решения <2>.

-----  
<1> К таким органам следует отнести Президента РФ, Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ, суды общей юрисдикции, Счетную палату РФ, прокуратуру РФ. Конституционное партнерство предполагает безусловное соблюдение в процессе правотворчества духа и буквы [Конституции](#) РФ. Органы конституционного партнерства в процессе деятельности должны вырабатывать наиболее эффективные модели согласованного функционирования и взаимодействия с учетом конституционных требований о непрерывном действии прав и свобод человека и гражданина, определяющих смысл и

содержание законов, а также деятельность органов государственной власти.

<2> См.: [Постановление](#) Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 мая 2010 г. N 199-СФ "О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

Анализ специальной литературы и нормативных правовых актов показывает необходимость разобраться в понятийном ряде, который вводится не только в научный оборот, но и в практическую деятельность (например, "правовой мониторинг", "мониторинг правоприменения", "мониторинг применения правовых актов" <1> и др.).

-----  
<1> Следует обратить внимание, что в данном случае вполне сознательно речь идет о мониторинге не только нормативных, но и иных правовых актов.

Как справедливо отмечают Д.Б. Горохов и М.Е. Глазкова, термины "мониторинг законодательства", "мониторинг правоприменительной практики", "мониторинг закона", "мониторинг нормативных правовых актов", применяемые отдельно, не охватывают стадию либо нормотворчества, либо правоприменения.

Проведение мониторинга правовых актов в антикоррупционных целях предусмотрено ст. 5 Конвенции против коррупции, которой закреплено обязательство для государств-участников устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции ([ч. 2](#)), периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней ([ч. 3](#)).

Реализация данной задачи возможна посредством разработки и внедрения системы общегосударственного мониторинга правоприменительной практики, в том числе при проведении антикоррупционной экспертизы, одним из принципов организации которой являются обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов ([п. 3 ст. 2](#) Закона об антикоррупционной экспертизе).

Разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменения необходима в целях обеспечения своевременного принятия в случаях, предусмотренных федеральными законами, актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальных правовых актов, а также в целях реализации решений Конституционного Суда РФ. Решение такой задачи является одним из основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции <1> ([подп. "п" п. 8](#)), механизм которого определен [Положением](#) о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. N 657.

-----  
<1> Утверждена [Указом](#) Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460.

Мониторинговую деятельность федеральных органов исполнительной власти, ее объем и содержание специалисты представляют как совокупность двух взаимосвязанных стадий, каждая из которых предполагает проведение комплекса исследований:

- по сбору, обработке, систематизации информации:
- о нормотворческой деятельности (по планам законопроектной деятельности Президента РФ и Правительства РФ, нормотворческой работы федеральных органов исполнительной власти),
- законодательстве,
- правоприменительной практике,
- статистических и социологических данных;
- по анализу и оценке информации, включая проведение правовой (юридической) и антикоррупционной экспертиз как проектов, так и действующих нормативных правовых актов <1>.

-----  
<1> См.: [Там же](#).

Д.Б. Горохов и М.Е. Глазкова в целях достижения единства терминологии предлагают использовать универсальное понятие "правовой мониторинг", которое охватывает такие стадии юридической деятельности, как правотворческий процесс, оценка качества действующих нормативных правовых актов, правоприменительный процесс. По их мнению, использование этого понятия позволит не только единообразно толковать мониторинговую деятельность юристами (учеными и практиками), но и использовать единообразную терминологию в нормативных правовых актах <1>.

-----  
<1> См.: Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. [Организация правового мониторинга](#) в системе федеральных органов исполнительной власти.

Целью правового мониторинга является выявление недостатков нормотворческой и **правоприменительной деятельности**: сбор, обобщение, анализ и оценка информации прежде всего **о практике применения** нормативных правовых актов.

Как указано в Постановлении Московской городской Думы от 23 сентября 2009 г. N 299 "О докладе Московской городской Думы "Законодательство города Москвы в условиях экономического кризиса", мониторинг правоприменительной практики - это инструмент, призванный содействовать содержательному взаимодействию органов государственной власти, прежде всего социальному партнерству власти и общества, улучшению качества правоприменения законодательства, обеспечению доступности текстов законов для граждан, созданию механизмов учета их мнения о действующем законодательстве, а также привлечению общественности к процессу законотворчества посредством проведения публичных слушаний по общественно значимым законопроектам, независимой общественной и научной экспертизы, в том числе на предмет коррупционности проектов законов.

Таким образом, в системе мер по противодействию коррупции мониторинг применения нормативных правовых актов характеризует правоприменительный процесс, в ходе которого накапливается соответствующая информация о коррупционном эффекте или имевшей место коррупционной практике. Данная форма реализации права заключается в точном и неукоснительном следовании закону и юридическим процедурам и зависит от конкретных людей, обладающих индивидуально-психологическими и национально-культурными особенностями. Поэтому на эффективность и качество применения права существенно влияют также стиль юридического мышления, приобретающий в каждой правовой системе неповторимый национальный колорит, уровень правовой культуры, выработанная с течением времени профессиональная интуиция и т.п. <1>.

-----  
<1> См.: Ковлакас Н.В. Нравственные критерии правоприменительной деятельности: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 15.

Следует согласиться с В.В. Астаниным, который полагает, что криминологический механизм мониторинга должен дополняться использованием общественного мнения для выявления коррупционных технологий в правоприменительной практике <1>. По его мнению, такой контент мониторинга следует рассматривать в двух направлениях, условно определяемых как общее и специальное. Общее направление предполагает анализ и оценку мнения населения, институтов гражданского общества и СМИ. Специальное направление дополняет общее и основано на организованной деятельности государственных органов, занятых проведением следующих мероприятий:

-----  
КонсультантПлюс: примечание.

[Статья](#) В.В. Астанина "Антикоррупционный мониторинг в Российской Федерации: цели, задачи и содержание" включена в информационный банк согласно публикации - "Российская юстиция", 2010, N 7.

-----  
<1> См.: Астанин В.В. Указ. соч. С. 36.



анализом действующего законодательства на предмет выявления недостатков, способствующих коррупционным технологиям;

сбором и анализом обращений граждан и юридических лиц, поступающих в указанные органы;

анализом и оценкой информации о коррупционных технологиях, которые становятся предметом расследования в рамках уголовных дел или рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Перечисленные мероприятия формализуются в функциях государственных органов.

Таким образом, под мониторингом применения нормативных правовых актов следует понимать систему информационных наблюдений, позволяющую анализировать и оценивать результаты правоприменительной деятельности в целях выявления качества правовых актов и эффективности их практического действия.

Основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы РФ <1>, что должно привести к совершенствованию системы принятия и реализации публично-правовых решений, повышению качества принимаемых правовых актов и отразиться на уровне защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также субъектов предпринимательской деятельности.

-----  
<1> См.: [п. 3 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации](#).

Выделяются следующие виды мониторинга правовых актов:

**межотраслевой** - осуществляется для получения информации о практике применения правовых актов, регулирующих общественные отношения, носящие межотраслевой характер;

**отраслевой** - осуществляется для получения информации о практике применения правовых актов в определенной сфере общественных отношений;

**конкретный** - осуществляется для получения информации о практике применения конкретного правового акта или его части (вплоть до отдельного нормативного предписания).

С точки зрения срока действия правового акта можно выделить:

**оперативный (краткосрочный) мониторинг** - осуществляется для получения информации о практике применения правового акта в течение первого года <1> его действия;

-----  
<1> Данный срок следует определять исходя из специфики общественных отношений, урегулированных правовым актом. В среднем указанный срок составляет один год.

**стратегический (долгосрочный) мониторинг** - осуществляется для получения информации о практике применения правового акта в течение последующих лет его действия.

Мониторинг правоприменения можно разграничить на проводящийся на постоянной (плановой) основе и по отдельным поручениям (разовый).

Согласно [Методике](#) осуществления мониторинга правоприменения проводятся текущий и оперативный виды мониторинга правоприменения. Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов. Оперативный мониторинг осуществляется в течение первого года действия нормативных правовых актов РФ, выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского суда по правам человека.

**Методология правового мониторинга.** Цели мониторинга правоприменения достигаются последовательным решением ряда задач:

выявление конкретных видов коррупционных технологий в правоприменительной практике органов государственной власти и органов местного самоуправления;

поиск эффективных способов предупреждения и пресечения выявленных коррупционных технологий (в том числе путем предложения конкретных изменений в федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и муниципальные правовые акты);

разработка и внедрение в правоприменительную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления методов контроля, способствующих превенции и



пресечению коррупционных практик в их правоприменительной деятельности <1>.

---

КонсультантПлюс: примечание.

[Статья](#) В.В. Астанина "Антикоррупционный мониторинг в Российской Федерации: цели, задачи и содержание" включена в информационный банк согласно публикации - "Российская юстиция", 2010, N 7.

---

<1> См.: Астанин В.В. Указ. соч. С. 37.

Цели и задачи мониторинга правоприменения должны реализовываться в функциях субъектов антикоррупционной экспертизы. В частности, это:

отслеживание функционирования нормативных правовых актов, порождающих коррупционные проявления, в том числе совершение коррупционных правонарушений;

систематизация нормативных правовых актов в определенных областях;

выявление пробелов, различных коллизий, противоречий, устаревших и недействующих норм (невостребованных или неприменимых на практике положений правовых актов), а также определение степени урегулированности общественных отношений в определенной области, формирование перспективных направлений нормотворческой деятельности;

налаживание обратной связи между правотворческими органами и правоприменителями;

изучение мнения органов государственной власти, местного самоуправления, граждан и т.д. по вопросам актуальности и применения правовых актов;

предоставление объективной информации о тенденциях и потребностях правового регулирования общественных отношений в определенной области;

отслеживание эффективности нормативных правовых актов и практики их реализации в процессе организации взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан.

Заслуживает внимания мнение В.М. Корякина по поводу организации мониторинга правоприменения <1>, предлагающего осуществлять его на постоянной основе и рассматривать как обязанность государственных и муниципальных органов, а также их должностных лиц.

---

<1> Подробнее об этом см.: Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности. М., 2011. С. 165 - 174.

Положение о мониторинге правоприменения предусматривает именно такие подходы: согласно п. 2 мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ в пределах их полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены):

законодательных и иных нормативных правовых актов РФ - в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского суда по правам человека;

нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных правовых актов - в случаях, предусмотренных федеральными законами;

нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных правовых актов - в случаях, предусмотренных актами Президента РФ;

нормативных правовых актов РФ - в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями Президента РФ Федеральному Собранию РФ, иными программными документами, поручениями Президента РФ и Правительства РФ, основными направлениями деятельности Правительства РФ на соответствующий период и программами социально-экономического развития государства;

нормативных правовых актов РФ - в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов;

нормативных правовых актов РФ - в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

В состав субъектов мониторинга нормативных правовых актов должны входить все институты общества, а именно:

- органы, принявшие правовой акт;
- органы, реализующие правовые акты;
- специально созданные для целей мониторинга правовых актов органы и организации;
- контрольные и надзорные органы;
- научно-исследовательские учреждения;
- СМИ;
- общественные объединения;
- граждане.

При этом переданные по различным информационным каналам в органы государственной власти и местного самоуправления (должностным лицам) результаты мониторинга нормативных правовых актов, проведенного гражданами и различными негосударственными структурами, должны носить рекомендательный характер, но являться обязательными для рассмотрения.

Мониторинг проводится в соответствии с планом мониторинга и согласно [Методике](#) осуществления мониторинга правоприменения.

При осуществлении мониторинга правоприменения используются:

- практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов;
- практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных государственных органов;

- информация о практике применения нормативных правовых актов РФ, поступившая от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, а также из Общественной палаты РФ, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона;

- информация, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций;
- информация, почерпнутая из СМИ;
- информация, поступившая от граждан;
- информация, поступившая из иных источников.

Дополнительно могут быть использованы следующие виды информации:

- статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей и дополняемая отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов;

- социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований.

В [Методике](#) осуществления мониторинга правоприменения определены:

- показатели, по которым анализируется и оценивается информация для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов;

- показатели, по которым анализируется и оценивается информация в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов;

- показатели, по которым анализируется и оценивается информация в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов.

В практическом плане заслуживают внимания подготовленные Институтом сравнительного законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Методические рекомендации по проведению мониторинга <1>. Указанные рекомендации разработаны для проведения мониторинга реализации законодательства с целью оценки соответствия законодательства ожидаемым результатам. Они могут быть использованы как ориентир в ходе мониторинга и как образец для разработки итогового документа, в соответствии с которым осуществляется мониторинговая деятельность в правовой сфере.

-----

<1> См.: Правовой мониторинг: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова и Д.Б. Горохова. М., 2009. С. 406 - 415.

Методические рекомендации по проведению мониторинга включают:

- понятия правового мониторинга, объектов и субъектов;
- источники информации при проведении правового мониторинга;
- этапы проведения правового мониторинга;
- средства и показатели (позитивные и негативные), используемые при проведении правового мониторинга;
- правовой механизм управления по результатам;
- понятие оценки эффективности закона.

Заслуживает внимания опыт ЦИК РФ по организации мониторинга при проведении антикоррупционной экспертизы актов и проектов актов в ЦИК РФ. Антикоррупционная экспертиза актов проводится по результатам мониторинга их применения в целях выявления в актах коррупционных факторов. Мониторинг проводится членами ЦИК РФ, управлениями аппарата, иными подразделениями ЦИК РФ в соответствии с направлениями их деятельности. Мониторинг предусматривает: сбор информации о практике применения актов; анализ и оценку получаемой информации о практике применения актов и результатов наблюдения за их применением. В случае установления в акте коррупционных факторов Председатель, заместители Председателя, секретарь, члены ЦИК РФ, руководители подразделения направляют руководителю аппарата ЦИК РФ информацию о конкретных положениях акта, содержащих коррупционные факторы, для проведения антикоррупционной экспертизы. Руководитель аппарата ЦИК РФ дает поручение Правовому управлению аппарата ЦИК РФ о проведении антикоррупционной экспертизы <1>.

-----  
<1> См. [Постановление](#) ЦИК РФ от 24 ноября 2010 г. N 228/1503-5 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации".

При проведении мониторинга правовых актов осуществляются сбор, обобщение, анализ и оценка практики применения следующих правовых актов:

- [Конституции](#) РФ;
- федеральных конституционных законов;
- федеральных законов;
- законов РФ (основ законодательства РФ, постановлений Верховного Совета РФ, Съезда народных депутатов РФ, постановлений и указов Президиума Верховного Совета РФ, действующих на территории РФ);
- актов Президента РФ, носящих нормативный характер;
- актов Правительства РФ, носящих нормативный характер;
- нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, издающих в соответствии с законодательством РФ нормативные правовые акты;
- нормативных правовых актов СССР, РСФСР, сохраняющих действие на территории РФ.

При проведении мониторинга правоприменения по вопросам выполнения решений судебных органов (в том числе международных) обобщается и оценивается практика выполнения решений этих органов. В ходе мониторинга правовых актов анализируется практика применения правового акта соответствующими субъектами мониторинга по следующим примерным показателям:

- наличие в правовом акте коррупционных факторов;
- ошибки юридико-технического характера;
- коллизия норм права;
- пробелы в правовом регулировании общественных отношений;
- случаи искажения смысла положений (требований) правового акта при его применении;
- случаи искажения смысла положений правового акта, имеющего высшую юридическую силу, на уровне правовых актов, имеющих низшую юридическую силу (на подзаконном уровне

регулирования);

неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении правового акта;

нарушение единообразия практики применения правовых актов;

количество и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением правового акта;

количество и содержание заявлений по вопросам разъяснения правового акта;

количество вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (и отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными правовым актом, и основания их принятия;

количество и содержание актов реагирования прокуратуры, заключений Минюста России (его территориальных органов) в отношении правового акта;

количество и характер учтенных правонарушений в сфере действия правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности;

социальные и экономические последствия действия правового акта;

участие граждан и институтов гражданского общества в обсуждении проектов правовых актов: количество независимых заключений (в том числе учтенных заключений);

принятие правовых актов в развитие, во исполнение или в соответствии с правовым актом высшей юридической силы: их количество, достаточность и сущность;

соответствие правового акта международным обязательствам Российской Федерации.

Все указанные выше показатели являются примерными, и их следует уточнять при организации мониторинга тех или иных правовых актов.

Проведение мониторинга правовых актов предусматривает следующие этапы:

составление плана мониторинга, определение правовых актов, подлежащих мониторингу в первоочередном порядке, в соответствии с утвержденным планом;

определение субъектов мониторинга и должностных лиц, ответственных за его проведение;

выбор методики проведения мониторинга: в зависимости от цели и вида мониторинга методика корректируется (уточняется);

проведение мониторинга правовых актов;

обобщение результатов мониторинга и подготовка на его основе итоговой информации;

подготовка предложений по итогам мониторинга правовых актов;

рассмотрение этих предложений и принятие соответствующего решения;

проведение контрольных мероприятий.

В ходе мониторинга правовых актов следует активно организовывать взаимодействие субъектов мониторинга правовых актов, создавать совместные рабочие группы, вести информационный архив с целью сохранения накопленных и систематизированных знаний для использования информации о результатах мониторинга, издавать периодические аналитические материалы.

Минюст России ежегодно на основе докладов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году, и других поступивших материалов подготавливает проект доклада Президенту РФ о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства РФ. В проекте доклада подводятся итоги выполнения плана мониторинга за предыдущий год и вносятся предложения:

о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов РФ;

мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов РФ;

мерах по повышению эффективности правоприменения;

мерах по повышению эффективности противодействия коррупции;

государственных органах, ответственных за разработку соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов РФ и за реализацию мер по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции.

Проект доклада и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства РФ ежегодно до 1 августа направляются Минюстом России в Правительство РФ для рассмотрения и

последующего их представления Президенту РФ до 1 сентября.

Доклад о результатах мониторинга после рассмотрения его Президентом РФ подлежит опубликованию Минюстом России в СМИ, а также размещению на официальных сайтах Президента РФ, Правительства РФ и Минюста России в сети Интернет.

**Мониторинг правоприменения и антикоррупционный мониторинг.** Мониторинг применения нормативных правовых актов важен с точки зрения эффективной и адекватной оценки действующего законодательства и правоприменительной практики и необходимости внесения быстрых изменений в нормативные правовые акты с целью устранения коррупциогенных факторов. Ю.Г. Арзамасов считает антикоррупционную экспертизу определенной составляющей правового мониторинга <1>, что справедливо лишь отчасти. Можно проводить мониторинг только принятых нормативных правовых актов (последующий мониторинг), а предварительный мониторинг возможен для обоснования разработки проектов и принятия нормативных правовых актов на основе учета экономических, социально-политических, правовых, коррупционных и других факторов, влияющих на развитие определенной сферы общественных отношений, к которой относится принимаемый проект. В то же время результаты мониторинга правоприменения, свидетельствующие о коррупционных последствиях действия нормативных правовых актов, должны служить основанием для проведения антикоррупционной экспертизы таких актов.

-----  
<1> См.: Арзамасов Ю.Г. Указ. соч. С. 21.

Необходимость мониторинговой деятельности осознана субъектами антикоррупционной экспертизы.

В информационном письме Генеральной прокуратуры РФ "О практике проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов" отмечается, что только отдельные прокуроры при проведении работы по выявлению коррупциогенных факторов используют методы предварительного анализа практики правоприменения нормативного правового акта. Между тем такая практика позволяет существенно повысить результативность реализации полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы. Таким образом, правильность выводов органов прокуратуры о наличии в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов следует подтверждать проводимым прокурором анализом практики правоприменения таких актов. Более того, в механизме такого мониторинга целесообразно закрепить ведущую роль органов прокуратуры как централизованной системы вневедомственного надзора за исполнением законодательства органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

Решение подобной задачи возможно путем либо принятия Федерального закона "О правовом мониторинге в Российской Федерации", либо внесения соответствующих изменений в [Закон](#) об антикоррупционной экспертизе, расширяющих предмет его регулирования.

Одна из задач мониторинга - выявление "коррупционной практики", т.е. каждый факт коррупционного правонарушения должен исследоваться в целях не только выявления коррупциогенных факторов (источника, причины коррупционного проявления) и квалификации содеянного, но и выявления коррупциогенных нормативных правовых актов, которые уже применялись, для дальнейшей профилактики подобных правонарушений.

Антикоррупционный мониторинг, являясь составной частью мониторинга законодательства и правоприменения, должен представлять собой системную, плановую и единую деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества по наблюдению за состоянием правового регулирования в интересах выявления и устранения коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, а также коррупционных практик. Он служит механизмом, позволяющим выявлять и устранять коррупциогенные факторы как на этапе разработки нормативных правовых актов, так и в процессе их применения.

Закон об антикоррупционной экспертизе ([ст. 3](#)) предписывает проводить мониторинг применения:

федеральному органу исполнительной власти в области юстиции при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ <1>;

-----  
<1> Следует отметить, что Минюстом России в 2009 - 2010 гг. разработаны проекты [Указа](#) Президента РФ "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" и [Положения](#) о мониторинге правоприменения в Российской Федерации (URL: [http:// mmjust56.m/mdex.php?option= com\\_content&view= article&id= 381:2010-10-21-04-08-10&catid= 66:2010-10-20-10-40-57&Itemid=104](http://mmjust56.m/mdex.php?option=com_content&view=article&id=381:2010-10-21-04-08-10&catid=66:2010-10-20-10-40-57&Itemid=104)).

органам, организациям, их должностным лицам при проведении антикоррупционной экспертизы принятых ими нормативных правовых актов.

Следует отметить следующие положительные примеры организации мониторинга применения нормативных правовых актов.

Так, согласно [Приказу](#) Минэкономразвития России от 23 ноября 2009 г. N 482 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства экономического развития Российской Федерации" при мониторинге правоприменения осуществляются:

сбор информации о практике применения нормативных правовых актов;

непрерывное наблюдение за применением нормативных правовых актов;

анализ и оценка получаемой информации о практике применения нормативных правовых актов и результатов наблюдения за их применением.

Если, по мнению структурного подразделения Минэкономразвития России, проводившего мониторинг, в нормативных правовых актах содержатся коррупциогенные факторы, такое структурное подразделение в течение трех рабочих дней направляет указанные нормативные правовые акты в правовой департамент на антикоррупционную экспертизу. По результатам антикоррупционной экспертизы подготавливается заключение с указанием всех выявленных коррупциогенных факторов и выработкой предложений по их устранению, в том числе по внесению изменений в нормативные правовые акты. На основании заключения и с учетом заключений независимых экспертов разрабатывается проект соответствующего нормативного правового акта, устраняющего выявленные коррупциогенные факторы.

Согласно [Приказу](#) МЧС России от 29 июня 2010 г. N 299 задачами мониторинга являются:

своевременное выявление в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов;

устранение выявленных коррупциогенных факторов.

В ходе мониторинга осуществляются:

сбор информации о практике применения нормативных правовых актов;

непрерывное наблюдение за применением нормативных правовых актов;

анализ и оценка получаемой информации о практике применения нормативных правовых актов и результатов наблюдения за их применением.

При обнаружении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов соответствующее структурное подразделение центрального аппарата МЧС России - разработчик нормативного правового акта подготавливает проект нормативного правового акта о внесении изменений в соответствующий нормативный правовой акт или его отмене и представляет его в правовое управление МЧС России для проведения антикоррупционной экспертизы.

Смысл мониторинга нормативных правовых актов состоит в том, чтобы повлиять на процесс принятия правотворческого решения, посмотреть, как продолжается жизнь проекта нормативного акта, как он вступил в юридическую силу, как его приняли в обществе, как его оценили практики, прокуратура, научная общественность <1>.

-----  
<1> См.: Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009. С. 163.

Анализ мониторинговой деятельности применительно к проведению антикоррупционной экспертизы подтверждает вывод С.С. Харитоновой о том, что в Российской Федерации пока только формируется законодательство, определяющее организацию и проведение правового мониторинга <1>. Мониторинг применения нормативных правовых актов является, с одной стороны, действенным элементом системы управления правотворческим процессом, а с другой -



самостоятельной мерой предупреждения коррупции, которая должна быть встроена в механизм антикоррупционной экспертизы.

-----  
<1> Подробнее об этом см.: Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности. С. 146.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Образцы и формы документов, необходимых для  
проведения антикоррупционной экспертизы органами юстиции

Приложение N 1  
к Приказу Минюста России  
от 8 сентября 2011 г. N 310

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам антикоррупционной экспертизы <1>

-----  
<1> Не приводится.

Приложение  
к Приказу Минюста России  
от 1 апреля 2010 г. N 77

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения антикоррупционной экспертизы <1>

-----  
<1> Не приводится.

Образцы и формы документов, необходимых  
для проведения антикоррупционной экспертизы  
органами прокуратуры <1>

-----  
<1> Приложение к Методическим рекомендациям по организации органами прокуратуры проверок нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на коррупциогенность (авт. А.В. Кудашкин и др. М., 2010).

Главе Пугачевского  
муниципального района  
Саратовской области

## ПРОТЕСТ

на решение Пугачевского районного Собрания  
от 14.04.2006 N 25

14 апреля 2006 г. решением Пугачевского районного Собрания утверждено Положение о порядке расходования средств резервного фонда администрации Пугачевского муниципального района.

Данное решение является незаконным и подлежит отмене по следующим основаниям:

В соответствии со [ст. 15](#) Конституции Российской Федерации она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить [Конституции](#) Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Согласно [ч. 4 ст. 7](#) Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями) муниципальные правовые акты не должны противоречить [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, указанному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с [ч. 6 ст. 81](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервного фонда высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, резервного фонда местной администрации, предусмотренных в составе федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Таким образом, решение о порядке расходования средств резервного фонда администрации Пугачевского муниципального района должно быть принято исполнительным органом - администрацией района, а не представительным органом.

Кроме того, согласно [ч. 4 ст. 81](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Однако п. п. 5.1, 5.2 Положения о порядке расходования средств резервного фонда администрации Пугачевского муниципального района предусматривают финансирование расходов за счет средств резервного фонда на "другие мероприятия, направленные на финансирование прочих расходов".

Понятие "другие мероприятия" в соответствии с [подп. "а" п. 3](#) Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 N 96) является коррупциогенным фактором по признаку широты дискреционных полномочий - отсутствия или неопределенности сроков, условий или оснований принятия решения.

Изложенное является недопустимым и свидетельствует о превышении предоставленных Собранию района полномочий.

На основании изложенного, руководствуясь [ст. 23](#) Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации",

требую:

1. Положение о порядке расходования средств резервного фонда администрации Пугачевского муниципального района, утв. решением Пугачевского районного Собрания от 14.04.2006 N 25, отменить.
2. Протест подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании Собрания Пугачевского муниципального района.
3. О дне заседания и результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщить в Пугачевскую межрайпрокуратуру Саратовской области.

Заместитель межрайпрокурора

## ТРЕБОВАНИЕ

об изменении нормативного правового акта с целью  
исключения выявленных коррупционных факторов

Проведенной антикоррупционной экспертизой Положения о комиссии по проведению конкурса на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по маршруту (маршрутам) регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам, утвержденного распоряжением Министра транспорта Московской области от 30.11.2009 N 378 "Об организации конкурсного производства на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по нерегулируемым тарифам" (далее - Положение), установлено, что оно содержит ряд коррупционных факторов, предусмотренных [Методикой](#) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (далее - Методика).

В соответствии с п. 4.1 Положения при необходимости по решению конкурсной комиссии достоверность представленных сведений проверяется членами конкурсной комиссии с выездом по месту нахождения участника конкурса. Конкурсная комиссия вправе привлекать к проверке соответствующих специалистов.

При этом Положением не предусмотрены ограничения, связанные с возможностью проводить проверку только в рамках представленной конкурсной документации, а также определяющие конкретные основания для привлечения специалистов.

Кроме того, Положением о проведении конкурса на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по маршруту (маршрутам) регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам, утвержденным Постановлением правительства Московской области от 03.08.2006 N 755/29, проведение выездных проверок при оценке данных, представленных в конкурсной документации, не предусмотрено.

При таких условиях возможность проведения выездных проверок в хозяйствующих субъектах с целью проверки достоверности сведений, в том числе путем привлечения специалистов, указывает на широту дискреционных полномочий государственного органа, т.е. на наличие коррупционного фактора, предусмотренного [подп. "а" п. 3](#) Методики, а также наличие компетенции по формуле "вправе" - диспозитивного установления возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций, т.е. наличие коррупционного фактора, предусмотренного [подп. "б" п. 3](#) Методики.

В соответствии со [ст. 15](#) Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" органам государственной власти запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Перечисленные в Положении о комиссии по проведению конкурса на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по маршруту (маршрутам) регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам, утвержденном распоряжением Министра транспорта Московской области от 30.11.2009 N 378, коррупционные факторы создают предпосылки для коррупционных проявлений при реализации полномочий должностными лицами органа государственной власти Московской области по обеспечению хозяйствующим субъектам равных прав на беспрепятственный доступ к рынку услуг.

На основании изложенного, руководствуясь [ст. 9.1](#) Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации",

требую:

Внести изменения в Положение о комиссии по проведению конкурса на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по маршруту (маршрутам) регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам, утвержденное распоряжением Министра транспорта Московской области от 30.11.2009 N 378 "Об организации конкурсного производства на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по нерегулируемым тарифам", путем исключения полномочия конкурсной комиссии на проведение выездных проверок.

Требование подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок.

О времени и месте рассмотрения требования заблаговременно проинформировать прокурора.

О результатах рассмотрения требования незамедлительно сообщить прокурору.

Прокурор области

УТВЕРЖДАЮ  
Первый заместитель прокурора  
Республики Алтай  
" " 2010 г.

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на Постановление Правительства Республики Алтай  
от 17.05.2007 N 96 "Об утверждении Порядка предоставления  
государственным гражданским служащим Республики Алтай  
единовременной субсидии на приобретение жилой площади"

Мною, помощником прокурора Республики Алтай по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции А., в соответствии со [ст. 9.1](#) Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", Федеральным [законом](#) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", [Приказом](#) Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 N 400 "Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов" проведена антикоррупционная экспертиза Указа Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 25.07.2007 N 122-у "Об обеспечении участия Республики Алтай в целевых, отраслевых и ведомственных программах, адресной инвестиционной программе, приоритетных национальных проектах, конкурсах и грантах, финансируемых за счет средств федерального бюджета" в целях выявления в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и установлено следующее.

Согласно заключению Управления Минюста России по Республике Алтай от 26.04.2010 N 02-15/1080 подп. 7 п. 2.3 Положения о порядке взаимодействия органов исполнительной власти Республики Алтай, территориальных федеральных органов исполнительной власти по обеспечению участия Республики Алтай в целевых, отраслевых и ведомственных программах, адресной инвестиционной программе, приоритетных национальных проектах, конкурсах и грантах, финансируемых за счет средств федерального бюджета, являющегося приложением к Указу Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 25.07.2007 N 122-у, содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный [подп. "а" п. 3](#) Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 N 96.

В соответствии с указанным заключением норма Положения, предусматривающая, что информация о реализуемых (предполагаемых к реализации) на территории Российской Федерации программах (проектах, конкурсах, грантах), помимо перечисленных в подп. 1 - 6 п. 2.3 Положения, должна содержать и **другие сведения**, устанавливает для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения из-за неопределенности условий или оснований для принятия решения.

Однако Управлением Минюста России по Республике Алтай подобная оценка дана без учета целей принятия, сферы регулирования Указа Главы Республики Алтай, Председателя

Правительства Республики Алтай от 25.07.2007 N 122-у.

Согласно преамбуле Указа одной из целей утверждения Положения (приложение N 3) является упорядочение взаимодействия органов исполнительной власти Республики Алтай с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Указанное Положение определяет порядок взаимодействия органов исполнительной власти Республики Алтай, территориальных федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по обеспечению участия Республики Алтай в целевых, отраслевых и ведомственных программах, адресной инвестиционной программе, приоритетных национальных проектах, конкурсах и грантах, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, фактор, выявленный Управлением Минюста России по Республике Алтай в Указе Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 25.07.2007 N 122-у, не имеет коррупционной составляющей (по смыслу нормативного понятия "коррупция", установленного Федеральным [законом](#) от 26.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции") и не может быть признан коррупциогенным фактором.

Оснований для принятия мер прокурорского реагирования, в том числе внесения требования об изменении нормативного акта, не усматривается.

Помощник прокурора республики  
по надзору за исполнением законодательства  
о противодействии коррупции

**Реестр нормативных правовых актов органов  
государственной власти и местного самоуправления,  
содержащих коррупциогенный фактор**

| N<br>п/п | Реквизиты<br>и наименование<br>нормативного<br>правового акта  | Орган<br>(должностное<br>лицо),<br>издавший<br>нормативный<br>правовой акт | Нормы или<br>положения,<br>содержащие<br>коррупциогенный<br>фактор   | Правовые<br>последствия<br>их<br>применения                         | Принятые<br>меры<br>реагирова-<br>ния | Результаты<br>рассмотрения |
|----------|--|--|--|---|---------------------------------------|----------------------------|
|          | Временный порядок размещения объектов мелко-розничной торговли в г. Новопавловске Кировского р-на Ставропольского края | Совет депутатов г. Новопавловска Кировского района                         | Необоснованно широкие пределы усмотрения для органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, их должностных лиц или иных субъектов правоприменения в связи реализацией компетенции | Нарушение равенства прав субъектов предпринимательской деятельности | Протест от 19.01.2009                 | Удовлетворен 23.01.2009    |
| 1        |  |  |  |   |                                       |                            |
| 2        |  |  |  |   |                                       |                            |
| 3        |  |  |  |   |                                       |                            |
| ...      |  |  |  |   |                                       |                            |

Заключения независимых экспертов <1>

-----

<1> На сайте информационного портала Независимой антикоррупционной экспертизы (URL:

<http://www.lawexpertise.ru/ekspertnye-zaklyucheniya-nezavisimyh-antikorrupcionnyh-ekspertov>)  
можно ознакомиться с экспертными заключениями независимых экспертов от 24 сентября 2010 г. по проекту Федерального закона "О полиции", подготовленном Московским антикоррупционным комитетом при Московской торгово-промышленной палате, и антикоррупционной экспертизой проекта Приказа МВД России "Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств", подготовленной независимым экспертом М.В. Гребинюком.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТА <1>  
о результатах независимой антикоррупционной  
экспертизы нормативных правовых актов, проектов  
нормативных правовых актов губернатора Пензенской  
области и правительства Пензенской области

-----  
<1> URL: [http://www.penza.ru/global\\_info/offonse/examination/conclusion](http://www.penza.ru/global_info/offonse/examination/conclusion).

Я, **фамилия, имя, отчество**, начальник правового отдела Министерства сельского хозяйства Пензенской области,

**рассмотрел** в соответствии с **Методикой** проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 N 96, представленные на антикоррупционную экспертизу нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов):

1) проект Административного регламента предоставления государственных услуг по лицензированию заготовки, переработки и реализации лома цветных металлов Пензенской области;

2) проект Постановления правительства Пензенской области "О ремонте дорог";

3) проект Постановления правительства Пензенской области "Об организации летнего отдыха детей".

**Установил:**

В представленных:

1) проекте Постановления правительства Пензенской области "О ремонте дорог" положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции, **не выявлены**;

2) проекте Постановления правительства Пензенской области "Об организации летнего отдыха детей" положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции, **не выявлены**.

В представленном:

Проекте Административного регламента предоставления государственных услуг по лицензированию заготовки, переработки и реализации лома цветных металлов Пензенской области **выявлены положения**, способствующие созданию условий для проявления коррупции.

А именно:

- в п. 12 усматривается выборочное изменение объема прав;
- в п. 27 усматривается отказ от конкурсных (аукционных) процедур;
- в п. 79 усматривается широта дискреционных полномочий.

**Указываются раздел, глава, статья, часть, пункт, абзац, подпункт, которые содержат коррупциогенный фактор, характеристика возможных коррупционных проявлений и предложения по их устранению.**

"\_\_" \_\_\_\_\_ 2010 г.

\_\_\_\_\_ И.О.Ф.

Департамент корпоративного  
управления  
Минэкономразвития России



125993, ГСП-3, А-47, Москва,  
ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1, 3

mineconom@economy.gov.ru  
ues@economy.gov.ru

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения антикоррупционной  
экспертизы проекта Постановления Правительства  
Российской Федерации "Об установлении порядка  
выпуска универсальной электронной карты" <1>

-----  
<1> URL: [http://www.minjust-vrn.ru/lood\\_files/147.PDF/151.PDF](http://www.minjust-vrn.ru/lood_files/147.PDF/151.PDF); здесь и далее публикуется с  
разрешения автора - А.А. Ефремова.

---

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации,  
устава муниципального образования (муниципального правового акта  
о внесении изменений в устав))

Ефремовым Алексеем Александровичем, **аккредитованным независимым экспертом, уполномоченным на проведение экспертизы на коррупциогенность (распоряжение Министерства юстиции РФ от 07.09.2009 N 3316-р; свидетельство об аккредитации от 14.09.2009 N 452)**, в соответствии со [статьей 5](#) Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", [статьей 6](#) Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и [пунктом 4](#) Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96, проведена антикоррупционная экспертиза **проекта Постановления Правительства Российской Федерации "Об установлении порядка выпуска универсальной электронной карты"**

---

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации,  
устава муниципального образования (муниципального правового  
акта о внесении изменений в устав))

в целях выявления в нем коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

В представленном **проекте Постановления Правительства Российской Федерации "Об установлении порядка выпуска универсальной электронной карты"**

---

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации,  
устава муниципального образования (муниципального правового  
акта о внесении изменений в устав))

выявлены коррупциогенные факторы <1>:

-----  
<1> Отражаются все положения нормативного правового акта, его проекта или иного документа, в которых выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения [Методики](#), утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 (СЗ РФ. 2010. N 10. Ст. 1084).

1. Абзац первый п. 1 Порядка выпуска универсальной электронной карты предусматривает, что "уполномоченная организация субъекта Российской Федерации определяет организацию

(организации) для выпуска заготовок универсальных электронных карт (далее - центр изготовления заготовок) и организацию (организации) для выполнения функций по записи информации, включая графическую, и приложений, включая банковское (далее - персонализация универсальной электронной карты), на универсальную электронную карту (далее - центр персонализации)".

В соответствии с [п. 3 ст. 24](#) Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" функции уполномоченной организации субъекта Российской Федерации могут выполнять юридические лица, а также территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, Пенсионного фонда Российской Федерации на основании соглашений, заключаемых высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с федеральным органом исполнительной власти, Пенсионным фондом Российской Федерации.

Таким образом, функции уполномоченной организации могут выполнять **государственные заказчики** ([п. 1 ст. 4](#) Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд").

Поэтому в указанном положении Порядка выпуска универсальной электронной карты имеется **коррупциогенный фактор "отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага)"** ([пп. "з" п. 3](#) Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов").

2. Абзац второй п. 1 Порядка выпуска универсальной электронной карты предусматривает, что "центр изготовления заготовок и центр персонализации должны соответствовать лицензионным требованиям и условиям осуществления деятельности по изготовлению защищенной полиграфической продукции и в области защиты информации".

Данное положение содержит **коррупциогенный фактор "юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера"** ([пп. "в" п. 4](#) Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"), так как **"соответствие лицензионным требованиям и условиям осуществления деятельности"** может определить только лицензирующий орган при осуществлении лицензионного контроля ([ст. 12](#) Федерального закона от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности").

Кроме того, в перечне видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии ([ст. 17](#) Федерального закона от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности"), **отсутствуют** такие виды, как **"изготовление защищенной полиграфической продукции"** и **"в области защиты информации"**.

При этом указанная [ст. 17](#) Федерального закона от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" содержит следующие виды деятельности, на осуществление которых требуется наличие лицензии:

- 5) деятельность по распространению шифровальных (криптографических) средств;
- 6) деятельность по техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств;
- 7) предоставление услуг в области шифрования информации;
- 8) разработка, производство шифровальных (криптографических) средств, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем, телекоммуникационных систем;
- 10) деятельность по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации;
- 11) деятельность по технической защите конфиденциальной информации;
- 13) деятельность по изготовлению **защищенной от подделок** полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговля указанной продукцией.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается:

1. Изменить текст абзаца 1 п. 1 Порядка выпуска универсальной электронной карты: "Уполномоченная организация субъекта Российской Федерации в соответствии с **Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"** определяет организацию (организации) для выпуска заготовок универсальных электронных карт (далее - центр изготовления заготовок) и организацию (организации) для выполнения функций по записи информации...".

2. Изменить текст предложения второго абзаца 2 п. 1 Порядка выпуска универсальной электронной карты: "Центр изготовления заготовок и центр персонализации должны **иметь лицензии** на осуществление деятельности по...", а также **указать конкретные виды деятельности** в соответствии с перечнем, установленным **ст. 17** Федерального закона от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", и соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации.

---

(указывается способ устранения коррупциогенных факторов: исключение из текста документа, изложение его в другой редакции, внесение иных изменений в текст рассматриваемого документа либо в иной документ или иной способ)

независимый эксперт,  
кандидат юридических наук,  
преподаватель Воронежского  
государственного университета,  
доцент Центрального филиала  
Российской академии правосудия

А.А. Ефремов

---

(наименование должности)

---

(подпись)

---

(инициалы, фамилия)

19 февраля 2011 г.

Департамент корпоративного  
управления  
Минэкономразвития России

125993, ГСП-3, А-47, Москва,  
ул. 1-я Тверская-Ямская, д. 1, 3

Pleskov@economy.gov.ru  
mineconom@economy.gov.ru  
ues@economy.gov.ru

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ <1>

по результатам проведения антикоррупционной экспертизы  
проекта Приказа Минэкономразвития России "О перечне иных  
сведений, которые указываются в заявлении о выдаче  
универсальной электронной карты, и о типовой форме  
заявления на получение универсальной электронной карты"

-----  
<1> URL: <http://www.minjust-vm.ru/index.php?page=215>.

---

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации,  
устава муниципального образования (муниципального правового акта  
о внесении изменений в устав))

Ефремовым Алексеем Александровичем, **аккредитованным независимым экспертом, уполномоченным на проведение экспертизы на коррупциогенность (распоряжение Министерства юстиции РФ от 07.09.2009 N 3316-р; свидетельство об аккредитации от 14.09.2009 N 452), в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых**

актов", [статьей 6](#) Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и [пунктом 4](#) Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96, проведена антикоррупционная экспертиза **проекта Приказа Минэкономразвития России "О перечне иных сведений, которые указываются в заявлении о выдаче универсальной электронной карты, и о типовой форме заявления на получение универсальной электронной карты"**

---

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав))

в целях выявления в нем коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

В представленном **проекте приказа Минэкономразвития России "О перечне иных сведений, которые указываются в заявлении о выдаче универсальной электронной карты, и о типовой форме заявления на получение универсальной электронной карты"**

---

(реквизиты нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав))

выявлены коррупциогенные факторы <1>:

-----  
<1> Отражаются все положения нормативного правового акта, его проекта или иного документа, в которых выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения [Методики](#), утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 (СЗ РФ. 2010. N 10. Ст. 1084).

1. Перечень иных сведений, указываемых в заявлении о выдаче универсальной электронной карты (приложение N 1 к проекту Приказа), предусматривает **согласие на обработку персональных данных заявителя**, а в Типовой форме заявления о выдаче универсальной электронной карты (приложение N 2 к Проекту приказа) устанавливается:

**"С условиями обработки персональных данных ознакомлен(а) и согласен(на). Мое согласие на обработку персональных данных является бессрочным до особого распоряжения, сделанного мною в письменной форме для УОС и представленного по месту оформления универсальной электронной карты".**

В соответствии с [ч. ч. 4, 5 ст. 9](#) Федерального закона от 27 июля 2006 года N 152-ФЗ "О персональных данных" письменное согласие субъекта персональных данных на обработку своих персональных данных должно включать в себя:

1) фамилию, имя, отчество, адрес субъекта персональных данных, номер основного документа, удостоверяющего его личность, сведения о дате выдачи указанного документа и выдавшем его органе;

2) наименование (фамилию, имя, отчество) и адрес оператора, получающего согласие субъекта персональных данных;

3) **цель обработки персональных данных;**

4) перечень персональных данных, на обработку которых дается согласие субъекта персональных данных;

5) **перечень действий с персональными данными, на совершение которых дается согласие, общее описание используемых оператором способов обработки персональных данных;**

6) срок, в течение которого действует согласие, а также порядок его отзыва;

7) собственноручную подпись субъекта персональных данных.

Порядок получения согласия субъекта персональных данных в форме электронного документа на обработку его персональных данных в целях предоставления государственных и муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, определяется Правительством Российской Федерации.

Для обработки персональных данных, содержащихся в согласии в письменной форме субъекта на обработку его персональных данных, дополнительного согласия не требуется.

Поэтому в указанной Типовой форме заявления о выдаче универсальной электронной карты (приложение N 2 к проекту Приказа) имеется **коррупциогенный фактор "злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций"** (пп. "б" п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов").

В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора предлагается:

1. Изменить Типовую форму заявления о выдаче универсальной электронной карты (приложение N 2 к проекту Приказа), приведя ее в соответствие с **ч. 4 ст. 9** Федерального закона от 27 июля 2006 года N 152-ФЗ "О персональных данных", указав в ней:

- **цель обработки персональных данных;**
- **перечень действий с персональными данными, на совершение которых дается согласие, общее описание используемых оператором способов обработки персональных данных.**

---

(указывается способ устранения коррупциогенных факторов: исключение из текста документа, изложение его в другой редакции, внесение иных изменений в текст рассматриваемого документа либо в иной документ или иной способ)

независимый эксперт,  
кандидат юридических наук,  
преподаватель Воронежского  
государственного университета,  
доцент Центрального филиала  
Российской академии правосудия

А.А. Ефремов

---

(наименование должности)

---

(подпись)

---

(инициалы, фамилия)

29 марта 2011 г.

Приложение 2

## Программа учебного курса "Антикоррупционная экспертиза" <1>

-----

<1> Программа подготовлена с учетом типовой учебной программы обучения независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, "Антикоррупционная экспертиза: теория и практика", разработанной Государственным НИИ системного анализа Счетной палаты РФ.

### 1. Организационно-методический раздел

#### Цель и задачи курса

Цель учебной программы - приобретение лицами, на которых возложено проведение

антикоррупционной экспертизы, и независимыми экспертами, получившими аккредитацию на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность (далее - аккредитация), необходимых теоретических знаний и практических навыков в сфере антикоррупционной экспертизы, повышение качества подготавливаемых экспертных заключений.

В процессе преподавания учебной дисциплины и самостоятельного изучения ее обучаемыми на основе комплексного подхода к обучению должны быть решены следующие задачи:

- образовательная - вооружить обучаемых знаниями по теории и практике проведения антикоррупционной экспертизы;

- практическая - выработать у обучаемых навыки и умения по применению в практической деятельности полученных знаний; улучшить качество антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; повысить эффективность взаимодействия между государственными органами и независимыми экспертами при проведении антикоррупционной экспертизы;

- воспитательная - формировать у обучаемых убежденность в том, что вопросы противодействия коррупции относятся к числу наиболее важных в деятельности публичных и общественных институтов.

Требования к уровню подготовки экспертов: эксперты должны обладать основами знаний нормотворческой деятельности в Российской Федерации, иметь опыт подготовки проектов нормативных правовых актов и их правовой экспертизы.

Эксперт, прошедший подготовку по Программе, должен знать:

- понятие и виды нормативных правовых актов;

- соотношение статьи нормативного правового акта и нормы права;

- действие нормативного правового акта во времени, в пространстве и по кругу лиц;

- понятие закона, виды законов;

- понятие и виды подзаконных актов;

- понятия законодательства, системы законодательства и системы норм права;

- понятие и стадии нормотворчества и законотворчества;

- понятие и юридические признаки коррупции;

- основные положения действующего законодательства о противодействии коррупции;

- понятие, задачи и принципы антикоррупционной экспертизы;

- порядок проведения антикоррупционной экспертизы;

- понятие и виды коррупциогенных факторов;

- требования к подготовке заключения по результатам антикоррупционной экспертизы;

- основные информационные технологии для работы с информацией по исследуемой проблеме;

- основные способы и приемы мониторинга коррупции.

Эксперт, прошедший обучение, должен уметь:

- проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов;

- выявлять и описывать выявленные коррупциогенные факторы;

- формулировать предложения по ликвидации выявленных коррупциогенных факторов;

- составлять мотивированное экспертное заключение по результатам антикоррупционной экспертизы.

## 2. Содержание курса

### Тема 1. Формы (источники) права и правотворчество в Российской Федерации: взаимосвязь с экспертной деятельностью

Понятие и признаки нормативного правового акта. Система нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Соотношение статьи нормативного правового акта и нормы права.



Действие нормативного правового акта во времени, в пространстве и по кругу лиц.

Понятие правотворческой деятельности и ее отличительные признаки. Виды правотворческой деятельности. Нормативная основа правотворческой деятельности.

Правотворческий процесс: понятие, признаки, стадии.

Федеральные законы: понятие, виды, особенности, порядок издания.

Акты Президента РФ и Правительства РФ: понятие, виды, особенности, порядок издания.

Акты федеральных органов исполнительной власти: понятие, признаки, виды, особенности, порядок издания и государственной регистрации.

Подзаконные правовые акты. Акты органов местного самоуправления.

Роль и значение нормативных правовых актов в правовой системе.

Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Понятие и виды экспертиз в правотворческой деятельности.

## Тема 2. Природа коррупции как социального явления

Коррупция как социальное и юридическое явление: понятие, признаки, виды, правовая квалификация.

Условия возникновения коррупционных отношений. Общая характеристика сфер возникновения коррупционных отношений. Формы проявления коррупции в системе государственного управления Российской Федерации.

Механизм коррупционных отношений.

Виды и формы коррупционных отношений. Субъекты коррупционных отношений.

Понятие и признаки коррупционного правонарушения. Виды коррупционных правонарушений.

Законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции, его общая характеристика.

Антикоррупционная политика, формы и методы ее проведения.

Профилактика коррупции: понятие, значение, меры.

## Тема 3. Состояние российского антикоррупционного законодательства и его актуализация

Законодательство Российской Федерации о противодействии коррупции, его общая характеристика.

Развитие законодательства по борьбе с коррупцией в Российской Федерации. Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции.

Юридическое образование и правовое просвещение населения как меры противодействия коррупции.

Совершенствование государственного управления в целях предупреждения и борьбы с коррупцией.

Правовой статус государственных и муниципальных органов, наделенных антикоррупционными полномочиями.

Проекты, необходимые для принятия первоочередных нормативных правовых актов по противодействию коррупции.

## Тема 4. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в механизме противодействия коррупции

Правовые средства и механизмы противодействия коррупции.

Понятие, значение и место антикоррупционной экспертизы в системе средств противодействия коррупции.

Правовая основа проведения антикоррупционной экспертизы.

Цели, задачи и принципы антикоррупционной экспертизы. Отграничение

антикоррупционной экспертизы от иных видов экспертиз нормативных правовых актов.

Виды антикоррупционной экспертизы и их отличительные особенности.

Порядок отбора нормативных правовых актов для проведения антикоррупционной экспертизы.

Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы: общая характеристика и требования к его форме и содержанию.

## Тема 5. Коррупциогенные факторы и их устранение

Понятие коррупциогенного фактора и его роль в создании условий для возникновения коррупционных отношений.

Система коррупциогенных факторов.

Общая характеристика коррупциогенных факторов.

Положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов):

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

б) содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Способы выявления коррупциогенных факторов. Индикаторы наличия коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта).

Способы описания выявленных коррупциогенных факторов.

Способы и механизмы устранения коррупциогенных факторов.

## Тема 6. Коррупциогенные факторы, связанные с реализацией полномочий должностных лиц

Широта дискреционных полномочий как коррупциогенный фактор. Административное усмотрение как правовая категория и ее значение в деятельности публичной администрации. Правовые формы реализации административного усмотрения. Виды дискреционных полномочий. Сферы применения дискреционных полномочий. Основные юридические способы закрепления дискреционных полномочий. Приемы ограничения объема дискреционных полномочий.

Завышенные требования к гражданам и организациям как коррупциогенный фактор. Условия и признаки надлежащей регламентации субъективных прав и обязанностей граждан и организаций. Соотношение баланса прав и обязанностей граждан (организаций) во взаимоотношениях с представителями публичной администрации. Юридические признаки отражения завышенных требований, предъявляемых к гражданам и организациям.

Коррупциогенные факторы, связанные с нарушением процедуры издания нормативных правовых актов.

Коррупциогенные факторы, связанные с нарушением компетенции при издании нормативных правовых актов.

Юридикто-лингвистические неопределенности в правовом регулировании полномочий государственных органов и их должностных лиц как коррупциогенный фактор.

## Тема 7. Коррупциогенные факторы, связанные с наличием правовых пробелов

Понятие и основные признаки пробелов в праве. Их причины и виды. Пробелы в правовом регулировании как коррупциогенный фактор.

Отсутствие административных процедур как коррупциогенный фактор. Понятие, признаки и особенности административных процедур. Правовое регулирование административных

процедур. Виды административных процедур и их отличительные признаки. Значение административных процедур и их регулятивные свойства. Антикоррупционные свойства административных процедур. Дефекты административных процедур, способные создать условия для возникновения коррупционных отношений.

Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур как коррупциогенный фактор. Понятие и признаки конкурсных (аукционных) процедур. Сферы применения конкурсных (аукционных) процедур. Основные антикоррупционные свойства конкурсных (аукционных) процедур.

Ненадлежащее определение полномочий и ответственности государственных служащих, а также контроля за их деятельностью как коррупциогенный фактор. Правовое регулирование деятельности государственных гражданских (муниципальных) служащих. Антикоррупционные свойства надлежащего определения функций, обязанностей, прав и ответственности государственных служащих.

Нарушение режима "прозрачности информации" как коррупциогенный фактор.

## Тема 8. Коррупциогенные факторы системного характера

Коллизии в праве: понятие, признаки, отличия от смежных категорий.

Нормативные коллизии как коррупциогенный фактор. Понятие, признаки и условия возникновения нормативных коллизий. Способы выявления нормативных коллизий.

Способы разрешения нормативных коллизий.

Предупреждение коллизий норм в правоприменительной деятельности.

Влияние нормативных коллизий на риск возникновения коррупционных отношений.

## Тема 9. Особенности антикоррупционной экспертизы отдельных видов нормативных правовых актов

Специфика выявления коррупциогенных факторов в проектах федеральных законов, регулирующих права и обязанности граждан и организаций.

Специфика выявления коррупциогенных факторов в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти.

Специфика выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок реализации гражданами и организациями прав и обязанностей.

Специфика выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, регулирующих вопросы прохождения государственной службы.

Специфика выявления коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих правовое положение структурных подразделений и территориальных органов.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, регулирующих деятельность контрольно-надзорных органов.

Особенности антикоррупционной экспертизы правовых актов в бюджетной сфере.

## Тема 10. Специальные знания, используемые при производстве антикоррупционных экспертиз

Необходимость использования при экспертизе не только юридических знаний в различных отраслях и подотраслях права, но и иных естественнонаучных, технических и гуманитарных знаний.

Выявление коррупциогенных факторов при экспертизе нормативных актов, включающих значительную естественно-техническую составляющую.

Специфика экспертизы нормативных правовых актов, связанных с пожарной безопасностью, дорожным движением, экологией, медициной, строительством и другими отраслями, имеющими

специфику, не регулирующую юридическими нормами.

Антикоррупционная экспертиза технических регламентов, принимаемых в соответствии с Федеральным [законом](#) от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании".

Лингвистическая неопределенность как один из возможных коррупциогенных факторов. Применение специальных лингвистических знаний и методик. Анализ единства терминологического аппарата в различных нормативных актах. Правовая лингвистика.

Научные методы, применяемые для решения проблем, возникающих при проведении экспертизы. Системный анализ. Моделирование. Логико-семантические и логико-структурные методы анализа. Структурно-функциональный анализ. Метод сравнительно-правового анализа. Социологические методы. Ситуационный анализ. Методы экспертного прогнозирования. Методы экспертных оценок и др.

Развитие антикоррупционной экспертизы с использованием результатов судебно-экспертной практики. Теория судебной экспертизы и учение об экспертной профилактике. Конкретные механизмы осуществления этой профилактики.

#### Тема 11. Материально-техническое и информационное обеспечение экспертной работы

Использование современных информационных технологий для работы со структурированной и неструктурированной информацией.

Основные справочные правовые электронные базы данных для изучения системы правового регулирования рассматриваемых общественных отношений.

Методы установления корреляции рассматриваемого правового акта с другими правовыми актами, а также поиска оптимальных образцов нормативного регулирования в российском законодательстве.

Методы поиска скрытых закономерностей в анализируемых текстах (text-mining) и возможности их использования при анализе законодательных актов и последствий их применения.

Основные интернет-источники международных организаций, осуществляющих мониторинг, контроль и борьбу с коррупцией.

#### Тема 12. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как мера предупреждения коррупции

Правовой мониторинг законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации: понятие и признаки.

Принципы осуществления правового мониторинга.

Мониторинг законодательства в Российской Федерации: цели, задачи, организация.

Мониторинг правоприменительной практики в Российской Федерации: цели, задачи, организация.

Субъекты проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Использование показателей реализации закона для предупреждения возникновения коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах.

#### Примерный перечень вопросов к экзамену (зачету) по курсу "Антикоррупционная экспертиза"

Понятие коррупции, ее признаки и виды.

Понятие и признаки коррупционных правонарушений.

Правовая основа, методы и способы противодействия коррупции.

Понятие, признаки, виды нормативных правовых актов.

Понятие, признаки и особенности правотворческой деятельности в Российской Федерации.

Экспертизы в структуре нормотворческой деятельности, их виды, значение, отличительные признаки.

Субъекты антикоррупционной экспертизы: прокуратура Российской Федерации, Минюст России и его территориальные подразделения, федеральные органы исполнительной власти, иные федеральные органы и организации, органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Правовой статус юридических и физических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность.

Понятие антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и ее значение.

Соотношение правовой и антикоррупционной экспертиз.

Правовые основы организации и проведения антикоррупционной экспертизы.

Виды антикоррупционной экспертизы.

Задачи и принципы антикоррупционной экспертизы.

Предмет антикоррупционной экспертизы.

Объект антикоррупционной экспертизы.

Порядок и правила проведения антикоррупционной экспертизы.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание методики. Виды методик.

Коррупциогенные факторы, их понятие, признаки и виды.

Способы устранения и нейтрализации коррупциогенных факторов.

Широта дискреционных полномочий как коррупциогенный фактор.

Завышенные требования к гражданам и организациям как коррупциогенный фактор.

Коррупциогенные факторы нарушения нормотворческой компетенции органа государственной власти.

Юридикологические неопределенности как коррупциогенный фактор.

Отсутствие или дефекты административных процедур как коррупциогенный фактор.

Отсутствие или дефекты конкурсных (аукционных) процедур как коррупциогенный фактор.

Ненадлежащее определение или отсутствие запретов и ограничений, мер ответственности и контроля за деятельностью органов государственной власти, государственных служащих как коррупциогенные факторы.

Иные коррупциогенные факторы, создающие условия для возникновения коррупционных отношений.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, регулирующих деятельность контрольно-надзорных органов.

Антикоррупционный мониторинг законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации.

Основания и стадии антикоррупционной экспертизы.

Антикоррупционная экспертиза, проводимая федеральными органами исполнительной власти.

Антикоррупционная экспертиза, проводимая независимыми экспертами.

Антикоррупционная экспертиза, проводимая Минюстом России и его территориальными подразделениями.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы: содержание, порядок составления.

Особенности проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Объекты антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры.

Организационно-правовые вопросы проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы.

Полномочия органов прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы.

Роль и значение мониторинга правоприменения при проведении антикоррупционной экспертизы.

Организационно-правовые проблемы проведения антикоррупционной экспертизы и направления их решения.

Программа изучения материалов о реализации  
полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы  
нормативных правовых актов органами прокуратуры

НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ в соответствии с п. 7.4 Приказа Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. N 400 "Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов" проводит обобщение складывающейся практики проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Результаты в обобщенном виде будут использоваться для разработки методических рекомендаций и пособий по совершенствованию организации и методики проведения проверок нормативных правовых актов на коррупциогенность.

Желательно, чтобы ответы на поставленные вопросы давал прокурорский работник, непосредственно участвовавший в антикоррупционной экспертизе или курирующий ее проведение в органе прокуратуры, путем подчеркивания двухзначной цифры или обозначения подходящего ответа в иной форме либо в свободной форме.

1. Каким образом организовано поступление в органы прокуратуры информации обо всех нормативных правовых актах, принятых в поднадзорных органах их должностными лицами в целях проведения антикоррупционной экспертизы?

1.1. Такой порядок установлен актами поднадзорного органа.

1.2. Такой порядок установлен соглашением органов прокуратуры с поднадзорными органами.

1.3. Информация из средств массовой информации.

1.4. Информация из иных источников \_\_\_\_\_

(опишите)

2. В течение какого времени поступает в органы прокуратуры в целях проведения антикоррупционной экспертизы информация о нормативном правовом акте, принятом в поднадзорных органах?

2.1. В федеральных органах исполнительной власти \_\_\_\_\_ дней.

2.2. В органах власти субъектов Российской Федерации \_\_\_\_\_ дней.

2.3. В органах местного самоуправления \_\_\_\_\_ дней.

3. Имеют ли место случаи обращения в орган прокуратуры других органов (организаций, учреждений, должностных лиц) с просьбой проверить нормативный правовой акт на коррупциогенность?

3.1. Нет.

3.2. Да.

(укажите, каких и в связи с чем)

4. Привлекались ли специалисты к проверке нормативных правовых актов на коррупциогенность?

4.1. Привлекались экономисты, финансисты, лингвисты, иные специалисты-неюристы.

4.2. Такие специалисты не привлекались.

5. На кого возлагаются функции по антикоррупционной экспертизе в прокуратуре субъекта Российской Федерации?

5.1. Исключительно на подразделения по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции или специально назначенных сотрудников.

5.2. На сотрудников иных подразделений органа прокуратуры



---

(укажите, каких)

5.3. Проверка проводилась совместно сотрудниками специализированного антикоррупционного и иного подразделения (какого).

В районном (городском) звене органов прокуратуры:

---

(каком)

6. Имеется ли необходимость в создании специализированных подразделений (выделении сотрудника) в органах прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы (мониторинга коррупционных практик)?

6.1. В прокуратуре субъекта Российской Федерации: да, нет.

6.2. В районном (городском) звене органов прокуратуры: да, нет.

7. В каких нормативных правовых актах наиболее часто встречаются коррупциогенные факторы?

7.1. В федеральных законах.

7.2. В указах Президента Российской Федерации.

7.3. В нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации.

7.4. В нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов и организаций.

7.5. В нормативных правовых актах, принятых в представительных органах власти субъекта Федерации.

7.6. В нормативных правовых актах, принятых в органах исполнительной власти субъекта Федерации.

7.7. В нормативных правовых актах, принятых в представительных органах власти муниципальных образований.

7.8. В нормативных правовых актах, принятых в органах исполнительной власти муниципальных образований.

8. В каких сферах правового регулирования наиболее часто встречаются коррупциогенные факторы?

Формирование и деятельность государственных и муниципальных органов.

Административные процедуры.

Избирательное право.

Бюджетное право.

Налоговое право.

Предпринимательская деятельность.

Привлечение к административной ответственности.

Закупки для государственных и муниципальных нужд.

Распоряжение государственным и муниципальным имуществом.

Природоохранное законодательство.

Регистрация прав и фактов.

Выдача лицензий и разрешений.

Договорные отношения.

Здравоохранение.

Образование.

Государственная и муниципальная служба.

Иные сферы \_\_\_\_\_.

9. Всегда ли, на Ваш взгляд, встречающиеся в нормативных правовых актах коррупциогенные факторы могут повлечь коррупционные проявления?

9.1. Да, всегда.

9.2. Нет, только в большинстве случаев.

9.3. Нет, только в редких случаях.

9.4. Нет, никогда.

10. Всегда ли, на Ваш взгляд, выявленные коррупционные проявления являлись следствием коррупционных факторов в нормативном правовом акте?

10.1. Да, всегда.

10.2. Нет, только в большинстве случаев.

10.3. Нет, только в редких случаях.

10.4. Нет, никогда.

11. Как часто встречаются в нормативном правовом акте те или иные коррупционные факторы (расставить (1, 2, 3...) по мере убывания):

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

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

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

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

принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (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 органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

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

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

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

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

12. В каком документе, как правило, сформулированы выводы о коррупционности нормативного правового акта?

12.1. В требовании.

12.2. В протесте.

12.3. В представлении.

12.4. В информационном письме.

12.5. В заявлении в суд.

12.6. В ином документе \_\_\_\_\_.  
(укажите, в каком)

13. В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта должен быть

предложен конкретный способ устранения коррупциогенных факторов. Какой из перечисленных наиболее часто применяется?

13.1. Внесение изменений в нормативный правовой акт.

13.2. Отмена нормативного правового акта (или его отдельных норм).

13.3. Разработка и принятие иного нормативного правового акта, устраняющего коррупциогенный фактор.

14. В каких случаях предлагается внести изменения в нормативный правовой акт?

\_\_\_\_\_  
(опишите)

15. В каких случаях предлагается отмена нормативного правового акта (или его отдельных норм)? \_\_\_\_\_

(опишите)

16. В каких случаях предлагаются разработка и принятие иного нормативного правового акта, устраняющего коррупциогенный фактор?

\_\_\_\_\_  
(опишите)

17. Если отклонялись акты прокурорского реагирования о признании и устранении коррупциогенных норм в нормативном правовом акте, то каковы основные причины?

18. Могут ли, по Вашему мнению, по одному и тому же нормативному правовому акту, в котором выявлены коррупциогенные факторы, применяться различные средства прокурорского реагирования?

18.1. Нет, только одно.

18.2. Да (укажите, в каких случаях).

18.3. Ваши варианты \_\_\_\_\_.

19. Какие действия предпринимаются на практике по результатам актов прокурорского реагирования?

19.1. Нормативный правовой акт отменяется (изменяется, дополняется) в полном соответствии с требованиями прокуратуры, изложенными в требовании (протесте) или ином акте прокурорского реагирования.

19.2. Требования прокуратуры выполняются частично.

19.3. Требования прокуратуры отклоняются.

19.4. Иной результат \_\_\_\_\_  
(укажите, какой)

20. Какой мониторинг проводился в целях достоверности вывода о выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенного фактора?

20.1. Мониторинг судебной практики.

20.2. Мониторинг надзорной практики.

20.3. Мониторинг уголовных дел, административной практики, дисциплинарной практики.

20.4. Иной мониторинг правоприменительной практики (указать, какой).

21. В условиях динамичного развития российской правовой системы, включающей многие тысячи действующих и принимаемых ежегодно на различных уровнях нормативных правовых актов разных видов, органы прокуратуры не в состоянии обеспечить их сплошную проверку на коррупциогенность, что делает весьма актуальным выбор приоритетов на данном участке работы. Какие виды нормативных правовых актов (по статусу, предмету правового регулирования, сферам действия и другим признакам) требуют, по Вашему мнению, первостепенного внимания в плане проведения проверок на коррупциогенность?

---

(перечислите сферы правового регулирования)

22. Какие виды экспертиз различают?

22.1. Экспертизу (анализ) нормативного правового акта на коррупциогенность, состоящую в выявлении и предотвращении типичных коррупциогенных факторов.

22.2. Специализированную (предметную) экспертизу нормативного правового акта на коррупциогенность, состоящую в выявлении коррупциогенных факторов, специфических для конкретных сфер правового регулирования.

22.3. Анализ коррупционных практик (используемых в коррупциогенных целях решений и действий) в применении нормативных правовых актов в определенных сферах правового регулирования.

23. Какие функции органы прокуратуры могут выполнять самостоятельно, без привлечения специалистов неюридического профиля?

23.1. Проводить все эти три вида экспертиз (анализов, проверок).

23.2. В их задачи должно входить лишь производство экспертизы (анализа).

23.3. Иное мнение \_\_\_\_\_ .  
(изложите)

24. Должны ли привлекаться к юридической ответственности должностные лица органов власти, осуществивших разработку и принятие незаконных региональных и муниципальных нормативных правовых актов?

24.1. Да.

24.2. Нет.

25. Должны ли привлекаться к юридической ответственности должностные лица органов власти, осуществивших разработку и принятие региональных и муниципальных нормативных правовых актов, в которых выявлены коррупциогенные факторы, но формально являющихся законными?

25.1. Да.

25.2. Нет.

26. Если должны привлекаться к юридической ответственности должностные лица органов власти, осуществивших разработку и принятие региональных и муниципальных нормативных правовых актов, содержащих юридические дефекты (незаконные, содержащие коррупциогенные факторы), то к какой из указанных?

26.1. Дисциплинарной.

26.2. Материальной.

26.3. Уголовной.

26.4. Гражданско-правовой.

26.5. Каковы специфические условия наступления того или иного вида ответственности? \_\_\_\_\_

(опишите)

27. Какие трудности, нерешенные вопросы имеются на таком участке Вашей работы, как проверка нормативных правовых актов на коррупциогенность?

---

(опишите)

28. Что, по Вашему мнению, необходимо сделать для повышения эффективности деятельности прокуратуры по проверке нормативных правовых актов на коррупциогенность и устранению коррупционных рисков?

---

(опишите)

29. Ваши предложения по совершенствованию процессуального механизма признания той или иной правовой нормы коррупционной.

---

(опишите)

30. Изложите Ваши предложения по наделению соответствующими полномочиями органы прокуратуры в соответствии с [ГПК РФ](#) и [АПК РФ](#).

---

(опишите)

31. Что необходимо сделать для повышения эффективности деятельности прокуратуры по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и устранению коррупционных рисков?

---

(опишите)

32. Каковы, по Вашему мнению, наиболее эффективные меры по недопущению принятия нормативных правовых актов, содержащих коррупционные нормы?

32.1. Антикоррупционная экспертиза проекта нормативного правового акта его разработчиками.

32.2. Правовая экспертиза проекта нормативного правового акта подразделением Минюста России.

32.3. Проведение независимой антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта, антикоррупционная экспертиза проекта нормативного правового акта органами прокуратуры.

33. Были ли в Вашей практике ситуации, когда должностные лица, ответственные за подготовку и принятие нормативного правового акта, пытались вывести его из предмета антикоррупционной экспертизы органов прокуратуры?

33.1. Да.

33.2. Нет.

34. Если в Вашей практике были такие ситуации, когда должностные лица, ответственные за подготовку и принятие нормативного правового акта, пытались вывести его из предмета антикоррупционной экспертизы органов прокуратуры, то каким образом они пытались это сделать?

---

(опишите)

35. Каковы, по Вашему мнению, наиболее эффективные способы и формы участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ, муниципальных образований в целях недопущения принятия нормативных правовых актов, содержащих коррупционные нормы?

---

(опишите)

Благодарим Вас за участие в научном исследовании!

Перечень наиболее распространенных недостатков  
проектов нормативных правовых актов, которые надлежит  
выявлять эксперту при проведении их правовой экспертизы <1>

-----  
<1> Составлен по: Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ. соч. С. 336 - 341.

1. Эксперт, исследующий нормативный правовой акт, должен представлять наиболее распространенные недостатки, которые обычно присутствуют в нормативных правовых актах. Знания о них служат ориентиром для целенаправленного предметного анализа текста.

В связи с этим эксперту рекомендуется периодически анализировать недостатки, выявленные в ходе проведения правовой экспертизы, на предмет установления наиболее типичных именно для данных коллективов разработчиков нормативных ошибок, допускаемых подразделениями, с проектами нормативных правовых актов которых он постоянно работает.

2. Нормотворческие ошибки в общем плане предстают как неточность, неправильность либо ложность правовой нормы, которые влекут неблагоприятные социальные и правовые последствия.

Ошибки, допускаемые в процессе подготовки нормативного правового акта, носят разноплановый характер, касаясь содержания, формы, языка, структуры проекта и т.д. Все многообразие допускаемых нормотворческих ошибок можно свести в пять больших групп: юридико-идеологические, юридико-компетенционные, юридико-содержательные, юридико-языковые, юридико-технические.

3. Юридико-идеологические ошибки (ошибки концептуального плана):

- несогласованность проекта с принятыми нормами и тенденциями правовой политики развития российского законодательства, международного права;
  - преждевременность издания (отсутствие необходимых экономических, социальных, правовых и иных условий);
  - ложно понятые правовые интересы и неверно поставленные правовые цели;
  - неверное определение предмета правового регулирования, его разнородность;
  - неверное установление круга субъектов, которым адресуется нормативный правовой акт;
  - неверное установление временных (хронологических) параметров действия нормативного правового акта и отдельных его норм;
  - неверно избранные методы (способы) правового регулирования;
  - несоответствие вида нормативного правового акта предмету правового регулирования;
- несогласованность проекта с утвержденными концепциями и основными направлениями развития регулируемой сферы.

Разновидностью ошибки такого рода является заведомая правовая пассивность нормативных актов ввиду отсутствия механизма реализации их норм, или попросту их неэффективность.

4. Юридико-компетенционные ошибки (ошибки в полномочиях по принятию (изданию) нормативного правового акта):

- завышение уровня правового регулирования (включение в проект нормативного правового акта норм, которые могут быть приняты только актом высшей юридической силы);
- занижение нормотворческой компетенции (принятие правовых норм входит в компетенцию других, нижестоящих, органов и должностных лиц);
- присвоение нормотворческой компетенции другим субъектам правообразования (других федеральных органов исполнительной власти, судебных органов и т.д.);
- отсутствие согласования проекта с соответствующими органами или должностными лицами.

5. Юридико-содержательные ошибки (ошибки смысла и содержания нормативных правовых предписаний и других составных частей текста):

- несоответствие законопроекта [Конституции](#) Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международных договоров Российской Федерации, федеральным конституционным федеральным законам, другим актам высшей юридической силы;



- конкуренция проектируемых норм с ранее изданными нормативными правовыми актами по данному предмету регулирования, обладающими аналогичной юридической силой;
- нарушение логического построения проекта, непоследовательность и незавершенность изложения нормативного материала (наличие внутренних противоречий между его разделами, главами, частями, статьями и пунктами);
- неполнота нормативных предписаний проекта, в результате которой остаются правовые пробелы, восполнить которые был призван данный проект;
- дублирование норм проекта с правовыми нормами, содержащимися в ранее изданных нормативных правовых актах, а равно внутреннее дублирование;
- наличие большого числа бланкетных и отсылочных норм, затрудняющих целостное восприятие предмета, целей и способов правового регулирования;
- нормативные излишества (излишняя детализация и конкретизация нормативного правового регулирования, установление многочисленных неоправданных правил, необоснованное сужение правового усмотрения субъектов правоприменения);
- избирательность норм проекта нормативного правового акта в пользу одних органов и подразделений ("правовые предпочтения");
- абстрактность и неопределенность нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, а также изменению в связи с принятием проекта; несоответствие вносимых изменений текстам изменяемых нормативных правовых актов.

6. Юридино-языковые ошибки (погрешности стиля и языка нормативных правовых предписаний):

- смешение стилей языка в тексте проекта (использование наряду с официально-деловым языком литературного, научного и т.д.);
- применение в ущерб смыслу сложных грамматических конструкций, предполагающих многочисленные причастные и деепричастные обороты;
- отступления от унифицированных схем-шаблонов, предусмотренных для конкретных видов нормативных правовых актов и конкретных юридических конструкций;
- использование конструкций, не выражающих государственную волю в явном виде (вместо конструкций "субъект обязан", "субъект должен" используются такие, как "субъект делает", "субъект выполняет");
- использование словосочетаний, правовое содержание которых неопределенно (например, "повышенное внимание");
- неправильное употребление синонимов (часто не делается, например, различий между "договором" и "контрактом");
- отождествление паронимов (близких по звучанию родственных слов) (во многих случаях разработчики путают, например, многозначные глаголы "представить" и "предоставить");
- неоправданное употребление профессиональной жаргонной лексики ("контрактник", "срочник", "беспредел", "воин", "отмывание денег" и т.п.);
- неправильное написание наименований государственных органов, государственных названий;
- неправильное употребление предлогов (особенно "по", "о", "об", "в", "на");
- неправильное употребление наименований числительных, нарушение правил их сложения;
- неудачное использование наречий и книжной лексики ("прогнозирует" - "предваряет", "испрашивать" - "запрашивать", "увязывать" - "связывать" и т.д.);
- использование однокоренных тавтологических выражений ("следует отметить следующие особенности документов");
- употребление оборотов, содержащих лишние слова, и многословие ("совместное сотрудничество", "временная отсрочка", "июль месяц" и т.д.).

Много погрешностей допускается при использовании понятийного ряда. К числу таких распространенных недостатков относятся:

- произвольное использование юридических понятий и терминов;
- неконкретность, избыточность понятий и суждений;
- несоответствие определений одного и того же понятия в предлагаемом проекте и ранее

изданных нормативных правовых актах по этому же предмету;

- использование устаревших понятий;
- использование не утвердившихся как в юридической науке, так и на практике терминов;
- употребление неизвестных терминов в общеизвестном значении и общеизвестных терминов в новом значении;
- отсутствие понятийной согласованности: между понятиями разных отраслей законодательства; между понятиями законодательства и общераспространенными (социальными) понятиями;
- наличие понятий без дефинитивной расшифровки (в том числе в подзаконных актах), их дублирование, двусмысленность и неточность;
- отсутствие дифференцированного подхода к используемым понятиям (например, "сокрытый доход", "заниженный доход", "сокрытый объект налогообложения", "неучтенный объект налогообложения");
- использование алогизмов, перескакивание смысла;
- применение оценочных понятий, характеризующихся употреблением наречий и прилагательных типа "разумный", "добросовестный", "качественно", "полезный".

7. Юридино-технические ошибки - это ошибки в оформлении проекта нормативного правового акта:

- неправильность расположения реквизитов;
  - неверное оформление сносок и примечаний, а также их неправильное применение;
  - отсутствие или неправильное указание источников официального опубликования нормативных правовых актов, на которые делается ссылка в проекте;
  - громоздкость наименований заголовков, названий разделов, глав, статей;
  - неверная рубрикация составных частей проекта;
  - расхождение между названиями документов, указанными в основной (приказной) части проекта, и их названиями, указанными в приложении;
  - использование неверных наименований документов, на которые даются ссылки в тексте проекта;
  - неправильное написание дат.
-