

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА ДЕЛИКТОЛОГИИ И КРИМИНОЛОГИИ

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

_____ _____
подпись инициалы, фамилия
« ____ » _____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

40.03.01 Юриспруденция

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов
и проектов нормативных правовых актов

Руководитель _____ доцент, к. ю. н. И. А. Дамм

Выпускник _____ В.В. Кострыкина

Красноярск 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1 Антиторрупционная экспертиза как мера противодействия коррупции	7
1.1 Предпосылки развития института антиторрупционной экспертизы....	7
1.2 Правовая природа антиторрупционной экспертизы	9
1.3 Место антиторрупционной экспертизы в системе мер предупреждения коррупции.....	19
2 Правовое регулирование антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов	25
2.1 Предмет антиторрупционной экспертизы	25
2.2 Субъекты антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, их компетенция	27
2.3 Методика и правила проведения антиторрупционной экспертизы	39
2.4 Общая характеристика коррупциогенных факторов законодательства	41
2.5 Современные проблемы осуществления антиторрупционной экспертизы	45
Заключение	54
Список использованных источников	63
Приложение А	78
Приложение Б	83
Приложение В	88

ВВЕДЕНИЕ

Одной из форм проявления неверности государственного служащего к своей работе и государству является коррупция. Коррупция как особое социальное явление постепенно уничтожает основы государственного устройства и считается одной из самых серьезных угроз конституционной безопасности любого государства. Поэтому практически каждое государство старается выработать комплекс специальных эффективных мер по борьбе с коррупцией.

Так и в России уже на протяжении нескольких лет действует система публичных процедур и механизмов борьбы с коррупцией. При этом, важное значение уделяется институту антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, идея которой возникла еще в 2003 годах, благодаря исследованию Центра стратегических разработок [13, с.7]. Результатом исследования было издание «Памятки эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта» [114, с. 53]. В этих же годах было введено понятие «коррупционность законодательства», т.е. использование правовых норм с целью извлечения личной выгоды [108].

В 2004 году Президент Российской Федерации В.В.Путин подчеркнул в своем выступлении о наличии корней коррупции, которые «подпитываются некачественным законодательством» [25]. По мнению Л. Гаухмана закон, сформулированный неоднозначно или содержащий оценочные признаки, является одним из факторов благоприятствующим коррупции, потому что дает должностным лицам возможность применять его по собственному усмотрению, произвольно с целью личного обогащения [26, с. 3].

Актуальность данной работы обусловлена тем, что до настоящего времени проблема низкого уровня подготовки проектов нормативных актов, наличия большого числа коррупциогенных факторов в них, не является решенной.

Антикоррупционное законодательство подвержено изменчивости, на продуктивность работы в указанной сфере направлены принимаемые планы и программы противодействия коррупции на всех уровнях власти.

Изучая итоги деятельности органов Прокуратуры и Министерства юстиции в области антикоррупционной экспертизы, указанные на их официальных сайтах, видно большое число проведенных экспертиз и немалая доля проектов, имеющих коррупциогенные факторы.

Так органы прокуратуры Красноярского края в 2016 году осуществили проверку нормативно-правовых актов и их проектов органов государственной власти и органов местного самоуправления при помощи антикоррупционной экспертизы, с целью выявления и последующего устранения из них коррупциогенных факторов. В результате ими было проанализировано около 35 тысяч нормативно-правовых актов и около 32 тысяч проектов нормативных правовых актов. В конечном итоге коррупциогенные факторы были исключены из 1389 нормативно-правых актов и 638 проектов таких актов.

А в Ленинградской области только за первое полугодие 2016 года из 6 тысяч нормативных правовых актов и 5 тысяч проектов органами прокуратуры выявлено 868 актов и 331, которые содержат коррупциогенные факторы. Особенно это относится к правам, свободам и обязанностям человека (около 452), государственной и муниципальной службе (около 153), сфере бюджета (около 82) [101].

Если обратиться к сведениям Мурманской прокуратуры, то 6 тысяч проверенных с начала 2016 года нормативных правовых актов 367 содержали в себе коррупциогенные факторы [59].

Стоит так же отметить, что в результате антикоррупционной экспертизы большое число актов и проектов перерабатываются путем устранения выявленных коррупциогенных факторов. Несомненно, сказанное является значимым доводом в обоснование актуальности проведения антикоррупционной экспертизы.

Научной базой исследования стали труды Астанина В.В., Александровой Д.А., Алекаевой К.И., Балдина А.К., Безотосной О.С., Бырдина Е.Н., Ворониной Ю.И., Галяшиной Е.И., Россинской Е.Р., Чистотиной О.Н., Щедрина Н.В., Юлегиной Ю.И., Геляховой Л.А., Тихомирова Ю.А., Гериханова С.С., Дадонова Т.Е., Гриба В.В., Кашаниной Т.В. и многих других.

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

Предметом настоящего исследования стали международные нормы антикоррупционного законодательства, нормы национального антикоррупционного законодательства, подзаконные нормативные правовые акты, нормы российского законодательства, содержащие коррупциогенные факторы, научные работы.

Целью данной работы является: 1) комплексный теоретический и научно – практический анализ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; 2) выявление проблем реализации антикоррупционной экспертизы; 3) внесение предложений по усовершенствованию действующей нормативной базы, регулирующей отношения, возникающие по поводу проведения антикоррупционной экспертизы.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: 1) исследовать правовую природу понятия «антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; 2) проанализировать законодательство, регулирующее проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; 3) проанализировать правила и методику проведения антикоррупционной экспертизы; 4) рассмотреть компетенцию субъектов, которые могут проводить антикоррупционную экспертизу,

установить пределы их компетенции; 5) провести анализ коррупциогенных факторов законодательства; 6) изучить проблемы современной реализации антикоррупционной экспертизы и найти пути их решения.

Методы исследования: диалектический, функциональный, системный, сравнительный и другие.

Нормативную базу исследования составили: международные акты, федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты.

Структура работы состоит из двух глав. Первая глава посвящена предпосылкам нормативно-правового закрепления института антикоррупционной экспертизы, правовой природе антикоррупционной экспертизы, отличиям антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов от других видов экспертиз, а точнее, правовой и криминологической, месту антикоррупционной экспертизы в системе мер предупреждения коррупции. Во второй главе рассматриваются предмет антикоррупционной экспертизы, субъекты, которые могут проводить антикоррупционную экспертизу, их компетенция, дается анализ Методике и правилам проведения антикоррупционного исследования, коррупциогенным факторам, а так же современным проблемам осуществления антикоррупционной экспертизы, с указанием путей их решения.

1 Анतिकоррупционная экспертиза как мера противодействия коррупции

1.1 Предпосылки развития института антикоррупционной экспертизы

Проверка на коррупциогенность нормативно правовых актов, проектов нормативно правовых актов и иных правовых документов, которая иными словами именуется специалистами как «антикоррупционная экспертиза», совсем недавно приобрела законодательное закрепление как средство профилактики коррупции.

Одной из предпосылок развития института антикоррупционная экспертиза в России послужила ратификация Конвенции ООН против коррупции от 31.04.2003 г., согласно которой «каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней» [42].

Порождение коррупциогенности правовых норм было связано с совершенствованием отечественного законодательства, которое происходило после смены политической и экономической формации Российского государства в начале 1990-х гг. [13, с. 7]. Стоит отметить, что период 90-х является началом создания новых отраслей правового регулирования, на стыке частного и публичного права (предпринимательская, налоговая, социальная, экономическая сферы). Как известно, законопроектные работы не всегда являются качественными (соответствуют требованиям законодательства, правилам законодательной техники, прогнозам проблем правоприменения), а субъекты законотворчества порой обладают недостаточным уровнем профессионализма. Так же не стоит оставлять без внимания влияние на законотворчество частных и корпоративных интересов субъектов, которые диктуют удобное для себя содержание нормативно

правовых актов с попыткой скрыть « факт коррупции юридическим обоснованием».

Примерно в 1998 году фонд ИНДЭМ выступил с докладом: «Россия и коррупция: кто кого», в котором шла речь о заражении коррупцией почти всех сфер человеческой жизни, а так же были предложения включить в государственную политику антикоррупционную программу: «антикоррупционная политика обязана стать постоянной частью государственной политики. Практически это означает, что необходимо безотлагательно разработать и запустить антикоррупционную программу, которая должна перерасти в постоянно действующую систему ограничения коррупции. Разработка и реализация такой программы должны базироваться на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений; на ясных и продуктивных принципах».

Проявление на практике правовых норм, создающие благоприятные условия для совершения коррупциогенных деяний, послужило еще одной предпосылкой развития института антикоррупционной экспертизы, а именно в начале 2000-х годов это впервые стало предметом внимания высших органов государственной власти, признавших наличие «корней коррупции...которые подпитываются некачественным законодательством» [25].

Не маловажной предпосылкой послужила Концепция административной реформы РФ, которая указывает на необходимость практики проведения антикоррупционной экспертизы [97]. А так же закрепление антикоррупционной экспертизы как меры профилактики коррупции в Национальном плане по противодействию коррупции и Федерального закона «О противодействии коррупции» [67].

Научной базой для развития института антикоррупционной экспертизы стало исследование Центра стратегических разработок в 2003 году. Результатом исследования было издание «Памятки эксперту по

первичному анализу коррупциогенности законодательного акта» [114, с. 53]. Ее содержание представлено типичными коррупциогенными факторами с примерами из выдержек правовых норм. Однако официального характера антикоррупционная экспертиза в то время не имела, но практика применения позволяла определять будущее ее использование, допустимость и практичность.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 № 195 [90] и 196 [90] были утверждены Правила и Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. Федерального закона № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» завершил процесс формирования нормативной базы, обеспечивающей на федеральном уровне содержание и процесс проведения экспертизы на коррупциогенность [77].

В связи с изложенным, существует так же необходимость создания такого законодательства, которое будет препятствовать, а не способствовать развитию коррупциогенных отношений. «Законодательства, не только состоящего из норм – запретов, но из норм, препятствующих совершению произвольных действий и лоббирования чьих - то интересов», что, в свою очередь, также будет являться предпосылкой развития института антикоррупционной экспертизы [41, с. 14].

1.2 Правовая природа антикоррупционной экспертизы

Осуществление антикоррупционной экспертизы является новой функцией для государственных органов РФ, должностных лиц и независимых экспертов. Ее предназначение заключается в выявлении и устранении правовых предпосылок коррупции, и по своей сути она имеет

сходства с устранением дефектов правовой нормы или заложенной в ней правовой формулы. Однако помимо антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов исследуются и другими видами юридических экспертиз. Поэтому для начала необходимо сравнить антикоррупционную экспертизу с другими видами существующих экспертиз, чтобы понять ее отличительные черты и сходства.

«Под экспертизой понимается исследование, которое требует специальных знаний и умений, какой-либо проблемы, процесса или явления с обязательным представлением мотивированного заключения» [32, с. 31-38]. Экспертиза как познавательный инструмент находит все более широкое применение в жизни государства, распространяясь на новые сферы деятельности.

Проведение экспертизы - весьма сложная, ответственная и трудоемкая деятельность, предполагающая соблюдение определенных правил, процедур и условий. По мере развития отдельных отраслей и институтов права, а также видов регулируемой деятельности формировались новые виды и формы экспертизы, издавались регламентирующие их нормативно-правовые акты. Так, исходя из анализа положений нормативно-правового акта, выделяют финансовую [73], экологическую [92], антикоррупционную [77] и правовую [82] экспертизы. В научной литературе пока нет единого подхода, позволяющего разделить экспертизы на виды. По мнению Чухвичева А.Д. классифицировать экспертизы на виды можно по такому критерию как цель ее проведения, что представляется более верным. Таким образом автор выделяет правовую, юридическую, антикоррупционную, техническую и лингвистическую экспертизы [120, с.93-95].

В данной работе будут рассматриваться такие виды экспертиз как правовая, антикоррупционная и криминологическая, потому что на сегодняшний день важным и слабо разработанным является вопрос соотношения антикоррупционной, правовой и криминологической экспертиз.

Прежде чем исследовать данные экспертизы, необходимо дать понятие «правовой экспертизе». Правовой экспертиза - это «правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования на предмет соответствия нормам Конституции Российской Федерации 1993 года и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов)». По существу, правовая экспертиза представляет собой специальное исследование, при котором устанавливается соответствие проекта нормативного правового акта Конституции РФ и законодательству, а также оценивается его качество с точки зрения законодательной техники [61, с. 27].

Рассуждая о соотношении антикоррупционной и правовой экспертизы, необходимо отметить их сходства и различия. Например, сходство видится в следующем:

- 1) В качестве объекта экспертизы выступает правовой акт или его проект;
- 2) Направлены на устранение недостатков из нормативно-правового акта или его проекта;
- 3) Проводится специалистами в области юриспруденции(в отличии от некоторых других видов экспертиз нормативно-правовых актов и их проектов);
- 4) Являются обязательными элементами правотворческого процесса;
- 5) Проводятся в одно и то же время.

Далее отметим различия антикоррупционной и правовой экспертиз. Если обратиться к сравнению нормативно-правового закрепления, то правовую основу антикоррупционной экспертизы составляют положения Конвенции ООН против коррупции, федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, а так же законы и нормативно-правовые

акты субъектов РФ, муниципальные акты. Правовая экспертиза регулируется ведомственными приказами государственных органов власти [Приложение А].

Антикоррупционная экспертиза имеет более широкий круг субъектов, которые могут ее проводить, тогда как правовую экспертизу осуществляют специалисты органа (организации), принимающего правовой акт [Приложение Б].

Главным же отличием является цель проведения этих экспертиз. Целью правовой экспертизы выступает проверка на соответствие нормативного правового акта и его проекта другим действующим нормативным правовым актам, внешней форме нормативного правового акта, а также правилам юридической техники [126, с. 199]. У антикоррупционной экспертизы несколько иная цель. Она направлена на выявление коррупциогенных факторов в нормативно-правовом акте и их проектах, с последующей выработкой предложений специалистами для их дальнейшего устранения [77]. Правовая и антикоррупционная экспертизы действительно близки. Вместе с тем, по образному выражению О.Н. Родионовой, у них разные «углы зрения»: у правовой экспертизы - законность, у антикоррупционной - выявление нормативных дефектов, «благоприятствующих» коррупции [14, с.3].

Здесь же, нельзя оставить без внимания высказывание Т.Я. Хабриевой, согласно которому «антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности» [117, с.5-13].

Осуществление антикоррупционной экспертизы взаимосвязано с проведением правовой экспертизы. Подтверждением этому служит положение п.4 ст.3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов» от 17 июля 2009 г.

«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» [77].

Как известно, не редким является то, когда принимаемые нормативные правовые акты и их проекты содержат нормы, которые хоть и отвечают требованиям законности, но дают возможность государственным и муниципальным служащим широты дискреционных полномочий т.е. «отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц)» [57]. Следовательно, при антикоррупционной экспертизе могут быть выявлены правотворческие ошибки, которые представляют собой общественную опасность, а при правовой экспертизе такие ошибки могут не представлять общественной угрозы, а просто иметь технический характер. Как видно, проведение только «чистой» правовой экспертизы не достаточно. Поэтому и возникает необходимость в проведении такой специальной экспертизы, которая может из формально законного выявить коррупциогенный фактор, оказывающий негативное воздействие на все законодательство РФ. Думается, что данное послужило весомой причиной для нормативного закрепления института антикоррупционной экспертизы.

Далее исследуем соотношение антикоррупционной и криминологической экспертизы. Криминологическая экспертиза – «это проводимое специалистами-криминологами исследование нормативных актов и их проектов, деятельности государственных органов и должностных лиц, призванное дать оценку их влияния на состояние и тенденции преступности в стране или регионе» [30, с. 26-31].

Стоит отметить, что на сегодняшний день в российском законодательстве нет норм, которые необходимы для проведения

криминологического исследования нормативно-правового акта. Вопрос об этом обсуждался научным сообществом неоднократно. Например, в 2000-х гг. А.И. Долговой были разработаны два проекта Федерального закона: «О криминологической экспертизе проектов законодательных и иных нормативных правовых актов» и «О криминологической экспертизе» [66]. В них были отражены основополагающие идеи, объекты, субъекты исследования, дано определение криминологической экспертизе, а так же особое внимание уделено вопросу разрешения разногласий при непринятии заключения и при отрицательном заключении криминологического исследования. Однако при всем этом нормативного закрепления данные проекты не получили. Сегодня существуют региональные законы, содержание которых включает в себя проведение криминологической экспертизы. При этом отношения по поводу проведения данной экспертизы не являются основным предметом регулирования такого закона. Примером служат целевые программы по профилактике правонарушений, в которых организация проведения криминологической экспертизы есть одно из основных программных мероприятий [88].

Возвращаясь к соотношению антикоррупционной и криминологической экспертизы, следует сказать, что некоторые ученые рассматривают антикоррупционную экспертизу как комплексный институт, включающий элементы правовой (юридической) экспертизы и криминологической экспертизы [121, с. 5-11]. Другие авторы считают криминологическую экспертизу нормативно-правовых актов частным случаем антикоррупционной экспертизы [35, с.28]. Иные представители юридической науки полагают, что антикоррупционная экспертиза является [39, с. 138 - 141]. Такого же мнения придерживается Ю.Г. Арзамасов, согласно которому «данный вид экспертизы является ничем иным, как особым видом криминологической экспертизы проектов нормативно-правовых актов, инициатором которой неоднократно выступала Генеральная прокуратура РФ» [12, с.20].

В основу разграничения антикоррупционной и криминологической экспертизы положим такой критерий, как цель проведения. В 2002 г. С.В. Бородиным и В.В. Лунеевым был разработан еще один проект «О криминологической экспертизе проектов или действующих законов или иных нормативных актов», в котором давалось следующее определение криминологической экспертизе с указанием ее цели: «криминологическая экспертиза проектов или действующих законов и иных нормативных актов проводится в целях определения их соответствия социальным потребностям общества в области борьбы с преступностью, выявления возможных последствий криминогенного или антикриминогенного характера в результате их принятия или применения [18, с.40-45]. Исходя из анализа предложенного определения видно, что целью криминологической экспертизы является предотвращения возможных преступных действий. Целью антикоррупционной экспертизы является предупреждение коррупции. Коррупция выражается в совершении как преступлений, так и иных правонарушений. Вопросы предупреждения преступлений и иных негативных социальных явлений наиболее полно разработаны в криминологии. С этой точки зрения антикоррупционная экспертиза есть вид экспертизы криминологической. Доказательством такого подхода так же выступает положение ст. 14 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятого 15 ноября 2003 г. Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ Постановлением №22-15» в котором указывается, что антикоррупционная экспертиза есть вид криминологической экспертизы [37].

Несмотря на различия в функциональном назначении, целевом содержании, субъектном и объектном составах, а также в иных сравнительных параметрах различные виды юридических экспертиз обладают целым рядом общих характеристик, к числу которых относятся: порядок назначения экспертизы; процедуры, метод проведения экспертизы; анализ, диагностика, оценки, проектирование, прогнозирование; проведение

исследования или в некоторых случаях освидетельствования [32, с. 31-38], [Приложение А].

С целью обнаружения коррупционных положений в нормативных правовых актах и их проектах в российской правовой действительности сформирован и функционирует институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, которую А.Ф. Ноздрачев относит к инновационным технологиям по преодолению коррупции. По проведенному анализу сравнения антикоррупционной экспертизы с другими видами юридических экспертиз, можно выявить их сходства и различия:

1) Предметом данных экспертиз являются нормативно-правовые акты и их проекты;

2) Субъекты проведения - эксперты: для антикоррупционной экспертизы это юристы и специалисты из разных областей знаний, а для правовой и криминологической - квалифицированные специалисты в области юриспруденции

3) Правовая и антикоррупционная экспертизы обязательны к проведению. При проведении правовой экспертизы одновременно проводится антикоррупционная экспертиза. Однако заключение антикоррупционной экспертизы имеет рекомендательный характер, в отличие от первой.

4) Антикоррупционная экспертиза имеет множество сходных черт с правовой экспертизой, однако, у них разные цели проведения. У криминологической и антикоррупционной экспертизы отчасти эти цели совпадают.

5) Методика проведения антикоррупционной экспертизы состоит из методов присущих как правовой, так и криминологической экспертизы [Приложение А].

Таким образом, считаем более правильным согласиться с мнением С.Н. Шевердяева, который считает антикоррупционную экспертизу комплексным институтом, включающим в себя как элементы правовой, так и

криминологической экспертизы. Как указывалось выше, проведение «чистой» правовой экспертизы является недостаточным, так как в тексте нормативного правового акта или его проекта могут быть упущены моменты, представляющие собой общественную опасность, которые в дальнейшем будут восприниматься просто как технические ошибки законодателя. В таком случае антикоррупционная экспертиза является необходимой частью проведения правовой экспертизы. Если изобразить данное кругами Эйлера, то это будет выглядеть примерно так (см. Рисунок 1):



Рисунок 1 - Соотношение правовой и антикоррупционной экспертиз по взаимосвязи элементов

Криминологическая и антикоррупционная экспертизы имеют сходные объекты и отчасти сходные цели. Многие авторы соотносят их как род и вид (см. Рисунок 2):



Рисунок 2 – Соотношение криминологической и антикоррупционной экспертиз как род и вид

Можно прийти к выводу, что антикоррупционная экспертиза представляет собой комплекс элементов как правовой, так и криминологической экспертизы и будет выглядеть следующим образом (см. Рисунок 1.3):

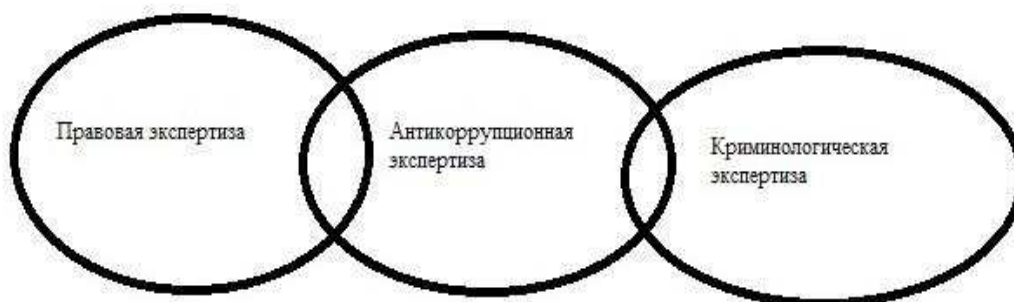


Рисунок 3 – Соотношение правовой, антикоррупционной и криминологической экспертиз по взаимосвязи элементов

Указанное выше подтверждает, что антикоррупционная экспертиза есть экспертиза комплексная и будет являться таковой.

1.3 Антикоррупционная экспертиза как мера предупреждения коррупции

На основании Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-Федерального закона под противодействием коррупции принято понимать «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению,

предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений» [71].

Само предупреждение коррупции представлено законодателем как профилактика коррупции. В юридической литературе рассматриваются различные меры, средства и пути предупреждения коррупции. Например, исходя из анализа Федерального закона «О противодействии коррупции» можно выделить общесоциальные меры (ст.4) , личностно-микросредовые меры (ст. 7.11), индивидуальные (п.1, 2 ст.13) [109, с.19]. Средства по противодействию коррупции можно свести к двум основным: «стимулирование бескорыстного служения обществу и ограничение использования своего публичного статуса для извлечения личной выгоды и вопреки интересам общества» [5, с.44]. К путям преодоления коррупции, которые тесно переплетаются с принципами противодействия коррупции, А.Ю. Сургунов относит: открытость публичной власти, участие средств массовой информации, участие общества, общественная экспертиза нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов на наличие в них коррупциогенных факторов, деятельность органов государственной власти в данной сфере, общественная коммуникация [111, с. 224].

Из анализа п.2 ст.6 Федерального закона «О противодействии коррупции» видно, что законодатель к одной из мер предупреждения коррупции относит антикоррупционную экспертизу. Однако для установления ее места в системе таких мер необходимо для начала проанализировать понятие предупреждения коррупции с позиции общей теории предупреждения преступности.

Предупреждением преступности является «многоуровневая система государственных и общественных мер, направленных на выявление, устранение, ослабление и нейтрализацию причин и условий преступности, преступлений отдельных видов конкретных деяний, а так же на удержание от

перехода или возврата на преступный путь людей, условия жизни (или) поведение которых указывают на такую возможность» [47, с. 185].

К основным мерам предупреждения преступности можно отнести четыре однородные группы: меры стимулирования (поощрения), наказания (ответственности), восстановления (компенсации) и безопасности (защиты). Они отличаются друг от друга по методу, непосредственным целям, основаниям, содержанию, субъектам и срокам применения [124].

Меры стимулирования (поощрение, награда) - это предоставление различных благ за определенные общественно полезные действия (заслуги). То есть субъект придерживается правомерного поведения, установленного законом, и взамен на это получает выгоду для себя самого. Различные виды стимулирования составляют основу социальной профилактики, то есть системы самых разнообразных не принудительных методов, с помощью которых осуществляется социализация индивида.

Меры восстановления оказывают принудительное воздействие на обязанную сторону к заглаживанию вреда и возмещению ущерба. Такие меры необходимы для удовлетворения справедливых требований жертвы и восстановления социальной справедливости.

Под наказанием понимают принудительное лишение определенных благ соразмерно совершенному правонарушению. Путем угрозы или реального причинения лишений и страданий правонарушителю, достигаются цели общего и специального предупреждения.

Меры безопасности – «это меры принудительного ограничения поведения физических и юридических лиц, применяемые при наличии указанных в законе оснований и [124, с. 18]. Под самим источником опасности понимается «явление, процесс, свойство, при развитии вредоносных последствий которого они причиняют вред или хуже того разрушают систему» [124, с. 19]. Главной целью мер безопасности является защита государства и общества в целом от опасных посягательств. Основанием применения мер безопасности являются как сами

противоправные действия, так и полезные события и действия. Содержание мер безопасности включает в себя специальные правоограничения по типу особых запретов и обязанностей, а физические лица и организации, в свою очередь, должны их соблюдать. Эти ограничения истощают нормальный правовой статус личности или организации.

Исходя из анализа статьи 6 Федерального закона «О противодействии коррупции, видно, что законодатель относит антикоррупционную экспертизу к мерам профилактики коррупции. По такому критерию она сходна с мерой стимулирования. Однако антикоррупционную экспертизу проводят Министерство юстиции и органы прокуратуры РФ. Заключение о результатах проведения антикоррупционной экспертизы включает в себя требования государственных органов, имеющих обязательный характер для исполнения [124, с. 57-67]. Сама профилактика как мера имеет не принудительный характер воздействия, поэтому отнесение антикоррупционной экспертизы к таким мерам в силу ее обязательности в конечном итоге не представляется возможным.

К мерам восстановления антикоррупционную экспертизу отнести так же невозможно. Исходя из самой природы такие меры направлены на заглаживание вреда, возмещение ущерба, причиненных общественным отношениям, в ходе совершения противоправного деяния.

К мерам наказания антикоррупционная экспертиза тоже не относится. Для наступления ответственности необходим состав правонарушения. При разработке проекта с содержанием коррупциогенных норм такого не усматривается.

Сравнивая антикоррупционную экспертизу с мерами безопасности, можно прийти к следующему. Меры безопасности направлены на предотвращения вредоносного воздействия источника опасности и применяются они, как указывалось выше, к правомерному и к неправомерному поведению. «Источник опасности - это явление, процесс, свойство, при развитии вредоносных последствий которого они причиняют

вред или хуже того разрушают систему» [124, с. 57-67]. Сама деятельность по разработке нормативного правового акта является полезной для общественности. При этом не имеет значение то, как внесены в проект нормативного правового акта коррупциогенные нормы – с умыслом или неосознанно. Так, по мнению П.Кукина «невозможно разработать безопасный вид деятельности человека» или «ни в одном виде деятельности человека не может быть нулевых рисков» [50, с. 41]. Основная часть правотворческого процесса осуществляется государственной властью, а власть, в свою очередь, сама признается источником опасности.

Субъекты правотворчества, как известно, могут быть подвержены негативному влиянию извне при желании, например, получить определенную выгоду для себя или третьих лиц. С позиции «теории субъекта» источником опасности будет не сам субъект правотворчества, а определенные свойства личности, сформировавшиеся под влиянием негативных социальных факторов, либо являющиеся таковыми в силу природного происхождения [123, с. 28]. Поэтому такие криминогенные свойства обязательно нуждаются в правоограничении. Следовательно, антикоррупционная экспертиза схожа с мерами безопасности, если рассматривать власть в качестве источника опасности. Однако субъектами применения мер безопасности являются государство в лице вооруженных сил, органов внутренних дел, граждан, негосударственных организаций, действующих на основании закона. Антикоррупционную экспертизу могут проводить сами граждане, но только по собственной воле. Это не входит в их обязанности. Прокуратура РФ – это государственный орган власти, основная деятельность которого направлена на осуществления надзора за законностью и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью [99, с. 291-311]. Министерство юстиции РФ является государственным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в нормативно-правовой сфере [99, с. 311]. Приведенные субъекты не являются субъектами применения мер безопасности. По этому критерию отнести

антикоррупционную экспертизу к мерам безопасности представляется не правильным.

Как указывалось выше, антикоррупционная экспертиза имеет принудительный характер воздействия. Следовательно, будет логично рассмотреть ее с позиции мер предупреждения, связанных с принуждением, а именно, используя концепцию многоуровневых оснований. Термин «основание» в данном случае употребляется в значении «причина, достаточный повод, оправдывающий что-нибудь» [91, с. 461]. Модель многоуровневых оснований была разработана для мер безопасности, но она применима и ко всем другим мерам принуждения [124, с. 57-67]. В юридической литературе авторы выделяют, как минимум, четыре таких основания: социально-криминологическое, нормативно-правовое, фактическое (материальное) и организационно-юридическое основания.

Социально-криминологическое основание принудительных мер предупреждения образует необходимость защиты общества, конституционных прав и свобод граждан. Оно является первым, глубинным уровнем системы оснований [124, с. 34]. Социально-криминологическим основанием для антикоррупционной экспертизы будет правоограничение законодательных органов власти, государственных служащих по разработке и принятию нормативно-правового акта.

Нормативно-правовое основание, а проще говоря, правовые нормы, в которых регламентируются условия и порядок применения принудительных мер предупреждения. Таковыми будут Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе», Федеральный закон «О прокуратуре», правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы. Очевидно, что у антикоррупционной экспертизы есть и правовое основание.

Материальное (фактическое) основание, то есть юридический факт, с наличием которого закон связывает возникновение, изменение и прекращение управленческих правоотношений предупреждения [124, с. 34]. Материальными основаниями могут быть события или действия, создающие

угрозу для государства и общества в целом. Юридическим фактом будет поступление нормативного правового акта или его проекта на экспертизу.

Организационно-юридические основание - это акт применения права, в котором конкретизируются субъективные права и обязанности сторон в правоотношениях предупреждения. Таковым будет являться требование прокуратуры, утвержденного приказом Генпрокуратуры №400 ОТ 28.12.2009 года [83].

Можно сделать вывод, что антикоррупционная экспертиза по всем основаниям подходит к мере принудительного воздействия.

2 Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

2.1 Предмет антикоррупционной экспертизы

Как известно, существует множество различных экспертиз, которые сходят по методу проведения, но различны по предмету и объекту. Разработка данных понятий очень важна для научной основы организации работы эксперта и является важнейшим условием проводимых исследований.

Особое внимание понятиям «предмет» и «объект» уделяется в теории судебной экспертизы. Использование подобной теории вполне допустимо для ее сравнения с антикоррупционной экспертизой, так как они имеют одни и те же межотраслевые и общенаучные методы, например, анализ, синтез, индукция, дедукция и т. п., а так же имеют особо важное сходство - их производство регламентировано, закреплены права и обязанности эксперта, порядок наделения полномочиями. Заключение эксперта имеет и юридическое значение: с одной стороны это доказательство в судопроизводстве, а с другой, оно обязательно к исполнению или

рассмотрению. Однако, по мнению ученых, данные экспертизы имеют и ряд существенных отличий [31].

Так, Е. Р. Россинская считает, что судебная экспертиза основана исключительно на специальных знаниях, в состав таких знаний включаются технические, естественно-научные, гуманитарные и другие, за исключением правовых [107, с. 81]. Специальными они именуются по отношению к юридическим, потому как применяются в процессе судопроизводства для установления фактических обстоятельств дела и разрешения правовых вопросов судом.

Антикоррупционная экспертиза это юридическое исследование. И не важно, как она проводится: во время правотворчества или же после принятия нормативного правового акта. Ее главной целью является поиск коррупциогенных факторов, дабы определить допустимость дальнейшего применения нормативного правового акта. При антикоррупционной экспертизе эксперт решает вопросы права. По мнению Р. К. Надеева, выявление коррупциогенных норм в нормативно-правовом акте или его проекте не относится к специальным знаниям [60, с. 39].

Далее стоит отметить, что далеко не любое исследование можно назвать судебной экспертизой, так как эти экспертизы проводятся в ходе судебного исследования по гражданским, административным и уголовным делам [106, с. 24]. Исходя из анализа перечня видов исследований, проводимых в учреждениях Министерства юстиции, видно, что антикоррупционная экспертиза в нем отсутствует [89]. Следовательно, с подхода нормативного регулирования отнесение антикоррупционной экспертизы к видам судебных экспертиз представляется не верным. Однако можно рассмотреть ее позиции общих положений теории судебной экспертизы.

С позиции общей теории судебной экспертизы под предметом понимаются « факты или фактические данные, которые устанавливаются в процессе судопроизводства» [107, с. 419]. По своей сути это обстоятельства

дела, с той лишь разницей, что в одних литературных источниках под предметом понимаются сами факты или фактические данные, в других – установление таких фактов [46, с. 419-422].

В свою очередь объект судебной экспертизы рассматривается как «материальные носители информации о фактических данных, связанных с расследуемым событием» [46, с. 422].

Здесь же необходимо указать, что в литературе понимается под предметом антикоррупционной экспертизы. По мнению Е.И. Галяшиной это «устанавливаемые на основе специальных знаний в различных областях науки и техники факты и обстоятельства, указывающие на наличие в нормативно-правовых актах и проектах коррупциогенных факторов». Э.В. Талапина в одной из своих работ под предметом антикоррупционной экспертизы понимает законодательные и подзаконные акты и их проекты [113, с. 59]. Так же считается, что в предмет входит выявление в нормативно-правовом акте положений, способствующих проявлению коррупции, либо же это нормы права в целом [115, с. 161].

По мнению некоторых ученых, предмет антикоррупционной экспертизы составляют административные процедуры, которые закреплены в правовых актах [36, с. 69]. Административные процедуры - это специально установленный порядок органов власти по разрешению подведомственных административных дел, который определяет стадии, формы, основания, последовательность, сроки определенных действий [19, с. 34].

Административные процедуры подразделяются на следующие виды: 1) процедуры формирования органов исполнительной власти принятия управленческих решений; 2) по рассмотрению обращений граждан, административные в миграционной сфере [19, с. 10]. Необходимо так же отметить, что большая доля административных процедур регулируется административными регламентами, постановлениями Правительства РФ, нормативными актами министерств и ведомств [4].

Напомним, что на основании Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе» под антикоррупционное исследование попадают нормативно-правовые акты и проекты нормативно-правовых актов, а именно проекты Федеральных законов, проекты указов Президента РФ, проекты постановлений Правительства РФ [77]. На законодательном уровне административные процедуры также регулируются, однако такое регулирование носит рамочный характер, если рассматривать процедуру рассмотрения обращений граждан, урегулированную законом [69].

Думается, здесь сужено понимание предмета. Действующий перечень коррупциогенных факторов, установленный рассмотренным постановлением Правительства России, содержит лишь два фактора, посвящённых административным процедурам – пп. «ж» и «з» п. 3 Методики антикоррупционной экспертизы:

1) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка;

2) отказ от конкурсных процедур - закрепление административного порядка предоставления блага [3, с. 69].

Следовательно, считать, что предмет антикоррупционной экспертизы сводится только к административным процедурам, представляется не совсем верным.

В таком случае необходимо рассматривать предмет антикоррупционной экспертизы с позиции теории судебных экспертиз, потому что «под экспертизой понимается исследование, которое требует специальных знаний и умений, какой-либо проблемы, процесса или явления с обязательным представлением мотивированного заключения» [32, с. 31 - 38].

Следовательно, стоит закрепить свое внимание на следующем понимании предмета антикоррупционной экспертизы. Предмет

антикоррупционной экспертизы - это устанавливаемые в процессе проведения факты и сведения, которые дают возможность сделать вывод о наличии либо отсутствии в нормативном правовом акте или его проекте коррупциогенные факторы, которые могут помочь коррупции достичь своих целей.

Необходимо подчеркнуть, что с позиции общей теории судебной экспертизы объектом антикоррупционной экспертизы справедливо признавать сам проект нормативного правового акта.

2.2 Субъекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, их компетенция

Круг субъектов, реализующих антикоррупционную экспертизу достаточно широк. На основании ч.1. ст.3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [77] субъектами данной экспертизы являются:

- прокурор;
- Генеральная прокуратура России [70];
- Минюст России;
- правовые службы органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностные лица;
- независимые эксперты.

Проанализируем каждую из приведенных выше категорий подробнее.

Одним из основных субъектов, проводящих исследования правовых актов на наличие коррупционных факторов, являются органы прокуратуры.

Прокуроры РФ в ходе реализации своих полномочий осуществляют антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов по вопросам, которые касаются:

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- государственной и муниципальной собственности;

- государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, земельного, градостроительного и других сфер законодательства;

- социальных гарантий лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы [77].

Выявленные в нормативном правовом акте коррупциогенные факторы, находят свое отражение в требовании прокурора об изменении нормативно-правового акта, которое подлежит обязательному рассмотрению, либо в специальном обращении прокурора в суд, в предусмотренном законом порядке.

Стоит отметить, что Закон № 172 максимально расширяет возможности органов прокуратуры при реализации ими антикоррупционного исследования нормативных правовых актов, однако объектом обязательной антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, в соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона № 172 могут быть только нормативные правовые акты по вопросам, перечисленным в вышеуказанной норме [77]. В остальных случаях антикоррупционная экспертиза с участием органов прокуратуры носит факультативный характер, и по ее результатам, в случае выявления коррупциогенных факторов, прокуроры направляют информацию в органы, принявшие такие акты, а в случае их несоответствия федеральному законодательству приносят протесты.

На основании ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором [70]. Информация о коррупционных правонарушениях может поступать от граждан, а также от государственных и муниципальных служащих, организаций, органов

государственной власти и органов местного самоуправления, правоохранительных органов, из средств массовой информации.

В целом прокурорский надзор за законностью правовых актов осуществляется согласно требованиям ведомственных актов - приказов Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 7 декабря 2007 г. № 195 [85], «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» от 2 октября 2007 г. № 155, «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» от 28 декабря 2009 г. № 400 [83], а также с учетом Методических рекомендаций по оценке коррупциогенности проектов нормативных правовых актов и выявлению коррупционных проявлений при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законодательства.

Правовая оценка законности нормативного акта на предмет коррупциогенности представляет собой исследование прокурором следующих основных вопросов:

- отнесены ли данные регулируемые отношения к предмету ведения соответствующего уровня публично-правового образования;
- наделен ли орган или должностное лицо, издавший исследуемый правовой акт, правом регулирования данных отношений;
- соответствует ли форма правового акта требованиям действующего законодательства;
- соответствует ли структура правового акта предписаниям, имеющим большую юридическую силу;
- имеются ли обязательные в силу закона основания, в ряде случаев экономическое обоснование, для принятия исследуемого правового акта;
- зарегистрирован ли правовой акт в установленном порядке;

- опубликован ли данный нормативный правовой акт в установленном порядке;
- соблюдены ли сроки введения в действие исследуемого правового акта;
- соответствуют ли правовые нормы исследуемого акта законодательству, имеющему большую юридическую силу;
- определенность, ясность, недвусмысленность правовых норм и их согласованность [104, с. 3].

Необходимо подчеркнуть, что большая часть нормативно-правовых актов, исследуемая органами прокуратуры при антикоррупционной экспертизе, это акты местного самоуправления. Здесь же назревает весьма важный вопрос определения нормативности нормативно-правовых актов. Известно, что на практике возникают проблемы отнесения того или иного правового акта к такому виду. Дело в том, что на сегодняшний день до сих пор не выработано законодательное понятие нормативного правового акта. Так, по мнению Коротковой О.А., если у экспертов возникают сомнения в нормативности правового акта, то его все равно нужно подвергать антикоррупционной экспертизе по установленным законом правилам [104, с. 4].

Стоит так же заметить, что требование прокурора направляется только по результатам антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта, а не его проекта. Однако прокуроры имеют право направлять в адрес правотворческих органов информацию о коррупциогенности норм, содержащихся в проектах нормативных правовых актов и в будущем контролировать процесс внесения в проект изменений, и в случае не устранения указанных нарушений после вступления соответствующего нормативного правового акта в силу незамедлительно вносить акт прокурорского реагирования в виде требования.

Прокурорский работник, выбирая конкретные меры прокурорского реагирования при выявлении нарушений исполнения антикоррупционного законодательства, должен использовать все имеющиеся в его «арсенале» меры: принесение протестов, внесение требований об изменении нормативных правовых актов, представлений об устранении нарушений законов, объявление предостережений о недопустимости нарушения закона и др [77].

Методическое обеспечение проведения антикоррупционных экспертиз прокурором отражается в постоянно изменяющихся ведомственных нормативных актах, которые в максимально сжатые сроки стараются учитывать особенности, возникающие в процессе реального правоприменения тех или иных нормативных актов для более качественного и эффективного применения механизмов антикоррупционной экспертизы.

Министерство юстиции (центральный аппарат и территориальные органы) в соответствии со статьей 3 Закона № 172 осуществляет антикоррупционную экспертизу:

1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы;

2) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов - при проведении их правовой экспертизы;

3) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований

и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований - при их государственной регистрации;

4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - при мониторинге их применения.

Более того, территориальными органами Минюста России на основании соглашений с органами государственной власти осуществляется работа по организации и проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации. Это позволяет устранить коррупциогенный фактор еще на стадии его разработки в субъекте Российской Федерации.

Методика и правила проведения антикоррупционной экспертизы утверждены Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [78]. Данный акт содержит перечень документов, которые могут быть подвергнуты антикоррупционному исследованию, а так же указана форма закрепления результатов антикоррупционной экспертизы – заключение эксперта. Форма заключения утверждена Приказом Минюста РФ от 18.05.2009 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» [86]. А Приказом Минюста России от 01.04.2010 N 77 (ред. от 30.09.2015) «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований» утверждена форма заключения для территориальных органов Минюста России.

Так же Минюст России на основании закона осуществляет аккредитацию физических и юридических лиц, которые хотят получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов

антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов.

Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу только в отношении принятых ими, то есть собственных, нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится правотворческим органом при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения в отношении всех собственных нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

К таким субъектам можно отнести федеральные органы государственной власти и управления, т. е. различные министерства и ведомства, их должностные лица, органы государственной власти субъектов РФ (например, структурные подразделения правительства субъекта РФ), органы местного самоуправления [10, с. 19-22].

Антикоррупционная экспертиза проводится правотворческими органами самостоятельно в соответствии с Федеральным законом №172, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года №96 [77].

Однако на основании закона можно выделить два исключения:

Во-первых, «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами, организациями, проводится органами, организациями, которым переданы полномочия реорганизованных и (или) упраздненных органов, организаций, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов» [77].

Выше указанная норма тесно переплетается с ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой «полномочия по отмене, приостановлению или изменению муниципального правового акта могут реализовываться не только органами и должностными лицами местного самоуправления, принявшими соответствующий правовой акт, но в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц, также иными органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта» [81].

Во-вторых, «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами, организациями, полномочия которых при реорганизации и (или) упразднении не переданы, проводится органом, к компетенции которого относится осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов» [77]. Здесь же имеются ввиду субъекты антикоррупционной экспертизы, которые представлены только государственными органами власти и управления, потому что вопросы разработки государственной политики не являются полномочиями органов местного самоуправления.

При выявлении в нормативных правовых актах реорганизованных и(или) упраздненных органов, организаций коррупциогенных факторов органы, организации, которым переданы полномочия реорганизованных и(или) упраздненных органов, организаций, либо орган, к компетенции которого относится осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере

деятельности, принимают решение о разработке проекта нормативного правового акта, направленного на исключение из нормативного правового акта реорганизованных и (или) упраздненных органа, организации коррупциогенных факторов. Органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах(проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры.

Институты гражданского общества и граждане (независимые эксперты) могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции. Так, для юридических лиц необходимым условием аккредитации является наличие в штате не менее 3 сотрудников, удовлетворяющих требованиям к аккредитации физического лица. А для физических лиц – наличие высшего профессионального образования, стаж работы по специальности(в области экономического анализа законодательства, теневой экономики, коррупции и борьбы с ней) не менее 5 лет и наличие опыта подготовки нормативно-правовых актов , а также опыта их анализа и оценки на коррупциогенность [75]. Независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов,

утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года №96 [75].

Независимость эксперта - это «отсутствие какого-либо их формально-определенного отношения к нормативному правовому акту, являющемуся предметом экспертизы, или к соответствующему правотворческому органу». Следовательно, независимыми экспертами не могут быть юридические лица и физические лица, принимавшие участие в разработке, обсуждении или принятии проекта правового акта. Здесь возникает некий конфликт интересов, который просто не позволит эксперту сделать независимые умозаключения. В продолжение начатой темы следует так же указать, что независимые эксперты не могут распространять свои возможности в отношении нормативно-правовых актов, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера.

По результатам аккредитации Министерство Юстиции выдает официальное свидетельство сроком на 5 лет. Также законодательством предусмотрено два основания аннулирования аккредитации:

1. Добровольный отказ эксперта.
2. Неучастие в проведении антикоррупционного исследования более 2-х лет.

Результаты данной экспертизы оформляются в виде экспертного заключения, которое направляется в орган, издавшему нормативно-правовой акт.

В настоящее время аккредитацию в Минюсте России на проведение независимой антикоррупционной экспертизы получили, например, Общественные палаты субъектов РФ, торгово-промышленные палаты субъектов РФ и муниципальных образований, региональные отделения Межрегиональной общественной организации «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти» и многие другие.

Подробнее о форме закрепления, сроках, обжалованиях результатов проведения антикоррупционной экспертизы различными субъектами можно посмотреть в ниже приведенной таблице [Приложение В].

2.3 Методика и правила проведения антикоррупционной экспертизы

На основании статьи 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов» антикоррупционное исследование проводится с соблюдением определенных правил и Методики, утвержденной Правительством РФ. Исследовав данные документы, можно отметить следующее. Правила устанавливают порядок проведения экспертизы, осуществляемой Минюстом России и независимыми экспертами, в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения [99].

Пункт 2 по своему содержанию дублирует пункт 3 статьи 3 Федерального закона № 172, в нем указываются нормативные правовые и их проекты, в отношении которых экспертизу осуществляет Минюст. Пункт 4 Правил содержит в себе положения об аккредитации независимых экспертов, чего не указано в Федеральном законе № 172. Также Правила указывают на то, что федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации обязаны размещать проекты нормативно-правовых актов на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы [99].

Под самим понятием «правила» подразумевается форма нормативного правового акта, которым устанавливаются процедурные нормы, определяющие порядок осуществления какого-либо рода деятельности, например, правила пожарной безопасности, дорожного движения, эксплуатации технических средств и т.д. [112]. В таких документах

устанавливается единый порядок действий, так же дается раскрытие содержания некоторых терминов и понятий. Так, существуют правила проведения экспертизы промышленной безопасности, в которых приведена расшифровка понятий, описывается порядок осуществления экспертизы, требования к экспертному заключению и сроки проведения исследования [91].

В правилах же для антикоррупционной экспертизы не дается раскрытия содержания для каких-либо понятий или терминов, а для экспертных заключений дается отсылка на оформление по форме утвержденной Минюстом России.

Если проанализировать Методику проведения антикоррупционной экспертизы, то и в ней можно выявить ряд проблем. По сути, в Методике даны понятия коррупциогенных факторов, субъекты, которые должны руководствоваться данной Методикой, а также то, что эксперту необходимо проводить исследование каждой нормы нормативно-правового акта. Больше ничего в Методике не указано.

Во-первых, необходимо вспомнить само понятие «методика». Под методикой понимается «совокупность приемов, методов, система правил выполнения какой-либо работы, исследования». В Методике об антикоррупционной экспертизе не содержатся конкретные методы и средства применения, не расписана сама процедура исследования. На данный недостаток Методики указывают многие исследователи, в числе которых В. И. Ковалевский, О. Г. Дьяконова, И. Н. Барциц, И. С. Власов, Т. О. Кошаева, В. Н. Найденко и др.

Во-вторых, до настоящего времени остается дискуссионным перечень типичных коррупциогенных факторов, составляющих основу официально утвержденной Методики проведения антикоррупционной экспертизы, которых насчитывается 12 (вместо 17 указанных в Методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196).

В-третьих, в условиях становления информационного общества в России актуальным является вопрос о возможности внедрения элементов автоматизации в процесс экспертной деятельности. Так, А. Е. Побегайло предлагает «разработать автоматизированную программу, обеспечивающую поиск типичных коррупциогенных формулировок» [92]. Далее непосредственно экспертом будет осуществляться анализ полученных данных.

В-четвертых, в научной литературе отмечается нецелесообразность утверждения Методики подзаконным актом. Так, В. Н. Кочура в своих работах отмечает, что исполнительная власть не может определять требования, которым должны следовать законодатели при разработке и принятии федеральных (региональных) законов, а также требования, которым должны соответствовать акты Президента РФ в законотворческой сфере [45, с. 65-70]. Этому препятствуют закрепленные в Конституции РФ принципы разделения властей (ст. 10) и разграничения полномочий органов власти (ст. 11) [43].

Очевидно, что лапидарность существующей Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, отсутствие в ней приемов и средств, направленных на упорядочение экспертной деятельности, занижает ее эффективность реализации. Антикоррупционной экспертизе просто необходим системный анализ и последующая разработка мер по разрешению спорных моментов теории и практики ее проведения.

Что касается правил проведения антикоррупционной экспертизы, то они являются не полными по своему содержанию, требуют внесения определений, терминов, сроков и т.д. Представляется более верным совместить Методику и правила проведения в один документ, что поможет упростить систему их применения.

2.4 Общая характеристика коррупциогенных факторов

На сегодняшний день оздоровление законодательства посредством выявления и устранения коррупциогенных факторов в нормативно-правых актах и их проектах, набирает обороты.

Так органы прокуратуры Красноярского края в 2016 году осуществили проверку нормативно-правовых актов и их проектов органов государственной власти и органов местного самоуправления при помощи антикоррупционной экспертизы, с целью выявления и последующего устранения из них коррупциогенных факторов. В результате ими было проанализировано около 35 тысяч нормативно-правовых актов и около 32 тысяч проектов нормативных правовых актов. В конечном итоге коррупциогенные факторы были исключены из 1389 нормативно-правых актов и 638 проектов таких актов.

Стоит отметить, что в основном выявлялись коррупциогенные факторы, которые дают возможность должностным лицам действовать по собственному усмотрению, а так же широта дискреционных полномочий, выборочное изменение объема прав, отсутствие или неполнота административных процедур, завышенные требования к лицу, компетенция должностных лиц по формуле «вправе», юридико-лингвистическая неопределенность.

Коррупциогенные факторы коснулись таких сфер законодательства как права, свободы, обязанности человека и гражданина, государственная и муниципальная служба, государственная и муниципальная собственность, налоговое и природоохранное законодательство.

Возвращаясь к теме общей характеристики коррупциогенного фактора необходимо отметить, что его официального определения в законодательстве не содержится. В таком случае, имеет место привести мнения некоторых ученых.

Такие ученые как Ю.Г. Арзамасов, М.А. Краснов, Э.В. Талапина, В.Н. Южаков представляют коррупциогенный фактор как «положение нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, создающее условия для проявления коррупции» [12, с. 12].

А другие из них как А.А. Алексеев, О.Ю. Ильина, Н.А. Лопашенко видят коррупциогенные факторы как «дефекты норм и правовые формулы, которые могут способствовать проявлениям коррупции» [9, с. 3-6].

В науке существует два подхода к понятию «коррупциогенный фактор» - узкий и широкий. Представители узкого подхода полагают, что это дефекты правовых норм, которые устанавливают для правоприменителя широкие пределы усмотрения или возможность применения исключений из установленных правил, содержащие трудновыполнимые, неопределенные и обременительные требования. А представители широкого подхода считают коррупциогенными факторами положения нормативных правовых актов и их проектов, которые способны создавать условия для процветания коррупции. Следовательно, так как любое определение должно содержать в себе все основные признаки понятия, полагаем необходимым согласиться с официальным определением понятия «коррупциогенный фактор» [Бырдин, 2013, с. 20-26].

Изучение антикоррупционного законодательства показало, что истечению времени тип коррупциогенных факторов на начальных этапах своего развития существенно расширялся, а потом наоборот сузился. Например, первая методика антикоррупционной экспертизы, подготовленная на научных основах Центра стратегических разработок, содержала в себе 11 коррупциогенных факторов [114, с.53]. А спустя некоторое время их стало 16. В методике первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов, разработанной в 2007 г., предусматривалось 22 типичных коррупциогенных фактора [125, с. 96].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 была утверждена новая методика проведения

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, и в ней сохранилось только 11 коррупциогенных факторов. Из перечня коррупциогенных факторов были исключены: пробел в праве; отсутствие превентивных запретов и ограничений для органов власти; отсутствие норм, которые дают возможность осуществлять контроль за деятельностью органов власти; отсутствие норм ответственности органов власти; нарушение режима доступности и прозрачности информации.

По справедливому мнению Ю.С. Избачкова и К.Е. Рыбака «исключение последних двух факторов недопустимо для антикоррупционного анализа, потому что именно они позволяли устанавливать возможность опасных коррупционных проявлений, особенно в совокупности с другими факторами» [36, с. 8].

Далее, в современной Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов устанавливается две группы коррупциогенных факторов: -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 и другие».

-Факторы, содержащие «неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям: наличие к лицу завышенных требований, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами); юридико-лингвистическая неопределенность» [Приложение В].

Следует констатировать, что многие ученые не согласны с решением законодателя об установлении закрытого перечня коррупциогенных факторов, указывая на необходимость его увеличения.

Стоит отметить, что большинство ученых не согласны с решением создания закрытого перечня коррупциогенных факторов. Например, Е.Н. Бырдин и Ю.И. Воронина считают целесообразным включение в методику таких факторов как «реализация негосударственных интересов», т.е. использование своего служебного положения в целях личной выгоды как для себя, так и для других лиц и «отсутствие механизма контроля за реализацией предписания правовой нормы», т.е. когда нет контроля, то и появляется желание нарушить ту или иную норму, что может привести к пагубным последствиям [21, с. 25].

2.5 Современные проблемы осуществления антикоррупционной экспертизы

Выявление в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов – важная задача для органов прокуратуры и Минюста России, других федеральных органов исполнительной власти, независимых экспертов. Институт антикоррупционной экспертизы, в свою очередь, способствует разрешению субъектами поставленной перед ними задачи. Однако, после проведенного анализа законодательства и научной литературы, выяснилось, что в нем существует ряд серьезных проблем, которые не должны оставаться без внимания и требуют скорейшего устранения.

В предыдущих параграфах данной работы некоторые проблемы антикоррупционной экспертизы были частично освещены, но большинство из них будет изложено и раскрыто в этой части исследования.

Одним из важнейших нормативных актов осуществления антикоррупционной экспертизы, является Методика ее проведения.

Практические работники должны обращаться к Методике, так как она призвана помочь в своевременном и эффективном выявлении коррупциогенных факторов, а, следовательно, в предотвращении проявлений коррупции. Однако, как выяснилось, данный документ имеет ряд негативных моментов:

Во-первых, в Методике указан исчерпывающий перечень коррупциогенных факторов, а коррупция представляется нам как изменчивое социальное явление, постоянно совершенствующееся новыми коррупционными механизмами. Стоит подчеркнуть, что многие коррупциогенные факторы, которые были ранее предложены Центром Стратегических разработок в 2004 году, не нашли своего отражения в современности [114, с. 58]. Как, например, фактор «ложные цели и приоритеты». Для его обнаружения экспертом необходимо было оценить целесообразность принятия того или иного нормативного правового акта, потому как избыточность нормативно-правового регулирования несет за собой проявление коррупции.

Еще один фактор, который должен быть обязательно включен в Методику, это пробел в праве, т.е. «отсутствие в действующем законодательстве конкретных нормативных предписаний в отношении фактов общественной жизни, находящихся в сфере правового регулирования и нуждающихся в правовом опосредовании» [1, с. 4]. Такое явление возникает потому, что «...законодатель не смог или не сумел при издании закона объять все отношения, которые необходимо было закрепить этим законом» [114, с. 53]. Такой пробел восполняется путем внесения изменения в нормативный правовой акт или принятия нового. Наличие пробела в праве создает отличную возможность для правоприменителей толковать закон так, как им вздумается.

Очевидно, что существующая Методика требует незамедлительных изменений. Одним из выходов в данной ситуации может стать отказ от закрытого перечня коррупциогенных факторов, а в самой Методике стоит

привести примерный открытый перечень и подробно расписать этапы и способы их выявления.

Во-вторых, по своему смыслу сама «методика» должна включать в себя цели, задачи, принципы, рекомендации, которые будут служить неким фундаментом для ее использования [2, с. 13-14]. Следовательно, необходимо оздоровить существующую методику при помощи:

1) выработки специальных критериев отнесения нормы, статьи, раздела, параграфа к коррупциогенным

2) создание алгоритмов обнаружения коррупционных факторов и последующее устранение коррупциогенных норм

3) «разработка правил законодательной техники, направленных на предотвращение коррупциогенности законодательства».

4) объединение существующих правил и Методики в один документ, который будет способствовать наиболее качественному и ускоренному процессу антикоррупционной экспертизы.

Следующей серьезной проблемой антикоррупционной экспертизы выступает «не реализация потенциала независимой антикоррупционной экспертизы». Как известно, существует два вида антикоррупционного исследования: государственное и независимое. Относительно независимого исследования можно подчеркнуть следующее: сама процедура реализации независимой экспертизы весьма не конкретизирована, в совокупности с аккредитацией экспертов Минюстом России и отсутствием поддержки со стороны органов власти, что очень мешает продуктивной работе системы.

Необходимо отметить косвенную незаинтересованность органов государственной власти в проведении независимой антикоррупционной экспертизы, что подтверждается: отсутствием ответственности за подготовку нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы; невозможностью эксперта проконтролировать дальнейшую судьбу независимого экспертного заключения. Так же большим количеством «отсылочных норм» к федеральному законодательству, и очевидным

нежеланием органов власти конкретизировать порядок независимой экспертизы, что в целом создает для граждан и организаций не доступных, не четких и практически не ясных правил. А это, между прочим, является коррупциогенным фактором [33, с. 124-126]. По хорошему замечанию В.Н. Южакова «экспертиза имеет смысл лишь в том случае, если она приучает разработчиков нормативно-правового акта к их новому качеству, нетерпимости к нарушениям, ведь конечной целью было то, чтобы разработчики перестали предлагать проекты нормативно-правовых актов с коррупциогенными факторами, а органы власти перестали их принимать» [125, с. 13].

Далее, в законодательстве имеются проблемы с установлением срока антикоррупционной экспертизы, а именно: не определены ответственные лица, принимающие решения об установлении срока, не установлены максимальные и минимальные значения его вариации, возможно, в зависимости от вида нормативного правового акта, а так же его порядок исчисления. Напомним, что в статье 5 Федерального Закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов» установлен срок в 30 дней, однако за этот промежуток времени нормативно-правовой акт может быть принят и начать действовать. А по результатам экспертизы, в свою очередь, в нем может содержаться коррупциогенный фактор. Из изложенного следует простая формальность процедуры независимой экспертизы. Здесь же сказанное идет в разрез с п.20 ст.7 Федерального Закона «О противодействии коррупции», на основании которого основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является «повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции» [71]. Действительно, стоит согласиться с мнением Ю.А. Тихомирова, что «игнорирование рекомендаций,

содержащихся в заключении независимого эксперта следует, по крайней мере, рассматривать как служебный проступок со всеми последствиями и выяснять причины такого не реагирования, среди которых могут быть халатность, ошибки, злоупотребления и другое, пагубно отражающиеся на эффективности правоприменения» [23, с. 21].

Так же проблема видится и в низком уровне включения в антикоррупционный процесс гражданского общества. Уровень инициативности и активности участия независимых экспертов в проведении антикоррупционной экспертизы до настоящего времени остаётся очень низким. Это подтверждается информацией Минюста. Согласно приведенным на его сайте данным с начала 2016 г. на 129 размещенных Министерством проекта актов было получено всего 12 заключений независимой экспертизы. За аналогичный период 2015 года на 99 проектов было сделано всего 6 заключений, в 2014 году в отношении 102 проектов, размещенных на сайте в целях независимой экспертизы, было размещено всего 3 заключения. И это при том, что число аккредитованных экспертов по приведенным выше данным неуклонно растет (2459 субъектов на 31.12.2016).

Здесь чувствуется причина в отсутствии материального стимулирования независимых экспертов. По мнению С.С. Гериханова «обеспечение возможности получения вознаграждения за проведенную работу поможет решить проблему низкой активности независимых экспертов, а также повысит качество экспертных заключений» [28, с. 171-173].

Далее, на основании правил проведения антикоррупционной экспертизы, независимое антикоррупционное исследование проводят юридические и физические лица [78]. Однако на практике иногда возникают противоречия в определении категории лиц, которые имеют право стать независимым экспертом. Например, общественные объединения выступают как один из элементов гражданского общества, в

связи с чем ведут свою деятельность без образования юридического лица, и, как следствие, оно лишается права быть независимым экспертом, несмотря на то, что статья 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов» дает ему такую возможность [27, с. 48].

Думается, что именно институт независимой экспертизы законодательства усовершенствует его и снизит проблему коррупциогенности. Следовательно, законодателю необходимо заострить свое внимание на улучшении их положения. Проекты нормативных правовых актов следует как можно чаще подвергать массовому общественному обсуждению и вовремя публиковать их на интернет-сайтах государственных органов власти. А так же предусмотреть обязательное проведение независимой антикоррупционной экспертизы и обязательное участие в ней независимых экспертов (представителей общественных организаций, учебных заведений).

Нельзя обойти стороной и проблему правового статуса эксперта антикоррупционной экспертизы, а именно отсутствие прав, обязанностей и его ответственности. Неофициальная экспертиза осуществляется негосударственными органами и организациями, различными научными и учебными заведениями, группами специалистов-юристов, отдельными гражданами. Их заключения не влекут за собой, каких бы то ни было, юридических последствий, а выводы по анализируемому вопросу носят рекомендательный характер.

Результаты экспертизы должны опираться на научно-обоснованные понятия и идеи концептуального характера, позволяющие обеспечивать должное качество законов, способствовать их систематизации, выявлять возможные негативные социальные, экономические, юридические и другие последствия, которые может вызвать процесс их реализации.

Проведение экспертизы законопроектов должно основываться на следующих принципах: соблюдение законности, профессионализм лиц,

осуществляющих экспертизу, независимость экспертов в пределах предоставленных им полномочий, объективность и самостоятельность в изложении своей позиции и выводов, ответственность за полноту анализа законопроекта и обоснованность заключения как результата экспертизы.

Так же, известно, что на практике возникают проблемы отнесения того или иного правового акта к такому виду. Дело в том, что на сегодняшний день до сих пор не выработано законодательное понятие нормативного правового акта. Так, по мнению Коротковой О.А., если у экспертов возникают сомнения в нормативности правового акта, то его все равно нужно подвергать антикоррупционной экспертизе по установленным законом правилам [44, с. 4].

Таким образом, исходя из анализа нормативно-правовых актов и практики проведения антикоррупционной экспертизы, можно выделить ряд основных проблем, затрудняющих деятельность эксперта:

- 1) отсутствие полноценной Методики проведения антикоррупционной экспертизы;
- 2) закрытый перечень коррупциогенных факторов;
- 3) большой объем нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы осуществления антикоррупционной экспертизы;
- 4) низкая эффективность осуществления независимой экспертизы;
- 5) законодательно не установлен правовой статус экспертов, а именно набор прав, обязанностей и ответственности;
- 6) не определено значение и статус заключения независимого эксперта, его роль при принятии нормативного правового акта;
- 7) отсутствие четкого законодательного определения нормативного правового акта;
- 8) для должностных лиц не предусмотрено ответственности за игнорирование результатов независимой экспертизы;

9) заключения по результатам антикоррупционной экспертизы обязательны для рассмотрения, но не исполнения. Они носят рекомендательный характер;

10) установление срока проведения антикоррупционной экспертизы;

11) отсутствие механизма отправки и фиксации получения экспертного заключения органом власти;

12) отсутствие порядка заключений независимой экспертизы;

Решение выявленных проблем – ключ к эффективной работе антикоррупционной экспертизы.

Следовательно, изложенные проблемы независимой антикоррупционной экспертизы стоит решить следующим образом:

1) усовершенствовать Методику проведения антикоррупционной экспертизы, а именно: выработка специальных критериев по отнесению нормы или статьи к коррупциогенной; внесение в Методику создание алгоритмов обнаружения коррупциогенных факторов; объединение правил и Методики в один документ; сделать перечень коррупциогенных факторов открытым, в самой Методике стоит привести примерный открытый перечень и подробно расписать этапы и способы их выявления;

2) внедрить элементы автоматизации в процесс экспертной деятельности. Например, разработать автоматизированную программу, обеспечивающую поиск типичных коррупциогенных формулировок;

3) повышение эффективности независимой экспертизы, а именно: сокращение отсылочных норм к законодательству (указанное затрудняет работу граждан, так как содержит в себе много не ясностей); привлечение общественности посредством материального вознаграждения; конкретизация процедуры осуществления антикоррупционного исследования; установление срока проведения экспертизы (определение ответственных лиц, принимающих решение об установлении срока, а также критериев его варьирования, возможно от вида нормативного правового акта, минимальных

и максимальных его значений, порядок его исчисления); создание механизма отправки и фиксации получения экспертного заключения органом власти (т.е. необходимо предусмотреть уведомление аккредитованного эксперта о его получении); включение порядка заключений независимой экспертизы (сроки, процедура, ответственные лица, порядок передачи, направления для последующей деятельности по результатам экспертизы); для должностных лиц предусмотреть ответственность за игнорирование результатов независимой экспертизы, например, расценивать это как служебный проступок со всеми вытекающими последствиями; закрепить значение и статус заключения независимого эксперта, обозначить его роль при осуществлении независимой антикоррупционной экспертизы; на интернет-сайтах органов государственной власти необходимо вовремя опубликовывать проекты нормативно-правовых актов и подвергать их массовому общественному обсуждению;

4) необходимо законодательно установить правовой статус эксперта, четко прописать права, обязанности и ответственность;

5) установить обязательность исполнения заключения, как и рассмотрения. Причем, если эксперт будет отвечать всем требованиям, а именно: профессионализм, независимость в пределах предоставленных ему полномочий, объективность и самостоятельность в изложении своей позиции и выводов, ответственность за полноту анализа законопроекта и обоснованность заключения как результата экспертизы, то не возникнет серьезных проблем с большим объемом реализации рекомендаций

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования можно сделать следующие умозаключения. Сравнивая антикоррупционную экспертизу с правовой и криминологической, можно сказать, что антикоррупционная экспертиза представляет собой комплекс элементов как правовой, так и криминологической экспертизы. Проведение «чистой» правовой экспертизы является недостаточным, так как в тексте нормативного правового акта или его проекта могут быть упущены моменты, представляющие собой общественную опасность, которые в дальнейшем будут восприниматься просто как технические ошибки законодателя. В таком случае антикоррупционная экспертиза является необходимой частью проведения правовой экспертизы. Криминологическая и антикоррупционная экспертизы имеют сходные объекты и отчасти сходные цели. Многие авторы соотносят их как род и вид. Следовательно, антикоррупционная экспертиза есть экспертиза комплексная и будет являться таковой.

С позиции общей теории предупреждения преступности антикоррупционной экспертизы не относится к мерам профилактики, так как существует обязательность ее проведения. А меры профилактики, как известно, носят не принудительный характер. Отнесение антикоррупционной экспертизы к мерам ответственности является не совсем верным. Ответственность наступает в случае совершения противоправного деяния, содержащего в себе все признаки состава правонарушения. Разработка и принятие нормативного правового акта, содержащего в себе коррупциогенные нормы, не является правонарушением. Антикоррупционная экспертиза не относится к мерам восстановления. Меры восстановления направлены на устранение вреда, причиненного противоправным поведением. Схожесть антикоррупционной экспертизы наблюдается с мерами безопасности. Меры безопасности направлены на

ограничение поведения субъекта и охраны общественных отношений от источника повышенной опасности. Проекты нормативные правовые акты и сами нормативные правовые акты разрабатываются и принимаются органами государственной власти. Власть признается также источником повышенной опасности. Деятельность по разработке и принятию нормативных правовых актов как и любая другая деятельность, в которой участвует человек, не застрахована от ошибок. Однако субъектами мер безопасности выступают граждане и правоохранительные органы. Министерство юстиции РФ является органом исполнительной власти, реализующим нормативную правовую политику. Органы прокуратуры РФ являются координирующими органами среди правоохранительных органов. Поэтому признание антикоррупционная экспертиза как меры безопасности представляется не совсем верным. Антикоррупционная экспертиза соответствует всем требованиям, которым должны соответствовать принудительные меры предупреждения с позиции общей теории предупреждения преступности, что позволяет отнести ее к отдельной мере в системе мер предупреждения коррупции.

Предмет антикоррупционной экспертизы необходимо рассматривать с позиции общей теории судебной экспертизы, потому что «под экспертизой понимается исследование, которое требует специальных знаний и умений, какой-либо проблемы, процесса или явления с обязательным представлением мотивированного заключения» [32, с. 31-38]. Поэтому представляется наиболее верным решением признать предмет антикоррупционной экспертизы, как устанавливаемые в ходе проведения экспертом сведения и факты, позволяющие сделать вывод о наличии либо отсутствии в нормативно-правовом акте или его проекте коррупциогенных норм, то есть правовых норм, прямо способствующих проявлению коррупции. Эти сведения факты необходимо установить из анализа проекта нормативного правового акта или нормативного правового акта, на основе исследования с использованием методики проведения антикоррупционной экспертизы.

Анализ субъектов проведения антикоррупционной экспертизы и пределов их компетенции показал, что одним из основных субъектов, проводящих исследования правовых актов на наличие коррупционных факторов, являются органы прокуратуры. Прокуроры РФ в ходе реализации своих полномочий осуществляют антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов по вопросам, которые касаются:

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности;

- государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, земельного, градостроительного и других сфер законодательства;

- социальных гарантий лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы [77].

Прокурорский работник, выбирая конкретные меры прокурорского реагирования при выявлении нарушений исполнения антикоррупционного законодательства, должен использовать все имеющиеся в его «арсенале» меры: принесение протестов, внесение требований об изменении нормативных правовых актов, представлений об устранении нарушений законов, объявление предостережений о недопустимости нарушения закона и др [77].

Министерство юстиции осуществляет антикоррупционную экспертизу:

- 1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы;

- 2) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и

заключений на проекты федеральных законов - при проведении их правовой экспертизы;

3) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований - при их государственной регистрации;

4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - при мониторинге их применения.

Так же Минюст России на основании закона осуществляет аккредитацию физических и юридических лиц, которые хотят получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов.

Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу только в отношении принятых ими, то есть собственных, нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится правотворческим органом при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения в отношении всех собственных нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

К таким субъектам можно отнести федеральные органы государственной власти и управления, т.е. различные министерства и ведомства, их должностные лица, органы государственной власти субъектов РФ (например, структурные подразделения правительства субъекта РФ), органы местного самоуправления [10, с. 19-22].

Институты гражданского общества и граждане (независимые эксперты) могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми

актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции.

На основании статьи 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов» антикоррупционное исследование проводится с соблюдением определенных правил и Методики, утвержденной Правительством РФ.

Очевидно, что лапидарность существующей Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, отсутствие в ней приемов и средств, направленных на упорядочение экспертной деятельности, занижает ее эффективность реализации. Антикоррупционной экспертизе просто необходим системный анализ и последующая разработка мер по разрешению спорных моментов теории и практики ее проведения.

Что касается правил проведения антикоррупционной экспертизы, то они являются не полными по своему содержанию, требуют внесения определений, терминов, сроков и т.д. Представляется более верным совместить Методику и правила проведения в один документ, что поможет упростить систему их применения.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, устанавливает две группы коррупциогенных факторов.

1. 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 и другие.

2. Факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям: наличие к лицу завышенных требований, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами); юридико-лингвистическая неопределенность.

Следует констатировать, что многие ученые не согласны с решением законодателя об установлении закрытого перечня коррупциогенных факторов, указывая на необходимость его увеличения. Например, такой фактор как «реализация негосударственных интересов», «отсутствие механизма контроля за реализацией предписания правовой нормы», «ложные цели и приоритеты», «пробел в праве» и другие.

Исходя из анализа нормативно-правовых актов и практики проведения антикоррупционной экспертизы, можно выделить ряд основных проблем, затрудняющих деятельность эксперта:

- 10) отсутствие полноценной Методики проведения антикоррупционной экспертизы;
- 11) закрытый перечень коррупциогенных факторов;
- 12) большой объем нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы осуществления антикоррупционной экспертизы;
- 13) низкая эффективность осуществления независимой экспертизы;
- 14) законодательно не установлен правовой статус экспертов, а именно набор прав, обязанностей и ответственности;
- 15) не определено значение и статус заключения независимого эксперта, его роль при принятии нормативного правового акта;

16) отсутствие четкого законодательного определения нормативного правового акта;

17) для должностных лиц не предусмотрено ответственности за игнорирование результатов независимой экспертизы;

18) заключения по результатам антикоррупционной экспертизы обязательны для рассмотрения, но не исполнения. Они носят рекомендательный характер;

13) установление срока проведения антикоррупционной экспертизы;

14) отсутствие механизма отправки и фиксации получения экспертного заключения органом власти;

15) отсутствие порядка заключений независимой экспертизы;

Решение выявленных проблем – ключ к эффективной работе независимой экспертизы.

Следовательно, изложенные проблемы независимой антикоррупционной экспертизы стоит решить следующим образом:

б) усовершенствовать Методику проведения антикоррупционной экспертизы, а именно: выработка специальных критериев по отнесению нормы или статьи к коррупциогенной; внесение в Методику создание алгоритмов обнаружения коррупциогенных факторов; объединение правил и Методики в один документ; сделать перечень коррупциогенных факторов открытым, в самой Методике стоит привести примерный открытый перечень и подробно расписать этапы и способы их выявления;

7) внедрить элементы автоматизации в процесс экспертной деятельности. Например, разработать автоматизированную программу, обеспечивающую поиск типичных коррупциогенных формулировок;

8) повышение эффективности независимой экспертизы, а именно: сокращение отсылочных норм к законодательству (указанное затрудняет работу граждан, так как содержит в себе много не ясностей); привлечение общественности посредством материального вознаграждения; конкретизация процедуры осуществления антикоррупционного исследования; установление

срока проведения экспертизы (определение ответственных лиц, принимающих решение об установлении срока, а также критериев его варьирования, возможно от вида нормативного правового акта, минимальных и максимальных его значений, порядок его исчисления); создание механизма отправки и фиксации получения экспертного заключения органом власти (т.е. необходимо предусмотреть уведомление аккредитованного эксперта о его получении); включение порядка заключений независимой экспертизы (сроки, процедура, ответственные лица, порядок передачи, направления для последующей деятельности по результатам экспертизы); для должностных лиц предусмотреть ответственность за игнорирование результатов независимой экспертизы, например, расценивать это как служебный проступок со всеми вытекающими последствиями; закрепить значение и статус заключения независимого эксперта, обозначить его роль при осуществлении независимой антикоррупционной экспертизы; на интернет-сайтах органов государственной власти необходимо вовремя опубликовывать проекты нормативно-правовых актов и подвергать их массовому общественному обсуждению;

9) необходимо законодательно установить правовой статус эксперта, четко прописать права, обязанности и ответственность;

10) установить обязательность исполнения заключения, как и рассмотрения. Причем, если эксперт будет отвечать всем требованиям, а именно: профессионализм, независимость в пределах предоставленных ему полномочий, объективность и самостоятельность в изложении своей позиции и выводов, ответственность за полноту анализа законопроекта и обоснованность заключения как результата экспертизы, то не возникнет серьезных проблем с большим объемом реализации рекомендаций.

Решение выявленных проблем – ключ к эффективной работе антикоррупционной экспертизы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Авакьян, С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 8. – С. 11–36.
- 2 Агавердиева Т. Ф. Основные проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Т. Ф. Агавердиева // Современная экономика и управление: подходы, концепции, модели. Материалы II Международной научно-практической конференции. – 2016. – С. 13–14.
- 3 Агафонов С. И. Административные процедуры и их роль в обеспечении лицензионно – разрешительной системы органов внутренних дел / С. И. Агафонов // Современное право – 2007. – № 4. – С. 69–72.
- 4 Административный регламент исполнения государственной функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов [Электронный ресурс] : утвержден приказом Минюст РФ от 27 янв. 2006 г. № 384 ред. от 08.07.2008 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 30.03.2017).
- 5 Акунченко, Е. А. Основы антикоррупционного просвещения в сфере образования: учебное пособие / Е. А. Акунченко, П. А. Вырва, И. А. Дамм; под ред. И. А. Дамм, Н. В. Щедрина. – Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2016. – 200 с.
- 6 Алекаева К. И. Выявление коррупциогенных факторов в процессе антикоррупционной экспертизы / К. И. Алекаева // Инновационная наука. – 2016. – № 12(2). – С. 138–142.
- 7 Александрова Д. А. К вопросу об антикоррупционной экспертизе / Д. А. Александрова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – №4. – С. 34–35.

- 8 Александрова О. А. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, проводимая Минюстом России: анализ правового регулирования практики / О. А. Александрова // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2011. – № 3 – С. 161–170.
- 9 Алексеев А. А., Ильина О. Ю. Коррупциогенные факторы в законодательстве об опеке и попечительстве как предпосылка нарушения прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей / А. А. Алексеев, О. Ю. Ильина // Гражданское право. – 2010. – № 2. – С. 3–6
- 10 Алешкова Н. П. Правотворческие органы и независимые эксперты как субъекты антикоррупционной экспертизы» / Н. П. Алешкова // Академический юридический журнал. – 2013. – № 4 – С. 19–22.
- 11 Андреева Л. А. О независимой антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов в субъекте Российской Федерации / Л.А. Андреева // Вопросы современной юриспруденции. – 2016. – № 8 – С. 6–17.
- 12 Арзамасов Ю. Г. Анतिकоррупционная экспертиза как составная часть общей мониторинговой экспертизы нормативных правовых актов: правовая основа; анализ коррупциогенных факторов; пути совершенствования методики / Ю. Г. Арзамасов // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей / Москва: Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва, 2010. – С. 12–20.
- 13 Астанин, В.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативно правовых актов: учебное пособие / В. В. Астанин. – Москва: ФБУ «НЦПИ при Минюсте России», 2016. – С. 270.
- 14 Балдин А. К. Анतिकоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как инструмент познания правовой материи в системе юридических экспертиз / А. К. Балдин // Современное право. – 2014. – №2. – С. 46–49.

- 15 Барциц И. Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества: к разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы / И. Н. Барциц // Государство и право. – 2010. – № 9. – С. 16–25.
- 16 Безотосная О. С. Правовая экспертиза нормативного акта как средство повышения эффективности законодательства / О. С. Безотосная // Проблемы современной науки и образования. – 2015. – № 7. – С. 140–143.
- 17 Бережкова, Н. Ф. Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга: монография / Н. Ф. Бережкова. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. – 2015. – 583с.
- 18 Бородин С. В., Лунеев В. В. О криминологической экспертизе законов и иных нормативных актов / С. В. Бородин, В. В. Лунеев// Государство и право. – 2002. – №6. – С. 40–45.
- 19 Будатаров С. М. К вопросу о предмете антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов / С. М. Будатаров // Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2009. – № 1. – С. 97–102.
- 20 Будатаров С. М. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов / С. М. Будатаров // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. – 2009. – №3. – С. 30–36.
- 21 Бырдин Е. Н. Коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах / Е. Н. Бырдин // материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ. – 2013. – С. 45-49.
- 22 Бырдин Е. Н., Воронина Ю. И. Коррупциогенные факторы в российском законодательстве: вопросы теории и практики / Е. Н. Бырдин, Ю. И. Воронина // Агропродовольственная политика России. – 2015. – № 7. – С. 5–9.
- 23 Власов, И. С. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И. С. Власов, Т. О. Кошаева, В.Н. Найденко ; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е. И. Спектор;

- Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ. – Москва : Анкил, 2012. – 152 с.
- 24 Воронина Ю. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России / Ю. И. Воронина // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – № 3. – 2012. – С. 74–79.
- 25 Выступление Президента РФ В. В. Путина на заседании Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией от 12 января 2004 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт президента РФ. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/30123> (дата обращения 1.02.2017).
- 26 Гаухман Л. Коррупция и коррупционное преступление / Л. Гаухман // Законность. – 2015. – № 4. – С. 2–6.
- 27 Геляхова Л. А. Проблемы организации и проведения антикоррупционной экспертизы / Л. А. Геляхова // Система ценностей современного общества. – 2014. – № 33. – С. 47–50.
- 28 Гериханов С. С. Актуальные проблемы антикоррупционной экспертизы в современной России / С. С. Гериханов // Новая наука: Проблемы и перспективы. – 2016. – № 121(2). – С. 171–173.
- 29 Горбачева И. В. Актуальные проблемы методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / И. В. Горбачева // Материалы научной конференции научно-педагогических работников, аспирантов, магистрантов и соискателей ТГПУ им. Л. Н. Толстого. – 2014. – С. 88–91.
- 30 Гордиенко В. В. Развитие института криминологической и социально-правовой экспертизы: теория и практика / В. В. Гордиенко // Российский следователь. – 2005. – № 7. – С. 26–31.
- 31 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : ФЗ РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ ред. от 19.12.2016.

- // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 27.01.2017).
- 32 Гриб В. В. Общественная экспертиза - ведущее направление деятельности Общественной палат Российской Федерации / В. В. Гриб // Юридический мир. – 2009. – № 5. – С. 31–38.
- 33 Дадонов Т. Е. Независимая антикоррупционная экспертиза: проблемы и направления развития / Т. Е. Дадонов // Современные проблемы взаимодействия российского государства и общества. – 2016. – С. 124–126.
- 34 Татишвили Т. М. Антикоррупционная экспертиза в системе мер противодействия и предотвращения коррупции / Т. М. Татишвили // Право и современные государства. – 2013. – №3. – С. 41–48.
- 35 Дмитриев Д. А., Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза, проводимая органами прокуратуры. Вопросы совершенствования правового регулирования / Д. А. Дмитриев, А. В. Кудашкин // Административное право и практика администрирования. – 2013. – №3. – С. 158–177.
- 36 Избачков Ю. С., Рыбак К. Е. Новая методика проведения антикоррупционной экспертизы / Ю. С. Избачков, К. Е. Рыбак // Право и экономика. – 2010. – № 9. – С. 8–14.
- 37 Информационный бюллетень [Электронный ресурс] // сайт Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: http://www.mid.ru/press_service/bulletins (дата обращения 29.03.2017).
- 38 Кашанина, Т. В. Юридическая техника / Т. В. Кашанина. – Москва, 2015. – С. 154.
- 39 Клюковская И. Н., Мелекаев Р. К. Правовая природа и принципы криминологической антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / И. Н. Клюковская, Р. К. Мелекаев // Общество и право. – 2011. – №5. – С. 138–141.

- 40 Ковалевский В. И. Перспективы совершенствования методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / В. И. Ковалевский // Современное право. – 2011. – № 10. – С. 30–32.
- 41 Козлов А. В. К проблеме борьбы с коррупцией в налогово-бюджетной сфере / А. В. Козлов // Налоги. – 2008. – № 2. – С. 14–17.
- 42 Конвенция ООН против коррупции // Российская юстиция. – 2004. – № 4. – С. 17–40.
- 43 Конституция Российской Федерации с изменениями на 21 июля 2014 года [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 17.03.2017).
- 44 Короткова О. А. Органы прокуратуры как субъект антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / О. А. Короткова // Вестник Тамбовского университета. – 2014. – № 7. – С. 122–126.
- 45 Кочура В. Н. Антикоррупционная экспертиза: методика проведения / В. Н. Кочура // Журнал российского права. – 2012. – № 9. – С. 65–70.
- 46 Криминалистика / Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкин, Ю. Г. Корухов. – Москва: Норма, 2007. – С. 422.
- 47 Криминология / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, В. В. Лунеева. – Москва, 2004. – 185 с.
- 48 Кудашкин А. В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы / А. В. Кудашкин // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 26–30.
- 49 Кудашкин А. В., Дмитриев Д. А. К вопросу о необходимости совершенствования правового регулирования проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы в целях повышения ее эффективности / А. В. Кудашкин, Д. А. Дмитриев // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 4.
- 50 Кукин П. Безопасность человека и его деятельность / П. Кукин // Основы безопасности жизни. – 1997. – № 1.

- 51 Куракин, А. В. Административно – правовые средства пресечения и предупреждения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации : автореф. дисс. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Куракин Алексей Валентинович. – Люберцы, 2009. – 48 с.
- 52 Лившиц И. И. О криминалоемкости российских законов / И. И. Лившиц // Законодательство и экономика. – 2007. – № 12. – С. 18–23.
- 53 Лопашенко Н. А. Коррупциогенные факторы: опасная трансформация нормативного толкования / Н. А. Лопашенко // Законность. – 2009. – № 10. – С. 13–19.
- 54 Матузов, Н. И. Теория государства и права: учебник. / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – Москва : Юристъ, 2005. – 541 с.
- 55 Мелешко А. О. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы / А. О. Мелешко // Вестник Омского университета. – 2012. – № 1. – С. 155–163.
- 56 Мелешко А. О. Система антикоррупционной экспертизы / А. О. Мелешко // Вестник Омского университета. – 2013. – № 2. – С. 51–57.
- 57 Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : утверждена постановлением Правительства РФ от 26 янв.2010 г. № 96 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.03.2017).
- 58 Мещерякова С. Н., Моисеева, А. А. Место антикоррупционной экспертизы в системе мер предупреждения коррупции / С. Н. Мещерякова, А. А. Моисеева // Научный альманах. – 2016. – № 11(1). – С. 493–495.
- 59 Мурманская прокуратура [Электронный ресурс] : – Режим доступа: <http://prok-murmansk.ru/> (дата обращения 12.03.2017).
- 60 Надеев Р. К. Правовая экспертиза законопроектов / Р. К. Надеев // Российская юстиция. – 1998. – №1. – С. 39.
- 61 Надеев, Р. К. Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе : учебное пособие / Р. К. Надеев. – Москва, 2005. – 80 с.

- 62 Национальный план противодействия коррупции [Электронный ресурс] : утвержден Президентом РФ 01 апр.2016 г. № Пр – 147 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 15.03.2017).
- 63 Нестеренко, И. А. Правотворчество в РФ: учебное пособие / И. А. Нестеренко // Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 271 с.
- 64 О государственной гражданской службе РФ [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79 – ФЗ ред. от 19.12.2016 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.03.2017).
- 65 О Концепции административной реформы Российской Федерации в 2006 – 2010 годах [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 25 окт.2005 г. № 1789 – ред. от 10.03.2009 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 25.03.2017).
- 66 О криминологической экспертизе: проект федерального закона // Власть: криминологические и правовые проблемы / отв. ред. А. И. Долгова. – Москва: Российская криминологическая ассоциация, 2000. – С. 382-391.
- 67 О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 1 апреля 2014 г. № 147 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 27.03.2017).
- 68 О полиции [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 07 фев.2011. N 3–ФЗ ред. от 19.12.2016 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 09.03.2017).
- 69 О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 02 мая.2006 г. № 59 – ФЗ ред. от 03.11.2015 // Справочная правовая система

- «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 05.03.2017).
- 70 О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 17.01.1992 г. № 2202 – 01 ред. от 19.12.2016 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.03.2017).
- 71 О противодействии коррупции [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 25 дек.2008 г. № 273 – ФЗ ред. от 03.07.2016 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 22.03.2017).
- 72 О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: федер. закон Российской Федерации от 08 марта 2006 № 40 – ФЗ // Российская газета. – 2006. – 21 марта.
- 73 О счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон Российской Федерации от 11 янв.1995 г. № 4 – ФЗ ред. от 07.02.2017 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 23.03.2017).
- 74 Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 63 – ФЗ ред. от 02.06.2016 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.03.2017).
- 75 Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность : приказ Минюста России от 31 марта 2009 №92 // Российская Газета. – 2009. – 24 апр.
- 76 Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172 – ФЗ ред. от

- 21.10.2013 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 30.03.2017).
- 77 Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 26 фев.2010 № 96 ред. от 18.07.2015 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 15.02.2017).
- 78 Об общественной палате Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 04 апр.2005 г. № 32 – ФЗ ред. от 12.07.2013 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 10.02.2017).
- 79 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 06 окт.1999 г. № 184 – ФЗ ред. от 28.12.2016 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 01.02.2017).
- 80 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации №131 – ФЗ от 06.10.2003 с изменениями на 28 декабря 2016 года // – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru>. (дата обращения 22.02.2017).
- 81 Об организации законопроектной и нормативно-правовой работы Министерства природных ресурсов Российской Федерации [Электронный ресурс] : утверждено Приказом Министерства природных ресурсов РФ № 485 от августа 2002 // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://www.garant.ru/> (дата обращения 17.02.2017).
- 82 Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры РФ от 28

- дек.2009 г. № 400 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 11.02.2017).
- 83 Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] : приказ Генпрокуратуры России от 07 дек.2007 № 195 ред. от 21 июня 2016 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 08.02.2017).
- 84 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 [Электронный ресурс] : приказ Минюста РФ от 18.05.2009 № 136 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 19.02.2017).
- 85 Об оценочной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 29 июля 1998 г. № 135 – ФЗ ред. от 05.07.2016 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 16.02.2017).
- 86 Об утверждении долгосрочной целевой программы Тверской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Тверской области от 18 октября 2011 г. № 121-пп // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://www.garant.ru/> (дата обращения 13.01.2017).
- 87 Об утверждении Перечня видов (родов) экспертиз выполняемых в государственных судебно-экспертных учреждениях Министерства юстиции Российской Федерации, и Перечня экспертных специальностей, по которым предоставляется право самостоятельного производства судебных экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс] : Приказ Минюста РФ от 14 мая 2003 г. № 114 ред. от 12.03.2007 //

- профессиональная справочная система «Техэксперт». – Режим доступа: <http://www.cntd.ru/> (дата обращения 29.01.2017).
- 88 Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 02.04.2017).
- 89 Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности» с изменениями на 28 июля 2016 года [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 18.04.2017).
- 90 Об экологической экспертизе [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 23 дек.1995 г. № 174 – ФЗ ред. от 29.12.2015 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 12.04.2017).
- 91 Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – Москва: Русский язык, 1990. – С. 461.
- 92 Побегайло, А. Е. Направления повышения эффективности деятельности прокуратуры по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов / под ред. О. С. Капинус, А. В. Кудашкина; Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения. – Москва, 2010.
- 93 Поляков С. Б. Антикоррупционная экспертиза правоприменительных актов / С. Б. Поляков // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – № 4. – С. 68–75.

- 94 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 05 нояб.2008 г. // Российская газета. – 2008. – № 230.
- 95 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 фев.1998 г. [Электронный ресурс] // – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/20941> (дата обращения 27.04.2017).
- 96 Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 25.04.2017).
- 97 Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : утверждены постановлением Правительства РФ от 26 фев.2010 г. № 96 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 14.04.2017).
- 98 Правонарушения и юридическая ответственность / отв. ред. Р. Л. Хачатуров. – Тольятти: ТГУ, 2009. – С. 228.
- 99 Правоохранительные органы: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. П. Кирилловой, Н.Г. Стойко. – Москва: Издательство Юрайт, 2014. – 291 с.
- 100 Проблемы законодательства Российской Федерации. Труды Института законодательства Российской Федерации. – №53. Москва: Изд-во Ин-та законодательства и сравн.: правоведения, 1993. -160 с.
- 101 Прокуратура Ленинградской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://prokuratura-lenobl.ru/> (дата обращения 26.04.2017).
- 102 Работа правоохранительных органов по противодействию коррупции [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://krasproc.ru/against/work> (дата обращения 21.04.2017).

- 103 Разина Н. Г. Значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Н. Г. Разина // Вестник Ивановского государственного университета. – 2014. – № 1. – С. 17-26.
- 104 Россинская, Е. Р. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: монография / Е. Р. Россинская, Е. И. Галяшина. – Москва: Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 160 с.
- 105 Россинская, Е. Р. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: монография / Е. Р. Россинская, Е. И. Галяшина. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 160 с.
- 106 Россинская, Е. Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе / Е. Р. Россинская. – Москва, 2006. – 736 с.
- 107 Россинская, Е. Р. Теория судебной экспертизы: учебник / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина, А.М. Зинин; под ред. Е. Р. Россинской. – Москва: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. – 384 с.
- 108 Соколова Н. Г., Коцюруба А. С., Куулар Ч. М., Ижогина Е. А., Кулаков Е. В., Сальников А. В., Аксенова Е. А., Порутчиков О. А., Григорьев С. С., Костылев С.А. Коррупциогенные факторы: правовое регулирование и практика реализации / Н. Г. Соколова, А. С. Коцюруба, Ч. М. Куулар, Е. А. Ижогина, Е. В. Кулаков, А. В. Сальников, Е. А. Аксенова, О. А. Порутчиков, С.С. Григорьев, С. А. Костылев // Право и современные государства. – 2015. – № 4. – С. 19-34.
- 109 Старков, О. В., Башкатов, Л. Д. Криминология: религиозная преступность / О. В. Старков, Л. Д. Башкатов ; под общ. ред. О. В. Старков. – Санкт – Петербург: «Юридический центр Пресс», 2004. – 386 с.
- 110 Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С. Н. Братуся. – Москва: «Юридическая литература», 1976. – 328 с.

- 111 Сунгуров, А. Ю. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / А. Ю. Сунгуров. – Санкт - Петербург: Норма, 2000. – 224 с.
- 112 Сухарев, А. Я., Крутских, А. Я., Сухарева А. Я. Большой юридический словарь / А. Я. Сухарев, А. Я, Крутских, А. Я. Сухарева. — Москва: Инфра-М, 2003. – 863 с.
- 113 Талапина Э. В. Об антикоррупционной экспертизе / Э. В. Талапина // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 52–66.
- 114 Талапина, Э. В. Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М. А. Краснов, Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров, К. И. Головщинский, В. Н. Южаков. – Москва: Центр стратегических разработок: Статут, 2004. – 53 с.
- 115 Трикоз Е. Н., Цирин А. М. Правовые меры противодействия коррупции / Е. Н. Трикоз, А. М. Цирин // Журнал российского права. – 2007. – № 9. – С. 159–170.
- 116 Федоров А. В. От того, насколько эффективны будут антикоррупционные действия, во многом зависит будущее нашей страны / А. В. Федоров // Закон. – 2010. – №7. – С. 7–11.
- 117 Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 5–13.
- 118 Цирин А. М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции / А. М. Цирин // Журнал российского права. – 2011. – № 2. – С. 12–24.
- 119 Чистотина О. Н. Проблемы реализации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / О. Н. Чистотина // Человек: преступление и наказание. – 2015. – № 4. – С. 100–103.
- 120 Чухвичев, А. Д. Законодательная техника : учебное пособие / А. Д Чухвичев. – Москва: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 239 с.

- 121 Шeverдяев С. Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения / С. Н. Шeverдяев // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 20. – С. 5–11.
- 122 Щедрин Н. В. Основания мер безопасности / Н. В. Щедрин // Современные проблемы уголовного права, процесса и криминалистики. – 1996. – С. 57–67.
- 123 Щедрин, Н. В. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности : монография / Н. В. Щедрин, О. М. Кылина ; под науч. ред. Н. В. Щедрина. – Красноярск СФУ, 2010. – 324 с.
- 124 Щедрин, Н. В. Основы общей теории предупреждения преступности : учебное пособие / Н. В. Щедрин. – Красноярск: КГУ, 1999. – 58 с.
- 125 Южаков В. Н. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов / В. Н. Южаков // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 4–42.
- 126 Юлегина Е. И. Антикоррупционная, правовая, криминологическая экспертиза нормативных правовых актов (сравнительный анализ) / Е. И. Юлегина // Актуальные проблемы экономики и права. – 2014. – №3. – С. 197–204.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1 – Правовая природа антикоррупционной экспертизы и ее место в системе экспертиз

Критерии	АЭ	Правовая экспертиза	Криминологическая экспертиза
Предмет	-фактические данные, представляющие наличие или отсутствие в НПА или проекте НПА коррупционных факторов и возможность их последующего устранения	-правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования на предмет соответствия нормам Конституции Российской Федерации 1993 года и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов) ¹	-текст исследуемого законопроекта (или действующего закона), текст иных законов, взаимосвязанных с исследуемым, статистические данные, данные опросов и анкетирования и т.п
Цели	-выявление коррупциогенных факторов в НПА и их проектах и выработка предложений для их дальнейшего устранения	-проверка на соответствие нормативного правового акта и его проекта другим действующим нормативным правовым актам, внешней форме нормативного правового акта, а также правилам	-в результате криминологического исследования предупредить отрицательное криминогенное влияние объекта экспертизы и тем самым предупредить преступность

¹ Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (утв. Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87) (п. 11) // Бюллетень Минюста РФ. № 2013. № 1.

		юридической техники ²	
Задачи	<p>-анализ НПА или его проекта</p> <p>-выявление и описание коррупциогенного фактора, находящегося в НПА или проекте НПА</p> <p>-выработка рекомендаций и предложений, направленных на искоренение коррупциогенных факторов с целью их последующего</p>	<p>- правомерность принятия тем или иным органом разработанного законопроекта;</p> <p>- соответствие законопроекта нормам Конституции Российской Федерации, нормативным правовым актам Российской Федерации, регламентирующим данные вопросы;</p> <p>- соответствие правилам законодательной техники;</p> <p>- соответствие формы правового акта;</p> <p>- внутренняя согласованность положений проекта;</p> <p>- результат его принятия и действия.</p>	<p>-объективное и всестороннее прогнозирование возможности возникновения рисков криминогенного характера в процессе применения законов, соответствующее современному развитию криминологической науки;</p> <p>-подготовка научно обоснованных предложений об устранении выявленных в проектах законов недостатков, способствующих возникновению рисков криминогенного характера;</p> <p>- формирование предусмотренного в законах системно согласованного правового регулирования, исключающего возникновение рисков криминогенного характера;</p> <p>- формулирование предложений по соответствующей нормативной правовой базе (в случае необходимости, востребованности и целесообразности).</p>
Объект	-НПА и их проекты , подготовленные органами государственной власти , учреждениями и организациями различного уровня и ведомственной принадлежности , их должностными лицами и органами	-НПА и их проекты , подготовленные органами государственной власти , учреждениями и организациями различного уровня и ведомственной принадлежности , их должностными лицами и органами	-проекты нормативных актов (<u>законов, указов, постановлений органов исполнительной власти, судебных решений, имеющих нормативный характер</u>). -действующие <u>нормативные акты</u> , если их эффективность сомнительна, предполагается их изменение или отмена.

² Юлегина Е.И. Анतिकоррупционная ,правовая , криминологическая экспертиза нормативных правовых актов(сравнительный анализ)\| Актуальные проблемы экономики и права.2014.-№3.- С.199.

	местного самоуправления ³	местного самоуправления	
Субъекты	<ul style="list-style-type: none"> -прокурор РФ -Генеральная прокуратура РФ -Минюст России -органы, организации, их должностные лица -независимые эксперты⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> -государственные и муниципальные органы власти -научное сообщество -граждане 	<ul style="list-style-type: none"> -научное сообщество - практические работники
Нормативно-правовое закрепление	<ul style="list-style-type: none"> -Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31.10.2003 г. -ФЗ⁵ «О противодействии коррупции»⁶ -ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов НПА»⁷ -Правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов 	<ul style="list-style-type: none"> -ведомственные приказы⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> -нет

³ Галяшина Е.И., Россинская Е.Р. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики: монография. - М.: Норма, Инфра-М, 2014. С.69.

⁴ См.: Там же. С.80.

⁵ ФЗ - федеральный закон

⁶ Федеральный закон "О противодействии коррупции" от 25.12.2008 N 273-ФЗ (последняя редакция) \\\ СПС «Консультант плюс».

⁷ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // – [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL:<http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.09.2016).

⁸ Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (утв. Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87) (п. 11) // Бюллетень Минюста РФ. № 2013. № 1.

	<p>нормативно-правовых актов , утвержденные постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативно правовых актов»</p> <p>-нормативные правовые акты органов исполнительной власти и субъектов Федерации, устанавливающие порядок проведения антикоррупционной экспертизы принимаемых ими нпа и их проектов</p>		
Форма	-заключение эксперта	-заключение эксперта	-заключение эксперта
Роль и значение	<p>-важнейшее средство противодействия коррупции в стране, которое способствует исключению злоупотребления правом со стороны должностных лиц. Кроме того, антикоррупционная экспертиза носит превентивный (предупре-дительный) характер⁹</p> <p>-будучи постоянной и обязательной, антикоррупционная экспертиза призвана способствовать</p>	<p>- 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,</p>	<p>-дает качественную оценку нормативных актов и их проектов, деятельности государственных органов и должностных лиц, что может повлиять на состояние и тенденции преступности в стране или регионе</p>

⁹ Ю.И.Воронина. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. № 3. 2012. С. 76.

	<p>повышению качества подготавливаемых нормативных решений, выявлению и устранению дефектов законодательства на этапе проектирования правовых норм, предупреждению возможных проявлений коррупции. Превенция имеет место, прежде всего, при проверке проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность¹⁰</p>	<p>включая государства-участников СНГ, а также признаваемыми Российской Федерацией международно-правовыми актами; обоснованности выбора формы акта; обеспеченности проектируемых законодательных решений финансовыми, организационными и иными мерами, мерами ответственности (санкциями), поощрениями; соблюдения правил законодательной техники; соответствия положений проекта современным достижениям отечественной и правовой науки и юридической практики.¹¹</p>	
--	--	---	--

¹⁰ См.: Там же. С.79.

¹¹ Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды Института законодательства Российской Федерации. №53. М.: Изд-во Инта законодательства и сравн. правоведения, 1993. 160 с.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б.1 – форма закрепления, сроки, обжалование результатов проведения антикоррупционной экспертизы различными субъектами

Критерии	Предмет НПА и проектов НПА	Форма закрепления	Сроки	Обжалование
Прокуратура РФ/ Генеральная прокуратура РФ	<p>-акты федеральных органов и их должностных лиц - в течение двух месяцев со дня принятия;</p> <p>-акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц - в течение одного месяца со дня принятия.¹²</p> <p>Касается вопросов:</p> <p>-прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;</p> <p>- государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного,</p>	<p>- принесение протеста на нпа (если акт одновременно противоречит закону)</p> <p>- внесение в нормотворческий орган требования прокурора об изменении нпа, содержащих коррупциогенные факторы</p> <p>-направление заявления в суд о признании недействующим нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству и содержащего коррупциогенные факторы</p> <p>- направление заявления в суд о внесении изменений в нормативный правовой акт с целью</p>	-10 дней	<p>-требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке. (например, глава 25 ГПК РФ.)</p>

¹² Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 N 400 (ред. от 09.02.2012) // Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // – [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL:<http://base.consultant.ru>

	<p>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;</p> <p>- социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.¹³</p>	<p>исключения из него коррупционных факторов¹⁴</p>		
Минюст	<p>-проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых</p>	<p>-заключение эксперта</p> <p>-заключения, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных пунктом 3 части 3</p>	-10 дней	<p>-разногласия, возникающие при оценке указанных в заключении коррупционных факторов, разрешаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации</p>

¹³ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // – [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL:<http://base.consultant.ru>

¹⁴ Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов : научно- практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кашаева, В.Н. Найденко и др.; отв.ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ; Анкил, 2012.-С.57.

	<p>федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы</p> <p>- проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы;</p> <p>- нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о</p>	<p>статьи 3 настоящего Федерального закона, носят обязательный характер.</p> <p>-заключения, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных пунктами 1, 2 и 4 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению соответствующим и органом, организацией или должностным лицом</p>		<p>Федерации¹⁶</p>
--	---	---	--	-------------------------------

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // – [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL:<http://base.consultant.ru>

	<p>внесении изменений в уставы муниципальных образований - при их государственной регистрации;</p> <p>- нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.¹⁵</p>			
<p>Органы, организации, их должностные лица</p>	<p>-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.</p> <p>-антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами, организациями, проводится органами, организациями, которым переданы полномочия реорганизованных и (или) упраздненных органов, организаций,</p>	<p>-заключение эксперта</p>	<p>-10 дней</p>	<p>-разногласия, возникающие при оценке указанных в заключении коррупционных факторов, разрешаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации</p>

¹⁵ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // – [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL:<http://base.consultant.ru>

	<p>при мониторинге применения данных нормативных правовых актов.</p> <p>-антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами, организациями, полномочия которых при реорганизации и (или) упразднении не переданы, проводится органом, к компетенции которого относится осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов.¹⁷</p>			
Независимые эксперты	-нормативно-правовые акты и проекты	-заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы	-30 дней	

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // – [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL:<http://base.consultant.ru>

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Таблица В. 2 – коррупциогенные факторы

№	Коррупциогенный фактор	Описание коррупциогенного фактора
а)	широта дискреционных полномочий	отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления
б)	определение компетенции по формуле «вправе»	диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций
в)	выборочное изменение объема прав	возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц)
г)	чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества	наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт
д)	принятие нормативного правового акта за пределами компетенции	нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных

		лиц) при принятии нормативных правовых актов
е)	заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий	установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона
ж)	отсутствие или неполнота административных процедур	отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка
з)	отказ от конкурсных (аукционных) процедур	закрепление административного порядка предоставления права (блага)
и)	нормативные коллизии	противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае ¹⁸
№	Коррупциогенный фактор	Описание коррупциогенного фактора
а)	наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права	установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям
б)	злоупотребление правом заявителя государственными	отсутствие четкой регламентации прав граждан и

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // – [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL:<http://base.consultant.ru>

	органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами)	организаций;
в)	юридиколо-лингвистическая неопределенность	употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера

*Источник: Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА ДЕЛИКТОЛОГИИ И КРИМИНОЛОГИИ

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

Н.В. Щедрин

подпись инициалы, фамилия

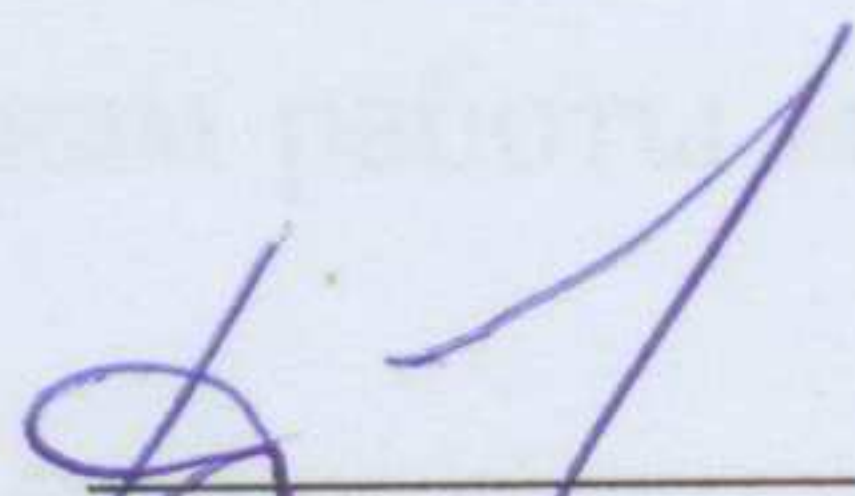
« 9 » 06 2017 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

40.03.01 Юриспруденция

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов
нормативных правовых актов

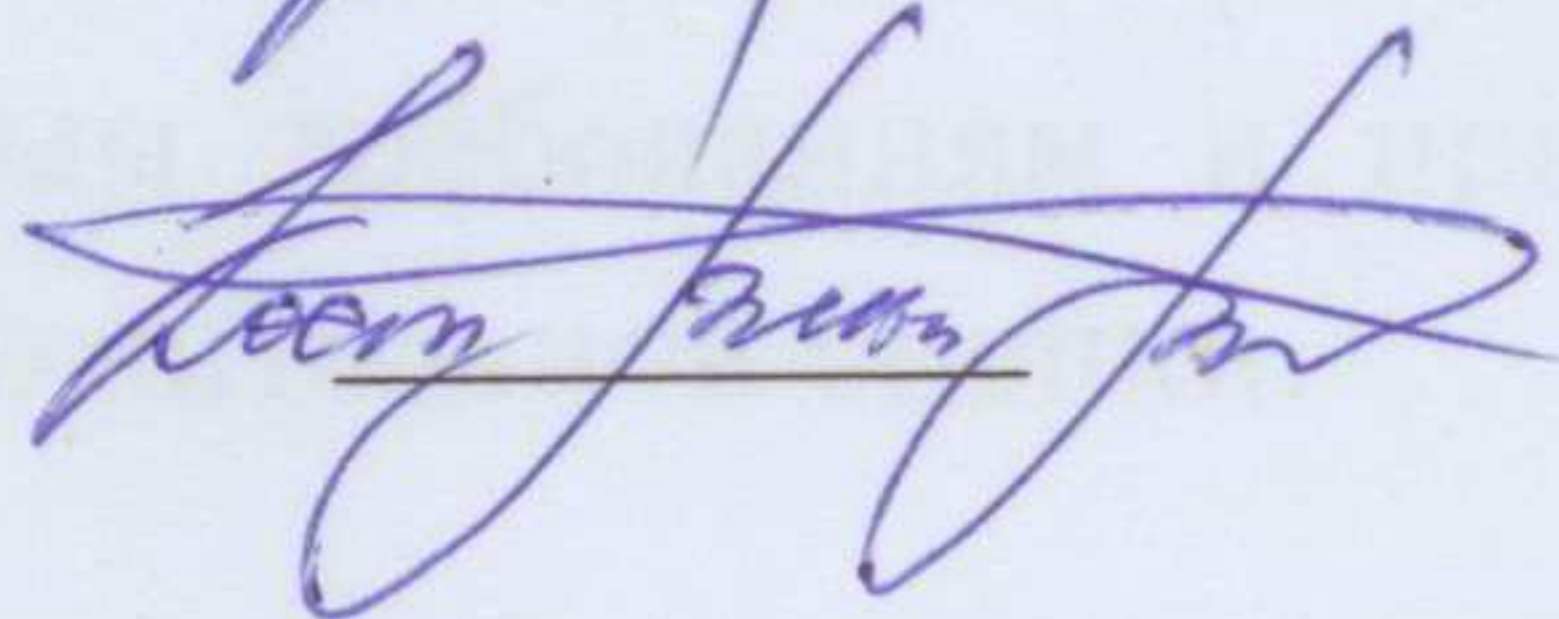
Руководитель



доцент, к. ю. н.

И. А. Дамм

Выпускник



В.В. Кострыкина

Красноярск 2017