

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
**«ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ СИСТЕМ
УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ» (ТУСУР)**

Кафедра автоматизации обработки информации (АОИ)

Рычагова Алена Сергеевна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ
КАК ИНСТРУМЕНТЫ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ:
СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ**

**Диссертация
на соискание степени
магистра**

по направлению 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»

**Магистерская программа «Информатизация государственного и муниципального
управления»**

Научный руководитель
заведующий кафедрой АОИ,
канд. эконом. наук, доцент

_____ А.А. Сидоров
« ____ » _____ 2019 г.

Реферат

Диссертационная работа, 145 страница, 28 рисунков, 12 таблиц, 86 источник, 6 приложений.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА, НЕЗАВИСИМАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА, НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ, ПРОЕКТ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА, КОРРУПЦИОГЕННЫЙ ФАКТОР, ИНФОРМАЦИОННЫЙ РЕСУРС, ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Объект исследования: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

Предмет исследования: информационные ресурсы, обеспечивающие деятельность органов государственной власти по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также подотчетность властных органов гражданскому обществу.

Цель исследования: является проведение анализа функциональных возможностей действующих информационных ресурсов федерального и регионального уровней управления, как инструмента антикоррупционной экспертизы, а также формирование предложений по совершенствованию данных ресурсов.

Методы исследования: общенаучные методы исследования (анализ, синтез, сравнение).

Полученные результаты и их новизна: рассмотрены основные элементы антикоррупционной экспертизы; выполнен анализ методик проведения антикоррупционной экспертизы; выполнен анализ информационных ресурсов, обеспечивающих деятельность органов власти и их подотчетность гражданскому обществу; сформирован алгоритм действий эксперта при выявлении коррупциогенных факторов; приведены предложения по совершенствованию информационных ресурсов, обеспечивающих деятельность органов власти и их подотчетность гражданскому обществу.

Диссертационная работа выполнена в текстовом редакторе MS Microsoft Word и представлена в твердой копии и на CD-диске (в конверте на обороте обложки).

Abstract

The work has 145 pages, 28 pictures, 12 tables, 57 resources, 6 applications.

ANTI-CORRUPTION EXAMINATION, INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION EXAMINATION, REGULATORY LEGAL ACT, DRAFT OF REGULATORY LEGAL ACT, CORRUPTIONS FACTOR, INFORMATION RESOURCE, LAW, EXPERT CONCLUSION

Object of study: anti-corruption examination of regulatory legal acts and their drafts.

Subject of study: information resources which provide activity of public authorities about processing of anti-corruption examination of regulatory legal acts and their drafts, and accountability to civil society.

Goal of study: processing the analysis about functions of currently working information resources as a tool of anti-corruption examination and forming proposals for improvement of this resources.

Methods of study: general scientific research methods (analysis, synthesis, comparison).

Obtained results: the main elements of anti-corruption examination is reviewed; the analysis of anti-corruption examination techniques is fulfilled; the analysis of information resources which provide activity of public authorities about processing of anti-corruption examination of regulatory legal acts and their drafts is fulfilled; the action algorithm to reveal corruption factors is formed; the improvement proposals of information resources are given.

The work is done by using Microsoft Office Word and presented on CD-disk.

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
**«ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ СИСТЕМ
УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ» (ТУСУР)**

Кафедра автоматизации обработки информации (АОИ)

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой АОИ,
канд. эконом. наук, доцент

_____ А.А. Сидоров

« ____ » _____ 2019 г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке магистерской диссертации

магистранту **Рычаговой Алене Сергеевне**

факультета систем управления

направления подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»

магистерская программа «Информатизация государственного и муниципального управления»

1. Тема магистерской диссертации: «Государственные информационные ресурсы как инструменты проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: состояние и направления развития»

утверждена приказом по вузу от ____ . ____ . ____ г. № _____

2. Срок сдачи диссертации на кафедру: ____ . ____ . ____ г.

3. Содержание диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов):

1) исследование правовых и методических аспектов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;

2) антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как инструмент противодействия коррупции;

3) рекомендации по совершенствованию информационных ресурсов, обеспечивающих деятельность органов государственной власти и их подотчетность гражданскому обществу.

4. Дата выдачи задания: ____ . ____ . ____ г.

Научный руководитель: заведующий кафедрой АОИ, канд. эконом. наук, доцент

Сидров А.А. _____ « ____ » _____ 2019 г.

Задание принял к исполнению: магистрант гр. 477-М

Рычагова А.С. _____ « ____ » _____ 2019 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
1 Правовые и методические аспекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	8
1.1 Общая характеристика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	8
1.2 Методическое обеспечение проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.....	17
1.2.1 Анализ методик проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.....	17
1.2.2 Анализ проведения антикоррупционной экспертизы: авторские подходы.....	33
2 Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как инструмент противодействия коррупции.....	43
2.1 Аналитический обзор федеральных и региональных информационных ресурсов, обеспечивающих деятельность органов государственной власти и их подотчетность гражданскому обществу	43
2.1.1 Федеральные информационные ресурсы	43
2.2.2 Региональные информационные ресурсы	56
2.1 Исследование правовой грамотности молодёжи.....	69
3 Предложения по повышению эффективности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов	99
3.1 Рекомендации по совершенствованию действующей методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.....	99
3.2 Рекомендации по совершенствованию информационных ресурсов, обеспечивающих деятельность органов власти и их подотчетность гражданскому обществу.....	108
Заключение.....	113
Список использованных источников.....	115
Приложение А Характеристика коррупциогенных факторов.....	125
Приложение Б Функциональная модель проведения антикоррупционной экспертизы в департаменте инвестиций Томской области.....	129
Приложение В Функциональная модель проведения независимой антикоррупционной экспертизы посредством использования Федерального портала проектов нормативных актов.....	132
Приложение Г Сравнительная характеристика региональных систем	140
Приложение Д Инструмент опроса – анкета	141
Приложение Е Исследование зависимости показателей	144

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция представляет собой сложное социальное явление, которое имеет место в любом обществе. Отличным выступает лишь ее уровень, позволяющий различить государства между собой. Данный феномен парализует процесс развития всех сфер жизни общества, будь то экономика, политика, социальная сфера, наука, культура и др. Коррупция – системное явление, она разрушает все элементы, составляющие механизм государства: органы законодательной, исполнительной и судебной властей, силовые структуры, государственное правоительство и др. Особенно остро данная проблема проявляется в работе государственных органов, а также органов местного самоуправления, наделенных властными полномочиями. Используя свои полномочия в личных целях, соответствующие властные органы или их представители ограничивают получение гражданами благ в надлежащем порядке и ущемляют их интересы, а также и интересы государства в целом, способствуют появлению и других коррупционных последствий: неэффективное расходование и распределение государственных и муниципальных ресурсов; рост социального неравенства; снижение эффективности работы государственных органов власти и органов местного самоуправления и т.д. Однако, важно отметить, что недоверие российского общества к органам власти различного уровня, а также правовой нигилизм являются первостепенными коррупционными последствиями. Эффективная борьба с коррупцией будет осуществляться только в случае искоренения ее причин появления, а также условий, способствующих коррупционным правонарушениям.

Одной из причин, способствующих появлению коррупционных проявлений, является некачественность законодательства, что предполагает наличие коррупциогенных норм в тексте нормативного правового акта (проекта). Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов представляет собой одну из основных мер противодействия коррупции. Этапом закрепления и развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов послужило утверждение Президентом Российской Федерации Национального плана противодействия коррупции от 31 июля 2008 года. Таким образом, исследование нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность представляет собой относительно новый процесс в нормотворческой деятельности как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления.

Важно отметить, что на сегодняшний день ключевой идеей развития государства и самого общества в целом является усиление роли информационных технологий. Их внедрением занимаются не только сообщества, организации, частные лица, но и органы власти: активное развитие информационных систем и порталов, введение электронного документооборота, сосредоточение информации в государственных базах данных и др. Посредством использования

информационных технологий осуществляется обеспечение деятельности органов власти различных уровней управления, обеспечение информационной прозрачности и открытости принимаемых решений, а также предоставление услуг населению посредством интерактивного взаимодействия с гражданами. Таким образом, исходя из вышесказанного, допускается предположение об использовании информационно-коммуникационных технологий при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Объектом исследования выступает антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

Предметом исследования выступают информационные ресурсы, обеспечивающие деятельность органов государственной власти по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также подотчетность властных органов гражданскому обществу.

Целью исследования является проведение анализа функциональных возможностей действующих информационных ресурсов федерального и регионального уровней управления как инструмента антикоррупционной экспертизы, а также формирование предложений по совершенствованию данных ресурсов.

Для достижения данной цели поставлены следующие задачи:

- анализ предметной области посредством рассмотрения элементов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- определение и анализ юридической грамотности и осведомленности граждан, как одной из причин развития коррупции: снижения качества нормотворчества;
- исследование информационных систем и порталов, обеспечивающих деятельность органов власти и независимых экспертов;
- формирование предложений по совершенствованию действующих информационных ресурсов.

Структура данной работы обусловлена целями, задачами и включает в себя введение, три главы, заключение и используемый список источников.

1 ПРАВОВЫЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

1.1 Общая характеристика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

На сегодняшний день коррупция является актуальной проблемой и в связи со всемирным процессом интеграции принимает международные масштабы. Рассматриваемое явление имеет место во всех современных государствах, отличным является лишь его масштаб. Важно отметить, что как такового показателя измерения коррупции не существует, однако международная организация Transparency International определяет коррумпированность того или иного государства в соответствии с индексом восприятия коррупции. Страны распределяются по шкале от 0 до 100: чем значение ближе к 0, тем уровень коррупции выше; соответственно, чем ближе значение к 100, тем уровень коррупции ниже. По данным организации индекс России с 2015 по 2017 год составил 29 баллов и в 2018 году – 28 баллов, что говорит о высокой коррумпированности страны, а наибольшее значение данный индекс принимает в отношении таких стран как Дания, Финляндия, Швеция, Новая Зеландия, Нидерланды, Норвегия, Швейцария, Сингапур, Канада, Германия, Люксембург и Великобритания. Таким образом, лишь небольшое количество государств имеют правильно сформированные антикоррупционные барьеры [1].

Совершение коррупционных правонарушений, в первую очередь, обусловлено правотворчеством и реализацией правовых норм, закрепленных в нормативных актах. Отсутствие ошибок в соответствующих нормах позволит избежать их нарушения или истолкования с целью получения выгоды, т.к. именно правовые акты закрепляют обязанности должностных лиц и иных субъектов правовой деятельности. Посредством правотворческой деятельности осуществляется решение задач во всех сферах, будь то экономика, управленческая деятельность, социальная сфера или др. Таким образом, одним из способов противодействия коррупции в Российской Федерации выступает антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов.

Рассматривая термин «антикоррупционная экспертиза», следует отметить отсутствие его определения в законодательстве Российской Федерации, однако искомую трактовку можно встретить в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятом на 22 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, где указано, что антикоррупционная экспертиза правовых актов представляет собой деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций,

направленных на устранение или ограничение действия таких факторов [2]. Помимо Модельного закона соответствующий термин имеет свое закрепление в законодательстве некоторых регионов России. Так, например, согласно Закону Томской области от 07.07.2009 № 110-ОЗ «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза есть деятельность специалистов по выявлению в тексте нормативного правового акта области и (или) проекта нормативного правового акта коррупциогенных факторов, оценке создаваемых ими условий для проявления коррупции и формулировке предложений о способах устранения коррупциогенных факторов [3]. В соответствии с Законом Свердловской области от 20.02.2009 № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области» антикоррупционная экспертиза – это выявление в нормативных правовых актах области и проектах нормативных правовых актов области коррупциогенных факторов [4]. Следует отметить, что общепринятая трактовка данного понятия в нормативном поле отсутствует. В научной литературе существуют различные взгляды на понимание данного антикоррупционного инструмента. Хабриева Т.Я. в своей статье [5] определяет, что рассматриваемая экспертиза выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности. Головщинский К.И. в работе [6] определяет экспертизу, как комплекс мероприятий по выявлению норм права, способных устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия. Будатаров С.М. в работе [7] отмечает, что антикоррупционная экспертиза есть проверка правового акта или его проекта на соответствие предусмотренных в нем действий представителей власти интересам общества.

Таким образом, следует обратить внимание, что законодательная трактовка термина определяет рассматриваемую экспертизу как деятельность эксперта по достижению цели антикоррупционной экспертизы либо содержит в себе лишь цель ее проведения, что выражено в Законе Свердловской области, тем самым, не раскрывая сущности данного понятия. Можно предположить, что удачным определением является трактовка Головщинского К.И., определяющая экспертизу как совокупность действий и содержащая цель и сущность оцениваемых правовых норм. Таким образом, по результату анализа выше представленных трактовок сформировано и предложено следующее определение: *антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов)* представляет собой один из методов противодействия коррупции, антикоррупционный инструмент, включающий в себя определенный комплекс мероприятий, проводимых экспертами антикоррупционной деятельности в целях выявления и устранения условий, способствующих проявлению коррупционных правонарушений.

Следующим этапом целесообразно определить *объект* антикоррупционной экспертизы. В соответствии с антикоррупционным законодательством Российской Федерации в качестве объекта выступают нормативные правовые акты и их проекты. Подготовка соответствующих

правовых документов осуществляется органами власти федерального, регионально, муниципального уровней управления, а также организациями, учреждениями и их должностными лицами. В таблице 1.1 представлены объекты антикоррупционной экспертизы.

Таблица 1.1 – Объекты антикоррупционной экспертизы

Уровень управления	Нормативные правовые акты и их проекты
Федеральный уровень	Федеральные конституционные законы
	Федеральные законы
	Постановления и инструкции Федерального Собрания Российской Федерации: • постановления Государственной Думы; • постановления и инструкции Совета Федерации
	Указы Президента Российской Федерации
	Постановления Правительства Российской Федерации
	Постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации
	Положения, инструкции Центрального банка Российской Федерации
	Приказы Счетной палаты Российской Федерации
	Постановления, инструкции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
	Приказы, постановления, распоряжения, инструкции внебюджетных фондов Российской Федерации: • постановления и распоряжения Пенсионного фонда; • приказы фонда обязательного медицинского страхования; • инструкции, распоряжения и приказы фонда социального страхования
Региональный уровень	Региональные законы
	Постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации
	Нормативные акты Высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: • постановления и распоряжения Губернатора региона; • указы Президентов Республик
	Постановления и распоряжения Правительства региона
	Приказы и распоряжения иных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации
Муниципальный уровень	Устав муниципального образования
	Решения представительного органа муниципального образования
	Постановления и распоряжения главы муниципального образования
	Постановления и распоряжения главы исполнительно-распорядительного органа муниципального образования
	Постановления и распоряжения исполнительно-распорядительного органа муниципального образования
	Распоряжения и приказы иных должностных лиц и органов местного самоуправления

Данная таблица сформирована на основании материала Е.Р. Россинской. Таким образом, можно сделать вывод, что антикоррупционной экспертизе подлежат почти все нормативные правовые акты, как на федеральном, так и на региональном и местных уровнях власти, а также их проекты.

Проверка актов, представленных в таблице 1.1, осуществляется **субъектами** антикоррупционной экспертизы. В качестве субъектов выступают следующие органы: Прокуратура Рос-

сийской Федерации; Министерство юстиции Российской Федерации; правовые службы федерального, регионального и местного уровней управления, а также их должностные лица и независимые эксперты.

Деятельность Прокуратуры Российской Федерации по производству соответствующего рода экспертизы регулируется Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 9.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», а также методикой проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96. По результатам проведения оценки актов на коррупциогенность и выявлении коррупциогенных факторов прокурор направляет в организацию, орган или должностному лицу, издавшим этот акт, требование об его изменении с рекомендациями способов по устранению выявленных факторов, а в случае выявления нарушений закона реализовывается такая мера прокурорского реагирования, как протест.

Деятельность Министерства юстиции Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», правилами и методикой проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, Регламентом Министерства юстиции Российской Федерации в соответствии с приказом Минюста от 8.09.2010 № 8 «Об утверждении Регламента Министерства юстиции Российской Федерации», приказом Минюста Российской Федерации от 08.09.2011 № 310, приказ Минюста Российской Федерации от 01.04.2010 № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований». В соответствии с указанной правовой базой органами Минюста осуществляется экспертиза правовых актов государственных органов и организаций, которые затрагивают права и свободы человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций, или имеют межведомственный характер, а также в отношении уставов муниципальных образований при их государственной регистрации.

Организации, правовые службы, а также их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу разработанных ими нормативных правовых актов (проектов). Следует отметить, что оценка актов на коррупциогенность проводится в рамках правовой экспертизы. Таким образом, проведением антикоррупционной экспертизы вправе заниматься лишь те ор-

ганизации, органы и их должностные лица, в чьей компетенции находится принятие нормативных правовых актов. В случае, если нормативный акт был принят реорганизованным или упраздненным органом или организацией, то проведение антикоррупционной экспертизы соответствующего акта осуществляется органом, которому были переданы полномочия реорганизованного или упраздненного органа; если полномочия переданы не были, то проведением антикоррупционной экспертизы занимается орган в чьей компетенции находится реализация такого направления деятельности, как нормативное правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности. В случае выявления дефектов норм в нормативных актах реорганизованного или упраздненного органа, орган, которому были переданы полномочия по проведению экспертизы, издает проект нормативного акта, направленный на исключение соответствующих дефектов. При невозможности устранения дефектов норм в результате отсутствия необходимых полномочий орган должен оповестить о выявленных дефектах органы прокуратуры.

Независимыми экспертами, как отмечено в ст.5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ, представлены институты гражданского общества, а также граждане, которые вправе осуществлять оценку нормативных правовых актов на коррупциогенность за счет собственных средств. В качестве независимых экспертов могут выступать только те лица, которые не участвовали в принятии и разработке соответствующего нормативного правового акта. Таким образом, можно предположить, что определение данных экспертов как «независимых» вызвано отсутствием какой-либо взаимосвязи с разработанным и принятым нормативным правовым актом (проектом) [8].

В рамках определения основной трактовки рассматриваемого термина была отмечена и основная *цель* проведения антикоррупционной экспертизы: выявление и устранение в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов. Данная цель определяется в Федеральном законе от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Важно отметить, что следование соответствующей цели должно осуществляться экспертом как в процессе самой экспертизы, так и по ее завершению. Таким образом, разрешение вопросов правовой экспертизы, а именно иных вопросов принятия данного нормативного акта (проекта), не имеющих отношения к антикоррупционной экспертизе, недопустимо.

Соответственно для достижения цели проведения оценки нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность необходимо выполнение следующих *задач*:

- исследование нормативного акта (проекта), подлежащего антикоррупционной экспертизе;
- истолкование юридического содержания терминов нормативного акта (проекта);
- выявление факторов в нормах правового акта (проекта), содержащих в себе коррупционные проявления;
- формирование рекомендаций по устранению в нормах правового акта (проекта) выявленных коррупционных проявлений.

Таким образом, первостепенной задачей, которая подлежит выполнению экспертом, является исследование или анализ нормативного правового акта (проекта), подлежащего антикоррупционной экспертизе. Истолкование юридического содержания терминов предполагает наличие единственно верной и однозначной трактовки ко всем терминам, содержащимся в нормативном акте (проекте). Следующий шаг, выполняемый экспертом, следует определить как один из самых трудных или, иначе говоря, трудоемких. Наличие типовых коррупциогенных факторов, закрепленных в методике проведения антикоррупционной экспертизы, в результате их определения исключает возможность охвата всевозможных факторов, содержащих коррупционные проявления, т.к. вероятно формирование новых коррупционных схем, способствующих получению выгоды. Таким образом, на данном этапе актуально отметить один из принципов антикоррупционной экспертизы: компетентность эксперта, осуществляющего оценку нормативного акта (проекта), т.к. субъекту антикоррупционной экспертизы необходимо иметь опыт экспертного мышления, уметь систематизировать имеющуюся информацию и предвидеть последствия применения данного нормативного акта (проекта): анализ обстоятельств, являющихся результатом правоприменения соответствующего правового документа. Заключительной задачей является устранение выявленных дефектов норм, где эксперт формирует рекомендации, направленные на их устранение. Результатом данной экспертной работы является текст нормативного правового акта (проекта), не содержащий коррупциогенных факторов.

Следующим этапом целесообразно отметить принципы, на основании которых осуществляется проведение антикоррупционной экспертизы и закрепленные в [8]. Рассмотрим каждый из принципов.

Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы

Принцип предполагает обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов органами власти различных уровней управления до утверждения данных актов. Помимо обязательности экспертизы данный принцип предусматривает, что орган, издавший правовой акт, содержащий коррупциогенные факторы, обязан принять во внимания сведения по соответствующему акту, представленные экспертом в заключении по

результатам проведения антикоррупционной экспертизы. Целесообразно отметить, что в данном случае имеет место лишь учет выводов эксперта, т.к. обязательное исполнение или исключение дефектов норм не закреплено российским антикоррупционным законодательством.

Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами

Структура нормативных правовых актов представляет собой целый комплекс правовых норм, которые имеют определенную закономерность и выстроены неслучайным образом в отношении друг друга. Закономерность обусловлена тем, что одни нормы дополняют или уточняют другие. Таким образом, все нормативные правовые акты находятся в строгой подчиненности или, иначе говоря, зависимости. Приступая к проведению антикоррупционной экспертизы, эксперту необходимо определить место рассматриваемого правового акта в их общей системе с целью анализа и иных нормативных правовых актов, регулирующих данные правоотношения. В случае обнаружения коррупциогенных факторов в действующем акте (проекте) эксперту необходимо сформулировать предложения по их устранению. Пренебрежение экспертом в отношении иных нормативных актов, регулирующих однородные правоотношения, способствует снижению эффективности правотворческой деятельности.

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

Обоснованность соответствующего рода экспертизы предполагает наличие аргументированности выводов, сформированных экспертом и представленных в заключении. Таким образом, орган, организация или должностное лицо, получив экспертное заключение по результатам проведения антикоррупционной экспертизы, должны понимать порядок, характер или, иначе говоря, ход мыслей эксперта, с которыми логически связан представленный в заключении результат анализа нормативного правового акта (проекта).

Объективность результатов оценки актов (проектов) на коррупциогенность предполагает отсутствие субъективных обстоятельств, оказывающих влияние на результаты анализа эксперта. В качестве необъективных обстоятельств может выступать личная заинтересованность эксперта в результате исследования; определенное отношение субъекта экспертизы к органу, организации или должностному лицу, разработавшему данный нормативный правовой акт (проект) и др. Таким образом, эксперт должен быть независим при проведении антикоррупционной экспертизы, в противном случае ему следует отказаться от оценки соответствующих нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность.

Проверяемость результатов включает в себя наличие унифицированных мер выявления и оценки коррупциогенных факторов, а также публичность результатов проведения данной оценки. Иначе говоря, согласно п. 2 методики проведения антикоррупционной экспертизы

эксперт осуществляет проверку каждой нормы нормативного правового акта (проекта) в соответствии с данной методикой, в которой представлен перечень коррупциогенных факторов, а также в соответствии с правилами, закрепленными в Постановлении Правительства Российской Федерации № 96 [9]. Таким образом, осуществляется проверяемость результатов исследования нормативных правовых актов. Публичность предполагает размещение результатов экспертизы в сети Интернет совместно с правовым актом, прошедшим данную экспертизу. Следует отметить, что соответствующие результаты должны быть сформированы экспертом в письменной форме и только в таком случае экспертное заключение можно будет оценить с точки зрения рассматриваемого принципа.

Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов)

Следует отметить, что провести качественную и эффективную оценку нормативного правового акта на коррупциогенность, где также возможно не только определение факторов, закрепленных в антикоррупционном законодательстве, но и иных, являющихся коррупциогенными де-факто, сформировать рекомендации по устранению или изменению норм, содержащих коррупционные проявления, сможет лишь человек, обладающий необходимым опытом, знаниями и имеющий соответствующее образование. Таким образом, именно компетентность экспертов является источником эффективной правотворческой и правоприменительной деятельности. Соответственно, экспертам необходимо поддерживать свои профессиональные знания и умения посредством повышения квалификации, а также различных тренингов.

Сотрудничество государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных актов (проектов)

Данный принцип закрепляет возможность граждан, а также институтов гражданского общества самостоятельно осуществлять проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов), которые принимаются на различных уровнях власти. При этом граждане и институты гражданского общества вправе обращаться в органы власти с целью получения необходимой информации по вопросу проведения оценки нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность, а также в целях устранения или изменения норм, содержащих коррупционные проявления. Сотрудничество с органами власти осуществляется посредством размещения нормативных правовых актов (проектов) на официальных сайтах органов в сети Интернет.

Таким образом, рассмотренные принципы представляют собой основные идеи, закрепленные в антикоррупционном законодательстве Российской Федерации и определяющие общие

направления проведения соответствующего рода экспертизы на федеральном, региональном и местном уровнях власти.

Рассмотрев субъекты, объекты, цель, задачи, а также принципы оценки нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность, следует отметить, что основным элементом данной экспертизы выступают именно коррупциогенные факторы. Соответствующее определение к рассматриваемому термину закреплено в ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 172-ФЗ. Таким образом, коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции [7]. Иначе говоря, коррупциогенные факторы представляют собой положения нормативных правовых актов (проектов), способствующие совершению коррупционных правонарушений или положения нормативных правовых актов (проектов), которые создают условия для проявления коррупции. Методика проведения антикоррупционной экспертизы закрепляет 12 коррупциогенных факторов, которые подлежат исключению экспертом при организации оценки нормативного правового акта (проекта) на коррупциогенность. Характеристика каждого из факторов представлена в таблице Приложения А.

Несмотря на то, что норма права, содержащая коррупциогенный фактор, может и не повлечь совершения коррупционного правонарушения, следует отметить, что необходимо обязательное устранение соответствующих дефектов норм, т.к. они создают условия для легитимности коррупции и позволяют органам власти или их должностным лицам устанавливать привилегии в отношении тех или иных юридических и физических лиц, ограничения, злоупотреблять правами граждан и организаций и т.д. Принятие нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы способствует снижению эффективного правотворчества.

В завершении данного пункта представлена функциональная модель, отражающая процесс проведения антикоррупционной экспертизы органами власти. IDEF0-диаграмма представлена на рисунках Б.1 и Б.2 Приложения Б. Следует отметить, что данная модель сформирована в результате анализа [10-12]. В качестве управления выступают нормативные правовые акты, представляющие собой основные информационные потоки, которые необходимы для выполнения оценки нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность, а также методика проведения антикоррупционной экспертизы. Механизм представлен субъектом данного антикоррупционного инструмента, уполномоченного на проведение анализа правовых

актов. Таким образом, оценка нормативных правовых актов (проектов) есть сложный процесс результатом которого является нормативный акт, не содержащий дефектов норм.

Таким образом, в рамках данной части рассмотрены основные составляющие рассматриваемой предметной области, представлен перечень коррупциогенных факторов, закрепленных в действующей методике, а также предложено определению к термину «антикоррупционная экспертиза», отсутствующему в действующем законодательстве Российской Федерации.

1.2 Методическое обеспечение проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

1.2.1 Анализ методик проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

В Федеральном законе от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [8] представлены правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы, а также понятие коррупциогенного фактора, основные принципы проведения антикоррупционной экспертизы и субъекты, уполномоченные на ее проведение. Таким образом, данный закон включает основные элементы, характеризующие антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, а порядок ее проведения раскрывается и закреплен в утвержденных, Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [13], правилах и методике проведения экспертизы.

Анализируя методическое обеспечение оценки актов на коррупциогенность, в первую очередь, следует обратить внимание на методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с которой и осуществляется оценка на коррупциогенность. Нельзя не отметить, что утвержденная Правительством Российской Федерации методика обеспечивает проведение экспертизы не только проектов нормативных правовых актов, которые только вступят в силу, но и тех нормативных правовых актов, которые уже действуют на сегодняшний день, что позволяет осуществить проверку нормативных документов, вступивших в силу до утверждения данной методики. Следовательно, постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определен круг документов, которые подлежат антикоррупционной экспертизе: нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов [9].

Следует обратить внимание, что до вступления в силу методики, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, имели место быть и другие, в соответствии с которыми осуществлялось проведение антикоррупционной экспертизы: методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов, подготовленная центром стратегических разработок в 2007 году [13], и методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 № 196 [14]. В целях определения преимуществ и недостатков методики, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, проведем анализ ранее действовавших методик.

Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов

Основанием для разработки данного документа послужила Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта, разработанная в 2004 году М.А. Красновым – доктором юридических наук и Э.В. Талапиной – кандидатом юридических наук [15]. Данная памятка включала в себя вводные положения, перечень коррупционных факторов, а также информацию для экспертов о формировании результатов антикоррупционной экспертизы.

Следует отметить, что в отличие от действующей методики, методика первичного анализа включает в себя не только перечень коррупционных факторов. В рамках рассматриваемого документа представлены основные понятия предметной области, не имеющие на сегодняшний день закрепления ни в [9], ни в [8]: антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, антикоррупционный анализ, а также описание результата исследования акта на коррупционность.

Авторы методики раскрывают виды соответствующего рода экспертизы, тем самым обращая внимание экспертов на правильное использование правовой информации представленной в методике. Иначе говоря, выявление типичных коррупционных факторов в ходе предметной антикоррупционной экспертизы не будет являться уместным. В рамках такого вида оценки актов на коррупционность целесообразно определение факторов, характерных для конкретной области правового регулирования. Таким образом, в ходе проведения антикоррупционной экспертизы эксперту необходимо не просто осуществлять поиск и определение коррупционных факторов, но и определение сферы правового регулирования в целях установления необходимости проведения специализированной антикоррупционной экспертизы. Соответствующая позиция также обозначена Чистотиной О.Н в одной из статей [16], где автор

обращает внимание, что первым шагом по проведению антикоррупционной экспертизы должно стать определение общественных отношений, на регулирование которых направлен, подлежащий экспертизе, нормативный правовой акт (проект), т.к. в разных общественных отношениях, будь то экономические, социальные, отношения в сфере государственной службы и иные, коррупция проявляется абсолютно по-разному. Соответственно, следует сделать вывод, что оценка одного акта на коррупциогенность может включать и проведение первичного анализа на коррупциогенность, в целях определения типичных коррупциогенных факторов, и проведение предметной экспертизы.

В данной методике имеет место подробное описание процедуры первичного анализа коррупциогенности нормативных актов, а именно описание форм и результатов соответствующей оценки актов на коррупциогенность, задач и инструментов анализа нормативных актов.

Помимо всего прочего методика также содержит правила проведения первичного анализа коррупциогенности нормативных актов и их проектов. Э.В. Талалина и В.Н. Южаков обращают внимание, что эффективность проведения первичного анализа определяется соблюдением экспертами соответствующих правил.

Так, например, оценка каждой нормы правового акта и интерпретация результатов должны быть представлены в той последовательности и в том составе, в котором отражены в данной методике в таблице типичных коррупциогенных факторов. Как отмечают авторы, следование специалистами данному правилу позволит осуществить проверку достоверности и полноты проведенной экспертизы в ходе сравнения данных результатов с результатами других экспертов. В рамках проведения первичного анализа специалисту необходимо осуществлять проверку всех правовых норм, представленных в нормативном акте или его проекте, на наличие типичных коррупциогенных факторов. Соответствующее правило взаимосвязано с представленным ранее и предполагает в ходе антикоррупционной экспертизы соблюдение последовательности выявления дефектов норм права согласно представленной в методике таблицы. Следует отметить, что определение экспертами коррупциогенных факторов осуществляется независимо от того, каким образом они были включены в текст правового акта, намеренно или нет, и все выявленные факторы подлежат обязательному исключению из текста правового акта или его проекта. Устранение дефекта правовой нормы осуществляется посредством исключения коррупциогенного фактора либо корректировки самой нормы. Отличительной особенностью данной методики является содержание правила, закрепляющего проведение первичного анализа коррупциогенности одного и того же акта, за несколькими экспертами, что в дальнейшем позволит оценить достоверность проведенной экспертизы. В случае, если экспертом в ходе проведения первичной оценки актов на коррупциогенность были выявлены нетипичные факторы, то они подлежат исключению в том же порядке, что и типичные [13]. Таким образом,

закрепленные в методике правила позволят «новоиспеченным» экспертам разобраться в сути проведения данной экспертизы, а опытным специалистам напомнить о важности качественной оценки актов на коррупциогенность. Следует отметить, что данная методика включает не просто перечень правил, необходимых к выполнению, но и соответствующие к ним пояснения.

Основной составляющей данной методики является перечень типичных коррупциогенных факторов. Все факторы разделены на четыре группы [13]: факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти, связанные с наличием правовых пробелов, факторы системного характера и проявления коррупциогенности. Общее количество соответствующих дефектов составляет 22 единицы. Важно отметить, что к каждому коррупциогенному фактору имеется пояснение, раскрывающее содержание данного дефекта, а также пример нормы содержащей коррупционные проявления. Ряд факторов имеют комментарии к представленному примеру в целях пояснения проявления коррупциогенности. Таблица типичных коррупциогенных факторов методики содержит информацию о возможности формирования экспертами иных дефектов, не представленных в перечне. Наличие типичных факторов, предполагает факторы, которые чаще всего встречаются в текстах нормативных актов и их проектов, что, в свою очередь, препятствует формированию исчерпывающего перечня. В случае определения экспертом дефекта, не закрепленного методикой, необходимо описание данного фактора в заключении экспертизы. Возвращаясь к Памятке, на основании которой была сформирована данная методика, отметим, что количество факторов составляло 11 единиц, при этом авторы делают акцент на то, что представленные дефекты являются лишь примерными и эксперту необходимо проводить более широкий анализ, включающий в себя оценку нормативного акта на предмет не представленных в Памятке факторов, которые как напрямую связаны с нормативным актом, так и косвенно содействуют проявлению коррупции и определение которых возможно в случае отхода от текста правового документа [15].

Завершающим блоком методики является информирование специалистов о результатах проведения первичного анализа на коррупциогенность. В данном блоке описаны требования к содержанию заключения, формируемого по результатам проведения антикоррупционной экспертизы.

Таким образом, данная методика позволяет экспертам ознакомиться не только с перечнем факторов, на предмет выявления которых проводится оценка правового акта, но и разобраться в сути данного дефекта, благодаря имеющимся пояснениям и комментариям, а также в необходимости и важности самого инструмента противодействия коррупции. Проведение антикоррупционной экспертизы является сложным и ответственным процессом, требующим серьез-

ной подготовки, но ее качественное проведение невозможно без формирования на государственном уровне квалитативной методической базы для специалистов, осуществляющих оценку актов на коррупциогенность.

Методика проведения экспертизы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 № 196

Главной целью документа является организация деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросу предупреждения коррупционных проявлений, возникающих в текстах нормативных актов и их проектов [14]. Методика, закрепленная соответствующим постановлением, содержит основные задачи ее применения, а также определение термина «коррупциогенный фактор». В рамках данного документа есть и правила проведения антикоррупционной экспертизы. Количество таких правил значительно меньше, чем в описанной ранее методике первичного анализа и их суть и содержание аналогично ей же: в ходе оценки актов на коррупциогенность специалисту необходимо осуществлять анализ каждой нормы правового акта или его проекта на наличие коррупциогенных факторов, а изложение результатов экспертизы необходимо осуществлять согласно имеющейся последовательности дефектов норм права; результатом экспертизы является экспертное заключение, включающее перечень положений, содержащих коррупционные проявления, также закреплению в заключение подлежат и те факторы, которые не представлены в методике, но обнаружены специалистом в ходе экспертизы.

Основным блоком данной методики является перечень коррупциогенных факторов, общее количество которых составляло 17 единиц. Все дефекты разделены на три группы [14]: факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления; связанные с наличием правовых пробелов и факторы системного характера. Следует отметить, что все представленные дефекты имеют краткое описание, методика не содержит примеров, а также комментариев и подробных пояснений. Следовательно, использование данной методики может вызывать сложности у «молодых» экспертов в ходе оценки актов на коррупциогенность и содержание данного документа можно трактовать как перечисление дефектов правовых норм. Необходимость подробного описания факторов заключается в избежание специалистом самостоятельной и неверной трактовки коррупционного проявления.

Таким образом, рассматриваемая методика включает в себя минимальный перечень информации об особенностях проведения антикоррупционной экспертизы. Отсутствуют сведения о субъектах, осуществляющих оценку актов на коррупциогенность, подробное описание коррупциогенных факторов, описание тех действий, которые необходимо выполнять специалисту в ходе проведения экспертизы. Антикоррупционная экспертиза трудоемкий процесс,

предполагающий не только выявление дефектов правовых норм, но и определение сферы общественных отношений, цели принятия данного документа и др. Соответственно, сама методика препятствует качественной оценке актов на коррупциогенность.

Методика проведения экспертизы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года

Документ обеспечивает проведение антикоррупционной экспертизы следующими органами [9]: прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, а также органами, организациями и их должностными лицами, при этом независимые эксперты, получившие аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы, равно как и вышеотмеченные органы, также следуют данной методике. Таким образом, данной методикой предписано руководствоваться двум категориям экспертов: государственным органам и независимым экспертам. Соответственно, методика Правительства Российской Федерации является обязательной и первостепенной для вышеуказанных категорий, однако это не исключает возможности использования при производстве антикоррупционной экспертизы государственными органами власти и независимыми экспертами иных методик научного происхождения. Для граждан и иных организаций неаккредитованных на проведение соответствующей экспертизы использование методики Правительства Российской Федерации не обязательно, рассматриваемые категории вправе применять и иной антикоррупционный инструментарий. Следует отметить, что ранее представленные методики также были разработаны, как для государственных органов, так и юридических и физических лиц – независимых экспертов.

Барциц И.Н. в статье [17] определяет методику, как конкретный план действий на основе четкого алгоритма. Однако следует обратить внимание, что данная методика также не содержит в себе механизма или необходимой последовательности действий. Вместе с тем в рассматриваемом документе закреплено, что при оценке актов на коррупциогенность специалистам необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта. Иначе говоря, специалист выявляет в нормах правового документа или его проекта коррупциогенные факторы, разъясняет правовые нормы, а также формулирует предложения в целях изменения или устранения данных предписаний из нормативного акта, которые способствуют проявлению коррупции. Таким образом, соответствующее требование сохранилась и в действующей на сегодняшний день методике выступает единственным положением, закрепляющим действия эксперта, необходимые для успешного и качественного проведения экспертизы.

Следующим и завершающим положением, содержащимся в методике, является перечень коррупциогенных факторов. Можно сделать вывод, что нормативный правовой акт или проект нормативного акта, в соответствии с данной методикой, подлежат оценке в целях выявления

в них коррупциогенных факторов, определенных в пунктах 3 и 4 соответствующего документа. Отсюда следует, что ключевой задачей данной методики, является не определение совокупности способов и приемов оценки нормативных актов и их проектов на коррупциогенность, а закрепление исчерпывающего перечня коррупциогенных факторов, т.е. первостепенным является определение основных дефектов правовых норм, которые подлежат исключению из разрабатываемых нормативных правовых актов либо действующих нормативных правовых актов. Аналогичная ситуация касается и методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 г. № 196, но возвращаясь к методике первичного анализа, подготовленной Центром стратегических разработок, отметим, что первостепенным являлось описание терминов данной предметной области, а также видов проявления антикоррупционной экспертизы, от чего и зависело дальнейшее применение соответствующей методики, однако она также не включала в себя описание способов, приемов и методов оценки актов на коррупциогенность.

Несмотря на наличие антикоррупционного законодательства, а также утверждения Правительством Российской Федерации в 2010 году такого антикоррупционного инструмента как методика, коррупция все же имеет место и затрудняет нормальное функционирование сфер жизни общества, снижает эффективность работы органов государственной власти и органов местного самоуправления. Отчасти одной из причин появления и дальнейшего развития коррупции является несовершенство нормативной базы, правовые нормы которой уже не способствуют стабилизации тех или иных отношений в обществе. Таким образом, далее целесообразно проанализировать рассматриваемый антикоррупционный инструмент с точки зрения его преимуществ и недостатков. В таблице 1.2 представлен перечень основных преимуществ и недостатков методики, утвержденной постановлением Правительства.

Несмотря на указанное количество недостатков методики нельзя сказать, что данный инструмент и вовсе не жизнеспособен, однако их наличие способствует снижению эффективности в выявлении всевозможных коррупционных проявлений при производстве антикоррупционной экспертизы. Таким образом, упущение тех или иных дефектов в тексте нормативного правового акта или его проекта оказывает непосредственное влияние на снижение эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности. Преимущества методики, указанные в таблице 1.2, были рассмотрены ранее. В этой связи далее рассмотрим более подробно недостатки методики.

Как отмечалось ранее, данная методика позволяет провести оценку на коррупциогенность тех актов, которые вступили в силу до принятия данного документа, что является несомненным плюсом. Однако данный критерий не призывает прибегать к анализу всевозможных нормативных документов, которые не были подвержены оценке после введения данной методики,

но позволяет органам власти, гражданам и организациям оценивать необходимые для них правовые документы, вступившие в силу задолго до внедрения действующей методики.

Таблица 1.2 – Основные преимущества и недостатки методики

Преимущества методики Правительства Российской Федерации	Недостатки методики Правительства Российской Федерации
Обеспечивает проведение оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность, вступивших в законную силу до принятия методики.	Не содержит механизма или последовательности действий, которые должен осуществлять эксперт при проведении антикоррупционной экспертизы.
Формирует требования к содержанию нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов посредством закрепления перечня коррупциогенных факторов.	Содержит исчерпывающий перечень коррупциогенных факторов, что не позволяет формировать иные коррупциогенные факторы, которые также могут способствовать проявлению коррупции.
	Отсутствие основных понятий предметной области в качестве которых могут выступать: антикоррупционная экспертиза, коррупциогенность, антикоррупционный мониторинг и др.
	Не закреплена на уровне федерального закона, а утверждена как подзаконный акт.

В соответствии с представленными, в рассматриваемом документе, дефектами можно сделать вывод, что данная методика устанавливает требования к нормативным правовым актам или проектам нормативных правовых актов. Например, такой фактор, как широта дискреционных полномочий предполагает отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих функций органов власти. Соответственно требованием к нормативному правовому акту или его проекту будет являться факт определения данным нормативным правовым актом или его проектом сроков принятия решения, а также условий (оснований) принятия решения. Таким образом, коррупциогенные факторы, определенные методикой, представляют собой требования к содержанию нормативного правового акта или его проекта и обеспечивают их соответствие действующему антикоррупционному законодательству.

Одним из первых недостатков, который можно отметить при анализе данного антикоррупционного инструмента, является **отсутствие последовательности действий или иначе говоря алгоритма действий**, осуществляемых экспертом при проведении антикоррупционной экспертизы. Данный недостаток является наиболее значимым и легко определяемым в результате анализа методики, т.к. «новоиспеченный» эксперт в начале своей антикоррупционной деятельности в первую очередь столкнется именно с такой проблемой, методика содержит в себе, как отмечалось ранее, перечень коррупциогенных факторов, однако информация о том, какие операции и в какой последовательности необходимо выполнить, дабы выявить этот фактор, отсутствует.

Данный недостаток, соответственно, не остался незамеченным различными авторами научных, исследовательских и иных работ в рамках рассматриваемой области, а также лицами,

осуществляющими непосредственное проведение антикоррупционной экспертизы. Проблема отмечена такими авторами как Кудашкин А.В., Чистотина О.Н., Дмитриев Д.А., Власов И. С., Кошаева Т. О., Найдено В. Н. и др. В своих статьях и работах авторы делают акцент на отсутствие методов практического выявления коррупциогенных факторов, а также на ограниченность методики Правительства Российской Федерации лишь их перечнем [16,19-21]. Дмитриев Д.А. также обращает внимание на то, что в методике должны быть предусмотрены более тонкие технологии для обнаружения в нормативных правовых актах нетипичных коррупциогенных факторов [20].

Следующий недостаток представляет собой **исчерпывающий перечень коррупциогенных факторов**. Проблема заключается в том, что методика предоставляет неполный и ограниченный перечень факторов, тем самым создавая условия для проявления коррупции в положениях нормативных правовых актов и их проектах посредством формирования новых коррупционных схем. Таким образом, органами, осуществляющими разработку того или иного нормативного акта возможно включение в данный правовой акт факторов, не содержащихся в перечне, сформированном Правительством Российской Федерации и которые де-факто будут являться коррупциогенными, но в соответствии с имеющейся методикой нет.

Чистотина О.Н. в своей статье [16] определяет указанный в методике Правительства перечень коррупциогенных факторов, как закрытый и обращает внимание на то, что коррупция является изменчивым социальным явлением. Таким образом, коррупция адаптируется к имеющимся условиям, принимает новые формы и совершенствуются существующие коррупционные схемы. Отсюда следует, что сама методика тормозит процесс борьбы с коррупцией.

Бырдин Е.Н. также, как другие из вышеупомянутых авторов, не согласен с принятием исчерпывающего перечня коррупциогенных факторов и делает акцент на его расширение, а именно включение таких факторов, как «навязанная» коррупциогенность, формально-техническая коррупциогенность, непринятие нормативно-правового акта (бездействие) и нарушение баланса интересов, последний из которых предполагает неэффективное расходование бюджетных средств в ущерб интересам государства. Таким образом, в данном случае будет иметь место реализация личных интересов лица, расходующего ресурсы, но никак не общественных и государственных [22].

В качестве примера следует привести Республику Молдова, в методике которой отсутствует закрытый перечень коррупциогенных факторов, а их количество составляет более 20 единиц [23]. Напомним, что методика первичного анализа, разработанная Центром стратегических разработок при Правительстве Российской Федерации в 2008 году, содержала 22 коррупциогенных фактора [13]; методика, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 № 196, содержала уже 17 коррупциогенных факторов перечень

которых не являлся исчерпывающим [14]; соответственно нынешний антикоррупционный инструмент имеет в своем составе перечень, состоящий лишь из 12 коррупциогенных факторов [9]. Таким образом, можно предположить, что в данном случае целесообразно было бы представить в методике не закрытый перечень факторов, а примерный с пошаговым выявлением каждого фактора в нормативном правовом акте или его проекте и закрепить соответствующий примерный перечень с учетом всевозможных коррупциогенных факторов. С целью повышения эффективности работы экспертов актуальным было бы также закрепление за каждым коррупциогенным фактором примера, который бы показывал наглядно, как выглядит норма, содержащая коррупциогенный фактор, а также данная норма после устранения соответствующего фактора.

Следующий недостаток, который был отмечен – **отсутствие основных понятий предметной области**. Методикой не закреплён перечень ключевых понятий, использование которых в других нормативных правовых актах порождает проявление такого коррупциогенного фактора, как юридико-лингвистическая неопределенность. Для подтверждения данного высказывания рассмотрим статью Кабанова П.А., где автор проводит анализ Закона Томской области от 07.07.2009 № 110-ОЗ «О противодействии коррупции в Томской области» и которым также осуществляется регулирование антикоррупционной экспертизы [24].

Автор обращает внимание, что в данном нормативном правовом акте приводятся и раскрываются такие понятия, как «коррупциогенность нормативных правовых актов и их проектов» и «коррупционные действия», которые являются неустоявшимися в юридической науке, а также в антикоррупционной экспертологии. Таким образом, необходимо закрепление в методике понятий и их определений, которые на сегодняшний день являются устоявшимися в юридической науке и раскрывают содержание понятий, используемых тем или иным субъектом Российской Федерации.

Последний недостаток, который бы следовало отметить – **утверждение данной методики на уровне подзаконного акта**. Данную проблематику отмечают такие авторы как Кудашкин А.В. в научно-практическом пособии [19] и Кочура В.Н. в статье [25]. Авторы акцентируют внимание на ст. 10 Конституции Российской Федерации, которой закрепляется разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, а также статью 11 Конституции, содержащую разграничения полномочий органов власти. В соответствии с данными нормами при производстве антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, разработка которых, осуществляется органами и должностными лицами, не входящими в систему органов исполнительной власти, применение методики Правительства Российской Федерации невозможно. Таким образом, Федеральное Собрание, как представительный и законодательный орган государственной власти Российской Федерации, не в праве пользоваться

соответствующей методикой; органы законодательной власти не в праве следовать требованиям при проведении антикоррупционной экспертизы, определенным исполнительной властью, в связи с чем было бы целесообразно закрепление данного антикоррупционного инструмента на уровне федерального закона.

Устранение представленных выше проблем посредством совершенствования положений методики, повлечет за собой эффективное достижение целей антикоррупционной экспертизы. На сегодняшний день данный инструмент не представляет собой комплексный документ по выявлению и предотвращению коррупционных проявлений и ограничивается перечнем коррупциогенных факторов. Как отмечают авторы рассмотренных статей методика также должна включать в себя механизм, при помощи которого возможно определение предумышленности включения в нормативный правовой акт или его проект того или иного коррупциогенного фактора, т.е. использование норм правового акта в коррупционных целях.

Таким образом, по результатам анализа методики, утвержденной Правительством Российской Федерации, были определены следующие положения, в соответствии с которыми осуществляется проведение антикоррупционной экспертизы: документы, которые подлежат антикоррупционной экспертизе; органы, применяющие данный антикоррупционный инструмент при производстве экспертизы и действия эксперта, направленные на выявления коррупционных проявлений. В завершении анализа были сформулированы основные преимущества и недостатки рассматриваемого антикоррупционного инструмента, которые являются дискуссионными на сегодняшний день и также отмечены различными авторами.

Результаты рассмотрения методик проведения антикоррупционной экспертизы, а также Памятки эксперту представлены в таблице 1.3.

Таблица 1.3 – Сравнительная характеристика методического обеспечения проведения антикоррупционной экспертизы

Критерии	Методическое обеспечение проведения антикоррупционной экспертизы			
	Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта	Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов	Методика, утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196	Методика, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96
Описание терминологии предметной области	+	+	-	-
Наличие правил проведения экспертом антикоррупционной экспертизы	-	+	-	-
Описание алгоритма действий эксперта в ходе антикоррупционной экспертизы	-	-	-	-

Окончание таблицы 1.3

Критерии	Методическое обеспечение проведения антикоррупционной экспертизы			
	Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта	Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов	Методика, утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196	Методика, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96
Наличие приемов, способов и методов оценки актов на коррупционность	-	-	-	-
Общее количество коррупционных факторов, единиц	11	22	17	12
Подробное описание смыслового содержания каждого коррупционного фактора	+	+	-	-
Наличие примеров положений нормативных актов, содержащих коррупционные проявления	+	+	-	-
Наличие исчерпывающего перечня коррупционных факторов	-	-	+	+

Данная таблица позволяет увидеть и оценить преимущества и недостатки, как действующих ранее, так и действующей на сегодняшний день методик проведения антикоррупционной экспертизы. Следует отметить, что основными положениями всех рассмотренных объектов является перечень коррупционных факторов, представленный в таблице 1.4.

Таблица 1.4 – Перечень коррупционных факторов, закрепленных в действующих и ранее действующих документах, обеспечивающих проведение антикоррупционной экспертизы [26]

Название коррупционного фактора	Наименование методического обеспечения			
	Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта	Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов	Методика, утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196	Методика, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96
Широта дискреционных полномочий	+	+	+	+
Определение компетенции по формуле «вправе»	+	+	+	+
Выборочное изменение объема прав	-	+	+	+
Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества	+*	+	+	+

Продолжение таблицы 1.4

Название коррупциогенного фактора	Наименование методического обеспечения			
	Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта	Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов	Методика, утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196	Методика, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96
Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции	-	+	+	+
Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий	-	+	+	+
Отсутствие или неполнота административных процедур	+	+	+	+
Отказ от конкурсных (аукционных) процедур	+	+	+	+
Нормативные коллизии	+	+	+	+
Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права	+	+	+	+
Злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами)	-	+	+	+
Юридикко-лингвистическая неопределенность	-	+	+	+
Наличие пробела в правовом регулировании	-	+	+	-
Отсутствие запретов и ограничений для государственных (муниципальных) служащих в конкретной области деятельности	+	+	+	-

Окончание таблицы 1.4

Название коррупциогенного фактора	Наименование методического обеспечения			
	Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта	Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов	Методика, утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196	Методика, утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96
Отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения	+*	+	+*	-
Отсутствие контроля, в том числе общественного за государственными (муниципальными) органами и государственными (муниципальными) служащими	+*	+	+*	-
Нарушение режима прозрачности информации	-	+	+	-
Ложные цели и приоритеты	-	+	-	-
«Навязанная» коррупциогенность	-	+	-	-
Формально-техническая коррупциогенность	-	+	-	-
Непринятие нормативного правового акта (бездействие)	-	+	-	-
Нарушение баланса интересов	-	+	-	-

* - название фактора отлично от указанного в данной таблице

Как отмечалось ранее, авторы Памятки эксперту, обращают внимание специалистов, что размещенный перечень коррупциогенных факторов является лишь примерным, иначе говоря, эксперту необходимо осуществлять поиск и иных коррупциогенных факторов, не представленных в Памятке, в т.ч. установление пробелов в законодательном регулировании, обеспечивающих органам власти определять собственные полномочия и другие дефекты. Рассмотрим ряд факторов, представленных в данной Памятке, и послуживших основой ныне действующей методике.

Обратим внимание, что фактор «чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества» представляет собой претерпевший изменения дефект «множественность вариантов диспозиций правовых норм», однако последний фактор, в свою очередь, тесно связан с такими как «широта дискреционных полномочий» и «завышенные требования к физическим и юридическим лицам», а именно является следствием их возникновения. М.А. Краснов и Э.В. Талапина

в [16] отмечают, что специалисту в ходе антикоррупционной экспертизы необходимо оценить характер отсылок, используемых в тексте правового акта. Наиболее коррупционными являются положения, содержащие отсылки к подзаконному регулированию. Коррупционная составляющая фактора заключается в том, что законодатель, оставляя право регулирования каких-либо конкретных отношений за исполнительным органом власти, позволяет соответствующему органу формировать условия удобные для него и в ущерб интересам граждан. В большинстве своем за исполнительными органами остается самостоятельное установление сроков и порядка осуществления полномочий, что и является следствием возникновения вышеуказанных факторов. Коррупциогенный фактор «широкие возможности ведомственного и локального нормотворчества» тесно связан с дефектом «множественность вариантов диспозиций правовых норм» в части регулирования ряда вопросов подзаконными нормативными актами.

Такие факторы, как «отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для государственных служащих в той или иной области деятельности», «отсутствие ответственности государственного служащего за правонарушения» и «отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными органами и государственными служащими», представленные в [15], обеспечивают контроль деятельности государственных служащих и имели место в ранее действующих методиках. Ряд авторов выступают за восстановление данных коррупциогенных факторов, так Е.Н. Бырдин и Ю.А. Воронина обращают внимание, что любое освобождение от ответственности порождает нарушения правовых норм, в связи с чем борьба с коррупцией безнадежна в условиях невозможности применения закона к лицу за совершившие правонарушения [22]. Таким образом, целесообразно отметить, что в целях предотвращения коррупционных проявлений необходимо закрепление за каждым нарушением норм поведения конкретного вида ответственности: административного, уголовного и др.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96, установлен исчерпывающий перечень коррупциогенных факторов, что указано Верховным Судом Российской Федерации в деле [18]. Таким образом, установление иных коррупциогенных факторов, не закрепленных методикой, трактуется как нарушение антикоррупционного законодательства. Однако, важно отметить, что, несмотря на неполный и ограниченный перечень дефектов, представленных в действующей методике, субъекты Российской Федерации вправе расширять соответствующий список коррупциогенных факторов иными, характерными для проведения антикоррупционной экспертизы в соответствующем регионе.

Проведение антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации осуществляется в соответствии с действующей методикой, а также в порядке, определенном нормативными правовыми актами соответствующего региона, в связи с чем анализу подлежали документы, составляющие правовую основу проведения оценки актов на коррупциогенность [26].

В ходе исследования были рассмотрены все субъекты Российской Федерации. Нормативно-правовую базу регионов в изучаемой области составляют региональные законы о противодействии коррупции, а также постановления органов власти о порядке проведения соответствующего рода экспертизы в субъекте.

Таким образом, в ходе анализа правовой базы регионов Российской Федерации было выявлено, что лишь один субъект из 85 имеет ряд коррупциогенных факторов, которые не отражены в действующей методике: Республика Чувашия [27]. Остальные 84 региона осуществляют оценку актов на коррупциогенность строго в соответствии с методикой, утвержденной Правительством Российской Федерации. Немаловажно обратить внимание на тот факт, что методические рекомендации Чувашской Республики были дополнены факторами, которые имели место в методике первичного анализа (экспертизы) от 2007 года [27]: отсутствие положения, предусматривающего ответственность должностного лица за правонарушения и отсутствие механизма контроля за деятельностью органов государственной власти Чувашской Республики и их должностных лиц, что представлено в п. 2.1 методических рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Чувашской Республики и их проектов [26].

В результате проведенной оценки методик проведения антикоррупционной экспертизы, можно сделать вывод, что Памятка эксперту содержала ряд понятий предметной области, а также коррупциогенные факторы, часть из которых сохранилась и на сегодняшний день. Данный документ послужил толчком к формированию методики первичного анализа, содержащей гораздо больший перечень терминологии, описывающий сферу оценки актов на коррупциогенность, а также значительное количество дефектов правовых норм и подробное к ним описание с примерами положений, содержащих коррупционные проявления. Последующие документы претерпели значительные изменения, в результате которых методики стали включать лишь небольшой перечень коррупциогенных факторов без подробных пояснений. Авторы научных статей, в свою очередь, выступают за совершенствование действующей методики и необходимости включения факторов, представленных в ранее действующих методиках проведения антикоррупционной экспертизы, по результатам исследования мнений авторов сформированы преимущества и недостатки действующей методики. Как отмечалось ранее, реги-

оны России в ходе оценки актов на коррупциогенность вправе пользоваться методикой, утвержденной Правительством Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 либо вправе формировать собственные методики и расширять перечень коррупциогенных факторов, однако выявлено, что лишь один из субъектов воспользовался соответствующим правом на формирование иных дефектов правовых норм.

1.2.2 Анализ проведения антикоррупционной экспертизы: авторские подходы

Проведение антикоррупционной экспертизы представляет собой процесс, а именно совокупность определенных и взаимосвязанных действий, выполнение которых направлено на достижение определенного результата, соответственно, результатом в данном случае будет являться устранение коррупционных проявлений, содержащихся в нормативном правовом акте или его проекте. Совокупность всего перечня действий, выполняемых субъектами антикоррупционной экспертизы, можно представить в виде основных стадий или этапов ее проведения, таким образом, формируя «скелет» экспертизы. Ранее было отмечено, что в действующем антикоррупционном законодательстве соответствующие действия экспертов не закреплены, в связи с чем данный вопрос подлежит рассмотрению авторами различных научных, исследовательских и иных работ. Следует отметить, что постановлением № 38-18 от 23.11.2012, принятым на тридцать восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, также закреплены рекомендации по проведению соответствующего рода экспертизы.

Таким образом, проанализировав работы таких авторов, как Чистотина О.Н., Будатаров С.М., Кудашкин А.В., Бошно С.В., Власов И. С., Кошаева Т. О., Найдено В. Н. и др, а также ранее указанное постановление, были выделены основные этапы проведения антикоррупционной экспертизы [16, 7, 19, 28, 21, 29]. Данные этапы представлены в таблице 1.5.

Таблица 1.5 – Этапы проведения антикоррупционной экспертизы

Характеристика этапа	Этапы проведения экспертизы		
	<i>I этап: подготовительный</i>	<i>II этап: основной</i>	<i>III этап: заключительный</i>
Анализ объекта антикоррупционной экспертизы	Проведение оценки нормативного правового акта (проекта) на коррупциогенность	Формирование экспертного заключения по результатам проведения экспертизы и его направление разработчику соответствующего	

Чистотина О.Н. в своей статье [16] обращает внимание, что первым шагом по проведению антикоррупционной экспертизы должно стать определение общественных отношений, на регулирование которых направлен, подлежащий экспертизе, нормативный правовой акт (проект), т.к. в разных общественных отношениях, будь то экономические, социальные, отношения в сфере государственной службы и иные, коррупция проявляется абсолютно по-разному. Следует отметить, что существуют сферы, риск возникновения коррупционных проявлений в которых значительно выше, к таким сферам деятельности можно отнести финансовые, бюджетные отношения, а также в сфере деятельности таможенных служб (примером может являться ситуация, когда через границу осуществляется перевоз запрещенных товаров), медицинских организаций (например, закупка оборудования по несоответствующим ценам, которые могут быть значительно, завышены), налоговых органов и др., данные области в большей степени подвержены коррупции нежели в областях культуры или воспитания. Бошно С.В. [28] также обращает внимание на более коррупционные сферы деятельности и делает акцент на антимонопольное законодательство, законодательство о банкротстве, рекламе, валютном контроле, а также законодательство, регулирующее импортно-экспортные операции.

Аналогичной позиции придерживается и Будатаров С.М. и отмечает, что на первом шаге оценке нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность необходимо разобратся в специфике деятельности органов власти, учреждений, а также общественных отношений, на регулирование которых направлен нормативный акт (проект). Автор обращает внимание на то, что прежде чем преступить к антикоррупционной экспертизе необходимо также изучить особенности ее проведения. Будатаров С.М. выделил следующие четыре основных особенности оценки нормативных правовых актов (проектов) [7]:

- юридическая сила нормативного правового акта (проекта);
- определение цели принятия нормативного правового акта (проекта);
- профессиональная деформация служащих органов власти, являющихся разработчиками соответствующего нормативного правового акта (проекта);
- специфика внутренней организации деятельности органа власти.

Определение юридической силы нормативного акта (проекта) является важным при его исследовании на коррупциогенность и позволяет определить место правового акта в системе актов федерального или регионального уровня, в зависимости от того в ведении какого уровня находится решение того или иного вопроса, таким образом, будет определено и место органа власти издавшего акт в системе правотворческих органов власти, компетенция органа, а также характер нормативных актов, издаваемых данным органом власти. Будатаров С.М. отмечает, что акт высшей юридической силы по отношению к иному нормативному акту регулирует

наиболее ключевые общественные отношения и поэтому чем выше юридическая сила правового акта, тем более абстрактна норма права, т.е. конкретное правило поведения, закрепленное в законе, которое содержит в себе общие или наиболее существенные признаки той или иной ситуации и не регулирует ее частные стороны [7]. Данную особенность в своей работе также выделяет и Чистотина О.Н и подчеркивает, что, как и при правовой экспертизе, так и при антикоррупционной следует определять место того или иного нормативного акта (проекта) в их иерархии, т.к. нормативный акт (проект), подлежащий экспертизе, не может рассматриваться изолированно от всей системы правовых актов (проектов) частью которой он является [29].

Следующей особенностью автор определяет цель принятия акта. Целью любого правового акта (проекта) является заинтересованность органа в обеспечении потребностей общества. Соответственно, другие цели власти определяются как коррупционные и лишь создают видимость активной деятельности органов по регулированию интересов общества. Чистотина О.Н. в своей работе также обращает внимание, что при проведении антикоррупционной экспертизы особое внимание следует уделять анализу целей правового регулирования акта [16].

При проведении оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность эксперт также должен учитывать, что наличие коррупционных проявлений в соответствующем акте может быть вызвано профессиональной деформацией служащих того или иного органа власти, а также может в целом влиять на разработку данного нормативного акта. Причиной такой деформации может являться монотонность выполняемой работы государственными и муниципальными служащими, утомляемость или психическая напряженность. Соответственно монотонность выполняемой работы вызвана тем, что служащий осуществляет выполнение однообразных действий в своей профессиональной области, ежедневно решает однообразные проблемные ситуации; утомляемость может быть вызвана несоответствием способностей служащего требованиям соответствующей должности либо отсутствием мотивации к трудовой деятельности, а также и монотонностью работы; психическая напряженность может быть вызвана трудными трудовыми условиями. Основной и важной задачей государственного или муниципального служащего является решение проблем людей. Таким образом, необходимо «применить» на себе роль другого постороннего человека, что также сказывается на профессиональной деятельности. Следующий причиной профессиональной деформации может служить давление на служащего со стороны ведомства, когда интересы ведомства первостепенны, а только потом во внимание принимаются интересы общества и его проблемы. Таким образом, к профессиональной деформации можно отнести монотонию, утомляемость, пренебрежительное отношение к гражданам, незаинтересованность в решении проблем общества или отчужденность от них, приоритет интересов руководителя или ведомства над интересами общества, от-

существование мотивации у государственных или муниципальных служащих и др., которые напрямую связаны с выполняемой деятельностью сотрудников, являющихся разработчиками соответствующих нормативных актов (проектов).

Последней особенностью проведения антикоррупционной экспертизы была отмечена специфика внутренней организации деятельности органа власти. К данной специфике Будатаров С.М. относит единоначалие, субординацию, а также необходимость в строгом определении обязанностей должностных лиц и необходимость строгого распределения функций, что исключала бы их дублирование [7]. Таким образом, если соответствующим ведомственным актом закреплено, что служащий обязан принимать количество документов равное трем, то он не сможет поступить иначе и сократить или увеличить соответствующее количество документов по собственному желанию. Помимо прочего автор обращает внимание, что о качестве того или иного нормативного правового акта (проекта) может сказать выполнение служащим таких принципов как справедливость, безвозмездность, беспристрастность, добросовестность и разумность. Изучение и учет всех описанных особенностей при проведении антикоррупционной экспертизы способствует качественному анализу нормативных правовых актов (проектов).

Кудашкин А.В., Бошно С.В., Власов И. С., Кошаева Т. О., Найденко В. Н. и др. определяют, что на первом этапе проведения экспертизы ключевым является анализ общественных отношений. Следует отметить, что мнения всех отмеченных авторов, за исключением, Бошно С.В., совпадают с рекомендациями по проведению антикоррупционной экспертизы, содержащимися в постановлении Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 23.11.2012 № 38-18 «О Рекомендациях по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [19, 28, 21, 29]. Таким образом, предварительный этап оценки нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность включает в себя реализацию следующих процедур: сбор информации; выбор документа; анализ отношений, регулируемых выбранным документом. Соответственно, первоначально осуществляется сбор необходимой информации, в качестве которой могут выступать литература, а также материалы периодического издания по соответствующему вопросу. Экспертом могут быть приняты во внимание результаты социологических исследований, которые проводились по рассматриваемому вопросу, а также целесообразна проработка практики применения данного акта, после чего эксперт переходит к выбору нормативного правового акта и анализу регулируемых им отношений. Однако Будатаров С.М. придерживается иной точки зрения в данном вопросе и сбор необходимой информации выделяет в отдельный этап проведения антикоррупционной экспертизы – исследовательский, а первый этап, как отмечалось ранее, включает лишь анализ деятельности органа власти и общественных отношений [7]. Кудашкин А.В. также отмечает, что на данном предварительном

этапе осуществляются еще ряд мероприятий, к которым следует отнести формирование распорядительной документации с целью закрепления за определенными сотрудниками проведения антикоррупционной экспертизы и закрепляющими механизм ее проведения, а также проведение межведомственных совещаний с менеджерами правотворческих органов по оценке нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность по вопросу координации деятельности ее проведения соответствующими субъектами, которые задействованы в осуществлении данной экспертизы [20].

Бошно С.В. не представляет конкретную градацию проведения экспертизы по этапам, а предлагает алгоритм действий эксперта при проведении оценки нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность, которые можно представить и сформировать в виде основных стадий проведения соответствующего рода экспертизы и, соответственно, первый шаг или иначе говоря предварительный этап включает в себя установление органа, который является разработчиком рассматриваемого нормативного правового акта (проекта), определение даты издания акта (проекта), определение состояния предмета экспертизы на сегодняшний день (опубликован или не опубликован документ) и определение отношений, которые регулирует нормативный акт (проект) [28].

Таким образом, на первом этапе проведения оценки нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность эксперту необходимо определить какие общественные отношения подлежат регулированию данным нормативным актом (проектом) и осуществляется ли принятие соответствующего нормативного акта (проекта) с целью обеспечения интересов общества и в чем заключается обеспечение этих интересов: направлен ли нормативный правовой акт (проект) на защиту соответствующих общественных отношений или на их урегулирование. Отсюда следует, что все нормативные акты (проекты) также можно представить следующим образом: к первой группе относятся акты тех должностных лиц органов власти в чьи обязанности входит урегулирование общественных отношений и ко второй – в чьи обязанности входит, соответственно, охрана общественных отношений. Ответы на вышеуказанные вопросы позволят эксперту определить значимость рассматриваемого нормативного правового акта (проекта) интересам общества. Следует отметить, что порядок проведения антикоррупционной экспертизы на предварительной стадии, по мнению таких авторов как Чистотина О.Н. и Будатаров С.М., в некотором отношении отличны от точки зрения иных, рассмотренных ранее авторов. По мнению Чистотиной О.Н. и Будатарова С.М. на данном этапе осуществляется и оценка нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность [16, 7]. Однако хотелось бы поддержать точку зрения остальных авторов, которые выделяют данную процедуру в отдельный этап, т.к. анализ нормативных актов (проектов) на выявление в них коррупциоген-

ных факторов представляет собой сложный процесс, требующий высоких умственных и временных затрат, который должен соблюдаться в соответствующей последовательности в целях исключения неблагоприятного исхода – ущемления общественных интересов.

Следующий этап – проведение оценки нормативных правовых актов (проектов) на коррупциогенность: определение в тексте нормативного акта (проекта) коррупциогенных факторов. Соответственно, эксперт при проведении антикоррупционной экспертизы осуществляет выявление коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также факторов, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Следует отметить, что прежде чем преступить к выявлению дефектов норм по мнению Кудашкина А.В., Власова И. С., Кошаевой Т. О., Найденко В. Н. и др. эксперту необходимо провести функциональный анализ деятельности органа власти исходя из рассматриваемого нормативного правового акта (проекта), а также ограничиваясь соответствующим нормативным документом [19,21]. При анализе алгоритма проведения экспертизы, разработанного Бошно С.В. [28], было отмечено, что на данном этапе эксперту следует разобраться регулирует ли соответствующий нормативный правовой акт (проект) отношения между органом власти и физическим или юридическим лицом, и следующим шагом эксперту важно сформировать перечень функций органа власти в отношении физических или юридических лиц, на которые могут быть наложены соответствующие ограничения или в отношении которых могут быть сформированы определенные требования, в качестве требований и ограничений, как отмечает автор, могут выступать, например, контрольные ограничения или требования о представлении информации и др. После чего эксперт приступает к выявлению норм, содержащих коррупционные проявления и в случае если эксперт не уверен в собственных результатах, полученных при проведении экспертизы, то ему следует потребовать, чтобы оценка нормативных правовых актов (проектов) была проведена специалистами, имеющими соответствующую подготовку.

Как отмечалось ранее, Будатаров С.М. определяет данный этап как исследовательский, на котором осуществляется сбор необходимой информации, ее проработка, или иначе говоря, анализ, проверка, а также опросы и граждан, и представителей власти. Помимо указанного автор дополнительно относит к данному этапу исследования, направленные на решение какой-либо проблемы в короткие сроки и формирование рекомендаций по соответствующей проблематике. По мнению Будатарова С.М. методы выявления положений нормативных правовых актов (проектов), содержащих условия для проявления коррупции, должны подразумеваться в антикоррупционной экспертной исследовательской части методики. Соответственно к дан-

ным методам можно отнести моделирование ситуаций, личный опыт эксперта, анализ действий представителей власти, в чью компетенцию входит обеспечение общественных интересов, а также наблюдение за соответствующими действиями, опросы граждан и изучение научных исследований по необходимой тематике [7].

Завершение этапа оценки актов (проектов) на коррупциогенность осуществляется по результату выявления в нормативном правовом акте (проекте) дефектов норм или коррупциогенных факторов. После чего проведение антикоррупционной экспертизы подходит к заключительной стадии – формированию экспертного заключения и его направления в орган, который является разработчиком соответствующего нормативного документа. Следует отметить, что не все авторы единогласно определяют данные мероприятия в заключительный этап антикоррупционной экспертизы, например, по мнению Кудашкина А.В. результаты исследования актов на коррупциогенность формируются также на втором этапе экспертизы, а на завершающей стадии осуществляется сбор и систематизация информации, которая характеризует эффективность проведения антикоррупционной экспертизы; формирование предложений, направленных на изменение работы в связи с намеченными мероприятиями по результатам проведения экспертизы, а также формирование отчетности, необходимой для освещения вышестоящих органов о результатах проведенной работы [19]. По мнению Власова И. С., Кошачевой Т. О., Найденко В. Н. и др. заключительный этап имеет название «подготовка экспертного заключения», следовательно, можно предположить, что проведение антикоррупционной экспертизы заканчивается на этапе формирования ее результатов, таким образом, донесение данных результатов до разработчика уже не относится к завершению проведения экспертизы [21]. Соответственно, в работе представлена точка зрения Будатарова С.М., который включает в данный этап направление результатов до разработчика. Здесь следует отметить, что ключевой задачей проведения антикоррупционной экспертизы выступает устранение положений нормативного акта (проекта), которые содержат коррупционные проявления, но в полной мере данную задачу можно будет считать выполненной только в случае донесения данной информации до органа, который является разработчиком соответствующего нормативного документа, и который не только принял к сведению данное заключение, но и исключил все указанные дефекты норм в изданном нормативном акте (проекте).

Таким образом, на основании мнений авторов статей, научных и исследовательских работ были сформированы основные этапы экспертизы. Соответственно, в таблице 1.6 обобщены и представлены выше описанные точки зрения.

Таблица 1.6 – Проведение антикоррупционной экспертизы на основании мнений авторов статей, научных и исследовательских работ

Этапы проведения антикоррупционной экспертизы	Характеристика этапа проведения антикоррупционной экспертизы
Подготовительный	Определение и анализ объекта антикоррупционной экспертизы в соответствующем нормативном правовом акте (проекте)
	Определение цели принятия соответствующего нормативного правового акта (проекта)
	Сопоставление объекта антикоррупционной экспертизы, определенного в данном нормативном документе, с наиболее коррумпированными сферами деятельности
	Сбор необходимой информации
	Учет особенностей проведения антикоррупционной экспертизы
Основной	Анализ деятельности органа, издавшего соответствующий нормативный правовой акт (проект)
	Определить регламентирует ли соответствующий нормативный правовой акт (проект) отношения между органом власти и физическим или юридическим лицом
	Определение функций органа по отношению к физическому или юридическому, которые могут иметь ограничения
	Выявление коррупциогенных факторов в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденной Правительством Российской Федерации или иной методикой
Заключительный	Формирование экспертного заключения
	Направление экспертного заключения органу, разработавшему соответствующий нормативный правовой акт (проект)

В завершение следует отметить, что на каждом этапе проведения антикоррупционной экспертизы эксперты используют определенные методы познания. К таким методам познания следует отнести [30]: логический; социологический; функциональный анализ; экстраполяцию; системный анализ; метод экспертных оценок; статистические методы.

Как отмечают Кочура В.И., Дмитриев Д.А., Кудашкин А.В., Власов И. С., Кошаева Т. О., Найдено В. Н. и др. базовым или основным методом познания является *логический* [25, 20-21]. Метод предполагает переход к изучению частей от изучения целого, который направлен на ликвидацию коррупционности соответствующего нормативного акта (проекта) посредством исключения норм, содержащих коррупционные проявления. Иначе говоря, для того чтобы нейтрализовать коррупцию в нормативном документе или его проекте, которые в данном случае представляют собой «изучение целого», следует перейти к выявлению и устранению коррупциогенных факторов и дефектов норм, представляющих собой «изучение частей» данного правового акта (проекта).

Применение метода *функционального анализа* направлено на выявление эффективного или не эффективного функционирования соответствующего нормативного правового акта (проекта) при его исполнении определенными органами власти. Отсюда следует, что положения нормативной документации целенаправленно формируются для приведения в исполнения данных норм властными органами. Данный метод позволяет провести анализ и изучить орга-

низационную структуру органа, его компетентность, специализацию, уровень заинтересованности работников в трудовой деятельности, а также обеспеченность органа власти необходимым объемом ресурсов. Таким образом, результаты данного анализа представят нам достоинства и недостатки в деятельности властного органа, наличие или отсутствие дублированных функций, а также наличие или отсутствие необходимого объема средств.

Следующим и не менее важным методом является *социологический*. Данный метод направлен на формирование обратной связи от граждан в сторону органов власти с целью выявления мнения общества по вопросу эффективности порядка или условий, закрепленных в действующем нормативном правовом акте или его проекте. Таким образом, можно сделать вывод, что применение социологического метода осуществляется на первом – предварительном этапе антикоррупционной экспертизы, либо на втором, если принимать во внимание точку зрения такого автора как Будатаров С.М.

Наиболее важным методом является метод *экстраполяции*, который заключается в прогнозировании: определении будущего состояния объекта при наличии сведений о нем в прошлом и настоящем. Таким образом, применение соответствующего метода при проведении антикоррупционной экспертизы заключается в том, что эксперт в случае выявления коррупциогенной нормы формирует прогноз ее последствий при сохранения данного положения в нормативном правовом акте (проекте).

Следующий научный метод познания, используемый экспертами при исследовании нормативных актов (проектов) на коррупциогенность, *системный анализ*. При применении данного метода эксперт устанавливает взаимосвязь между нормами, а также положениями в рамках соответствующего правового акта (проекта). Использование метода также осуществляется при сопоставлении данного акта (проекта) с действующим законодательством, а также правоприменительной практики в определенной области.

Метод экспертных оценок, в качестве основы которого выступает информация, полученная экспертами в процессе формализованных процедур сбора данной информации и обобщения мнения экспертов. Таким образом, данный метод позволяет использовать при проведении антикоррупционной экспертизы независимые суждения экспертов, которые на основе собственного опыта могут определить: возможные коррупционные схемы; влияние какого-либо коррупциогенного фактора, дефектов норм на общественные отношения, регулируемые соответствующим нормативным актом (проектом); рекомендации по вопросу исключения коррупциогенных факторов, выявленных в правовом акте (проекте).

В области антикоррупционной экспертизы, как и в иных сферах не обойтись без статистических методов, которые позволяют обрабатывать информацию, содержащую количественное

выражение. Таким образом, антикоррупционная экспертиза представляет собой трудоемкий процесс, требующий специальной подготовки субъектами ее проведения.

В рамках данного раздела рассмотрены основные элементы антикоррупционной экспертизы; сформировано определение данного термина в связи с его отсутствием в действующей нормативной базе, регулирующей рассматриваемую сферу деятельности; проведен анализ методик проведения экспертизы, как действующих ранее, так и действующей на сегодняшний день и сформирован перечень преимуществ и недостатков методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 [9]; рассмотрен процесс проведения антикоррупционной экспертизы в соответствии с методическими подходами авторов статей, научных и исследовательских работ, в результате чего сформированы основные этапы проведения антикоррупционной экспертизы и перечень действий, необходимых для выполнения экспертом. Следует отметить, что соответствующие действия не закреплены в методике и других действующих нормативных актах. В конце раздела процесс проведения антикоррупционной экспертизы рассмотрен на примере исполнительного органа власти Томской области.

2 АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

2.1 Аналитический обзор федеральных и региональных информационных ресурсов, обеспечивающих деятельность органов государственной власти и их подотчетность гражданскому обществу

2.1.1 Федеральные информационные ресурсы

Ввиду активного развития информационных технологий целесообразно их использование, как органами государственной власти, так и гражданами, в целях проведения оценки нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. Информационные технологии обеспечивают оперативную обработку данных, их предоставление и распространение, а также хранение большого объема информации. Соответственно, следующим шагом необходимо провести анализ существующих информационных ресурсов и определить наличие или отсутствие у них функциональных возможностей, обеспечивающих проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Обзор федерального портала проектов нормативных правовых актов

На современном этапе развития информационных технологий имеет место внедрение государственных порталов, в связи с чем целесообразно обратить внимание на следующие нормативные акты: указ Президента РФ от 7 мая 2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [31], а также постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» [32].

Указ Президента Российской Федерации закреплял за Правительством Российской Федерации до 1 сентября 2012 года обеспечить создание ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет предназначенного для размещения на нем информации о процессе разработки проектов нормативных правовых актов, а также ходе и результатах общественного обсуждения данных проектов. Соответствующий ресурс предназначен для федеральных органов исполнительной власти, чьи проекты подлежат размещению.

Постановление Правительства Российской Федерации, в свою очередь, закрепляло правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. В соответствии с данным нормативным актом все федеральные органы исполнительной власти обязаны размещать соответствующие проекты нормативных актов на данном портале, а также организовывать их общественное обсуждение, начиная с 15 апреля 2013 года.

Таким образом, федеральный портал проектов нормативных правовых актов [33] сформирован в целях обеспечения подотчетности органов власти гражданскому обществу, информационной гласности органов государственной власти и представляет собой официальный сайт с размещенной информацией о проектах нормативных актов.

На сегодняшний день на данном ресурсе размещено 56197 проектов, в целях обеспечения оперативного поиска необходимой информации, на портале имеется расширенный поиск, позволяющий отбирать или фильтровать правовые акты в зависимости от их разработчика, вида документа, процедуры, вида экономической деятельности и др.

В результате анализа данного портала также был определен перечень нормативных актов, подлежащих размещению: проекты федеральных законов; проекты Указов Президента Российской Федерации; проекты Постановлений Правительства Российской Федерации; проекты ведомственных актов; проекты плана проведения оценки фактического воздействия; проекты Евразийской экономической комиссии; проекты федеральных законов, принятых Государственной Думой Российской Федерации во втором чтении; проекты федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой Российской Федерации во втором чтении.

Следует отметить, что на сегодняшний день возможность размещения проектов федеральных законов, а также федеральных конституционных законов представлена в тестовом режиме: соответствующие правовые акты пока не размещены на сайте, но отмечены в качестве атрибутов в поиске ресурса.

На главной странице федерального портала представлено пять вариантов меню, закрепляющих его возможности: «Узнать», «Обсудить», «Оценить», «Проверить» и «Предотвратить».

Первое вышеуказанное меню позволяет узнать о всех законодательных инициативах. **«Узнать»** обязывает соответствующие органы власти размещать информацию обо всех этапах подготовки проектов нормативных актов, а также рассматривать все поступившие от заинтересованных сторон предложения. В целях получения необходимой информации по вопросу законодательных инициатив, рассматриваемое меню также позволяет тем или иным заинтересованным лицам осуществить подписку на интересующие темы. Таким образом, данный портал обеспечивает возможность получения актуальной информации о каждом шаге подготовки проектов, а также предоставляет возможность участвовать в оценке и обсуждении проектов, размещенных на данном ресурсе.

Меню **«Обсудить»** соответственно позволяет непосредственно перейти к процедуре обсуждения, имеющихся на портале, проектов актов, а также сформировать и предложить свое мнение в целях их улучшения. Следует отметить, что процедура обсуждения осуществляется в отношении каждого, представленного на сайте, проекта и проводится на двух этапах его подготовки [33]:

- «Уведомление о начале разработки»;
- «Текст проекта».

В ходе проведения общественного обсуждения соответствующий орган власти устанавливает срок, в течение которого заинтересованные лица могут размещать свои предложения по данному проекту и такой срок, согласно [32], не должен составлять менее 15 календарных дней. Помимо прочего ведомство указывает контактную информацию с целью сбора рекомендаций по совершенствованию положений текста документа. Наличие на портале реквизитов органов власти обеспечивает возможность гражданам направлять предложения не только посредством использования федерального ресурса, а также с помощью электронного или почтового адреса разработчика проекта правового акта.

Возвращаясь к описанным этапам подготовки документов, следует обратить внимание, что шаг «*Уведомление о начале разработки*» допускает граждан к самой ранней стадии в подготовке проекта документа: именно здесь заинтересованные участники имеют возможность отразить и продемонстрировать свой подход в реализации стоящих перед разработчиком задач, а также желаемую концепцию правового акта. В обязательном порядке общественное обсуждение осуществляется в отношении текста проекта документа.

Все предложения участников, поступившие в указанный органом власти срок, подлежат обязательному им рассмотрению. Помимо этого, орган власти обязан представить результаты рассмотрения полученных предложений в сводке предложений, размещаемая на портале в ходе завершения соответствующего этапа.

Необходимо отметить, что не все правовые акты подлежат общественному обсуждению. Исключение составляют акты, для которых установлен иной порядок проведения общественного обсуждения, а также акты, предназначенные для служебного пользования, секретные документы и другие. К правовым документам первого типа относятся проекты актов, проходящие оценку регулирующего воздействия, а также проектов ведомственных нормативных правовых актов, утверждающих административные регламенты предоставления государственных функций и оказания государственных услуг [33]. Полный перечень нормативных актов, не подлежащих размещению на данном портале представлен в п.2 постановления Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

Меню «Оценить» позволяет провести оценку влияния законов на бизнес. Органы власти принимают нормативные правовые акты, которые затрагивают ведение предпринимательской деятельности и которые сопровождаются рисками возникновения новых издержек и обяза-

тельств предпринимателей. Инструмент оценки регулирующего воздействия (далее ОРВ) позволяет убедиться или не убедиться в целесообразности формирования тех или иных правил и требований, дает возможность определить наиболее оптимальный вариант разрешения проблемной ситуации.

Таким образом, ОРВ представляет собой комплекс аналитических процедур, проводимых органами власти, и направленных на проведение оценки экономических последствий введения нового или применения существующего государственного регулирования. Иначе говоря, меню «Оценить» дает возможность проанализировать предложенные способы регулирования, рассмотреть альтернативы данному варианту, а также провести консультирование с теми, кто будет обязан соблюдать закрепленные правила, после принятия соответствующего правового документа и самое главное выявить наилучший способ решения проблемы.

Меню «*Проверить*» позволяет оценить эффективность действующих законов, иначе говоря в рамках данной функции сайта граждане получают возможность осуществлять оценку фактического воздействия (далее ОФВ). ОФВ осуществляется в отношении нормативных актов, прошедших ОРВ, тем самым определяя взаимосвязь между результатами проведения ОРВ и эффектом, полученным в результате принятия данных нормативных актов.

В рамках данной работы главным является меню «*Предотвратить*», которое позволяет гражданам принимать участие в выявлении и исключение коррупциогенных факторов из текстов проектов нормативных правовых актов, иначе говоря, закрепляет проведение независимой антикоррупционной экспертизы. Разработчик проекта правового акта при размещении документа на портале отмечает информацию о сроках проведения оценки актов на коррупциогенность.

Следует отметить, что не каждое заинтересованное лицо может реализовать соответствующую возможность. Независимая антикоррупционная экспертиза представляет собой один из этапов разработки проекта правового акта, на котором, аккредитованные Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов, как физические, так и юридические лица определяют коррупционные составляющие в текстах правовых документов в соответствии с методикой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96. Существуют определенные требования ограничивающие соответствующий круг возможных экспертов и которые закреплены административным регламентом Министерства юстиции от 27.07.2012 № 146 [34]. Таким образом, экспертами могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет, а также юридические лица, имеющее в своем штате не менее 3 работников, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специально-

сти не менее 5 лет. Соответствующий реестр независимых экспертов представлен на официальном сайте Министерства юстиций Российской Федерации: количество юридических лиц, аккредитованных на проведение соответствующей оценки на 6 ноября 2018 года составило 401 ед., физических лиц – 2451 человек [35]. В Томской области эксперты-юридические лица представлены томским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» и уполномоченным по правам человека в Томской области, количество физических лиц, выступивших в роли эксперта от области составило 11 человек. Следует отметить, что по образованию эксперты юристы, инженеры, инженеры-экономисты, учителя и журналисты.

Заключения, сформированные экспертами по результатам проведения экспертизы, не доступны для просмотра на портале. На данном ресурсе представлена информация, что независимые эксперты вправе опубликовывать заключения по проведению оценки актов на коррупциогенность в паспорте проекта [33], однако, проанализировав ряд нормативных актов, соответствующих результатов не обнаружено. Следует предположить, что не аккредитованным на проведение оценки актов на коррупциогенность лицам соответствующие заключения не доступны, также на данном ресурсе нет возможности увидеть какое количество экспертов приняло участие в проведении экспертизы по какому-либо проекту правового акта.

Эксперты в результате формирования заключения направляют его на электронный адрес органа власти, который является разработчиком данного нормативного акта, а также копию заключения дополнительно отправляют на электронный адрес Министерства юстиции Российской Федерации. Портал позволяет оставить свое мнение или закрепить файл с предложениями по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы, в случае отсутствия аккредитации у пользователя ресурс обращает внимание на необходимость ее прохождения, в противном случае размещение предложений невозможно.

Таким образом, федеральный портал проектов нормативных актов предоставляет возможность экспертам размещать свои рекомендации, однако процедура перенаправления заключений на адрес органа-разработчика и Министерства юстиции России не автоматизирована и осуществляется экспертами «вручную». Соответствующий портал лишь сосредотачивает все нормативные правовые акты в одном месте. Процедура проведения независимой антикоррупционной экспертизы посредством использования данного ресурса, отражающая отмеченные недостатки, представлена в приложении В на рисунках В.1, В.2 и В.3 в нотациях IDEF0. На рисунках В.4, В.5 и В.6 приложения В отображен модернизированный процесс проведения экспертом оценки актов на коррупциогенность, включающий автоматическое направление ре-

зультатов экспертизы в соответствующие органы, а также возможность получения всей необходимой информации о процедуре регистрации в качестве независимого эксперта без обращения в Минюст России.

Рассматривая и другие возможности портала, отметим, что данный ресурс позволяет пользователям ознакомиться с количеством просмотров текста правового акта, комментариев, размещенных к тому или иной проекту документа, а также с их рейтингом. Рейтинг, в свою очередь, фиксирует количество пользователей, проголосовавших за принятие соответствующего документа либо против; так, например, проект федерального закона, подготовленный Минфином России «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» на 23 ноября 2018 года просмотрели 2075 раз, количество комментариев к проекту составило 4, при этом рейтинг отсутствует, что можно увидеть на рисунке 2.1. Создан проект Минфина России был 22 сентября 2018 года.

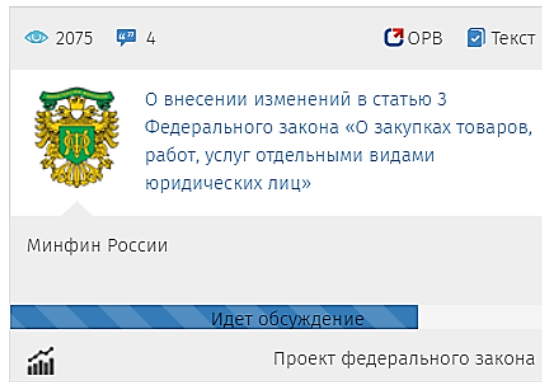


Рисунок 2.1 – Карточка состояния проекта федерального закона Минфина России

Следует отметить, что наибольшее число просмотров и комментариев приходятся на те проекты правовых документов, в отношении которых осуществляется ОРВ. Так, например, на 24 декабря 2017 года проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» и статью 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части розничной торговли лекарственными препаратами» имеет 3638 просмотров и 700 проголосовавших против принятия данного закона пользователей, а проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности авиации общего назначения» имеет 1924 просмотра, 105 комментариев и 5 пользователей проголосовали против принятия данного акта, что можно увидеть на рисунках 2.2 и 2.3. Важно отметить, что доступа к соответствующим комментариям также не предоставляется.

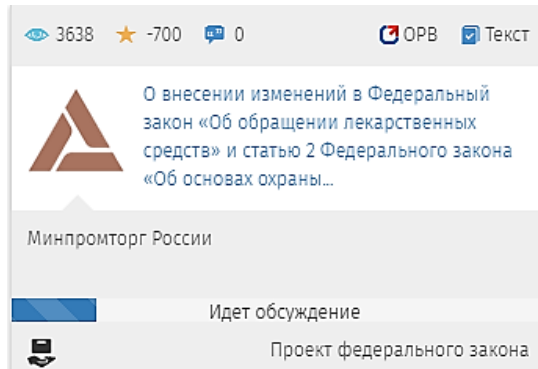


Рисунок 2.2 – Карточка состояния проекта федерального закона

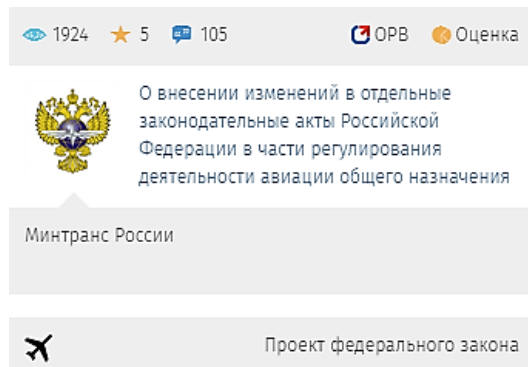


Рисунок 2.3 – Карточка состояния проекта федерального закона

Возвращаясь к проведению независимой антикоррупционной экспертизы, отметим, что были проанализированы проекты документов за период с 19 сентября 2017 года по 19 сентября 2018 года, с 19 сентября 2016 года по 19 сентября 2017 года и с 19 сентября 2015 года по 19 сентября 2016 года и лишь к одному из рассмотренных 3753 актов был оставлен один комментарий. Соответствующий анализ был проведен из предположения, что ряд заинтересованных сторон, не имеющих возможности оставить свои результаты проведения экспертизы в связи с невозможностью прохождения аккредитации, могут разместить заключения на этапе формирования предложений к проекту документа.

Таким образом, в ходе рассмотрения Федерального портала проектов нормативных правовых актов были определены следующие недостатки ресурса: возможности данного сайте не позволяют ознакомиться с результатами проведения независимой антикоррупционной экспертизы (в данном случае имеется ввиду не только отсутствие доступа у пользователей не аккредитованных на проведение экспертизы к заключениям экспертов, но также отсутствие функции у Единого ресурса, позволяющей увидеть динамику проведения независимой антикоррупционной экспертизы, т.е. какое количество независимых экспертов провело экспертизу в отношении каждого проекта правового акта, какие коррупциогенные факторы были выявлены в ходе ее проведения), отсутствие доступа к комментариям пользователей, сформированных к

проектам документов и еще одна из проблем, – это неактивное использование данного портала населением. Соответствующая проблема была выявлена в ходе анализа просмотров, комментариев, а также рейтингов проектов нормативных актов. Еще одним из недостатков данного портала выступает отсутствие информации о процедуре регистрации в качестве независимого эксперта. Получение такой информации возможно лишь при непосредственном обращении в Министерство юстиции Российской Федерации.

Обзор автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Введение в эксплуатацию системы обеспечения законодательной деятельности единой государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (далее СОЗД «Законотворчество») [36] закреплено распоряжением Руководителя Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.07.2017 № 2-96 «Об опытной эксплуатации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Системы обеспечения законодательной деятельности единой государственной автоматизированной системы «Законотворчество» [37]. На сегодняшний день данная СОЗД введена как пробная версия и создана на основе ранее действующей автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД), введенной в действие в 2001 году.

Предназначение АСОЗД заключалось в обеспечении деятельности Государственной Думы Российской Федерации, посредством предоставления необходимой информации о стадиях рассмотрения законопроектов, а также результатов их рассмотрения. Согласно [37] работу данной системы обеспечивали аппараты комитетов Государственной Думы, Секретариат Совета Государственной Думы, Отдел по работе с документами Секретариата Председателя Государственной Думы, Управление документационного обеспечения, Организационное управление, Правовое управление, Управление информационно-технологического обеспечения и Парламентская библиотека. Соответствующие подразделения имели автоматизированные рабочие места, посредством которых осуществлялось введение информации о поступлении тех или иных законопроектов в Государственную Думу Российской Федерации, помимо этого вносились сведения об этапах законодательного процесса, а также об опубликовании законов, прошедших процедуру подписания Президентом Российской Федерации. Функциональные возможности АСОЗД также позволяли размещать электронные версии документов.

Таким образом, к основным функциям системы следует отнести такие возможности как сбор, хранение и обработку информации, предоставляемой пользователям; размещение текстов законов, проектов законов и иной сопутствующей документации в электронном виде; быстрый поиск необходимых сведений, содержащихся в системе, а также расчет статистических показателей, касающихся хода законодательного процесса, а также его результатов.

Рассматривая функционал и назначение СОЗД «Законотворчество» отметим, что данная система также направлена на автоматизацию работы Государственной Думы, что обеспечивается хранением, обработкой и предоставлением актуальной информации об объектах законотворчества и стадиях их рассмотрения не только сотрудникам законодательного органа власти, но и другим пользователям.

В системе представлены следующие объекты законотворчества: законопроекты, проекты постановлений, а также проекты законодательных инициатив. Ход их рассмотрения представлен в таблице 2.1.

Представленные в таблице 2.1 стадии, также, как и в ранее действующей АСОЗД, сопровождаются размещением в СОЗД «Законотворчество» соответствующего перечня документов в зависимости от этапа рассмотрения объекта законотворчества. Так, например, на стадии внесения законопроекта «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» в Государственную Думу в системе представлены такие документы, как текст самого законопроекта, пояснительная записка к законопроекту, финансово-экономическое обоснование, сопроводительное письмо СПЗМ и перечень НПА Президента Российской Федерации, Правительства и федеральных органов исполнительной власти, которые признаются утратившими силу, приостановленными, подлежат изменению или принятию. На стадии предварительного рассмотрения законопроекта пользователи могут ознакомиться с проектом решения Совета Государственной Думы, письмом, направленным в Совет Государственной Думы, ответом Правового управления на соответствие 104 статьи Конституции Российской Федерации, а также решением профильного комитета [36].

Проанализировав документы, сопровождающие законодательный процесс, следующим шагом отметим заключения Правового управления, формируемые в результате проведения правовой экспертизы. Обратим внимание, что согласно ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» 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 [8]. Таким образом, выявление коррупционных правонарушений в текстах нормативных актов осуществляется в ходе оценки соответствия нормативного акта Конституции Российской Федерации, действующему законодательству, а также в ходе оценки соответствия данного акта требованиям юридической техники. Следовательно, указанный ресурс также целесообразно рассматривать, как антикоррупционный инструмент, обеспечивающий

гласность в деятельности законодательного органа власти Российской Федерации. Однако данная система позволяет гражданам лишь знакомится с соответствующими результатами экспертизы, внесение каких-либо изменений или формирование предложений и их размещение в системе является невозможным, что обусловлено задачами СОЗД «Законотворчество».

Таблица 2.1 – Стадии рассмотрения объектов законотворчества [36]

	Объект законотворчества		
	Законопроекты	Проекты постановлений	Проекты законодательных инициатив
Стадии рассмотрения	Внесение законопроекта в Государственную Думу	Внесение проекта постановления в Государственную Думу • Регистрация проекта постановления в САДД Государственной Думы	Регистрация проекта законодательной инициативы
	Предварительное рассмотрение законопроекта, внесенного в Государственную Думу	Рассмотрение проекта постановления, внесенного в Государственную Думу • Принятие профильным комитетом решения о представлении проекта постановления в Совет Государственной Думы • Рассмотрение Советом Государственной Думы проекта постановления, внесенного в Государственную Думу • Рассмотрение проекта постановления Государственной Думой • Официальное опубликование постановления Государственной Думы	Отзыв проекта законодательной инициативы с рассмотрения Совета законодателей
	Рассмотрение законопроекта в первом чтении		Рассмотрение проекта законодательной инициативы ответственным секретарем Совета законодателей
	Рассмотрение законопроекта во втором чтении		Рассмотрение проекта законодательной инициативы заместителем сопредседателя Совета законодателей
	Рассмотрение законопроекта в третьем чтении		Рассмотрение проекта законодательной инициативы комиссией Совета законодателей
	Прохождение закона в Совете Федерации		Подготовка заключения комиссии Совета законодателей по проекту законодательной инициативы
	Прохождение закона у Президента Российской Федерации		Принятие решение по проекту законодательной инициативы комиссией Совета законодателей
	Опубликование закона		Принятие решения по проекту законодательной инициативы заместителем сопредседателя Совета законодателей
			Принятие решения по проекту законодательной инициативы Президиумом Совета законодателей

Помимо процесса рассмотрения объектов законотворчества автоматизированная система позволяет пользователем знакомиться с необходимым перечнем документов для мероприятий,

плановых документов, а также иных документов. В качестве соответствующих мероприятий выступают заседания Государственной Думы и Совета Государственной Думы.

Порядок работы Государственной Думы содержит информацию о датах выступления депутатов с докладами по вопросам законопроектов и проектов постановлений. Граждане могут просматривать протоколы заседаний Государственной Думы за период с 1996-2019 года, в соответствующих документах содержится информация о принятых решениях в ходе заседания, а также данные о количестве депутатов, проголосовавших «за», «против» принятия проекта закона, воздержавшихся и др. Также в данной системе можно ознакомиться с результатами рассмотрения объектов законотворчества на определенную дату, где информация представлена в табличной форме, отражены ответственный комитет, а также непосредственный результат по данному законопроекту или проекту постановления (принять постановление, закон, перенести рассмотрение и др.). В меню «Плановые документы» представлена информация об актуальном распорядке работы Государственной Думы, календарь рассмотрения вопросов законодательного органа, где соответствующие законопроекты сформированы по тематическим блокам и отмечена дата их рассмотрения, субъекты права законодательной инициативы, а также ответственные комитеты, вдобавок в меню представлена программа законопроектной работы комитетов и др. документы.

Следует отметить, что в результате отклонения того или иного законопроекта Президентом Российской Федерации и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации формируется информация, содержащая причины соответствующего решения, которая также размещена в СОЗД «Законотворчество», однако данные представлены за период с 1999-2010 годы.

Рассматривая функционал автоматизированной системы, необходимо обратить внимание, что на данном ресурсе размещена информация о проводимых мероприятиях Государственной Думы: заседания Государственной Думы и Совета Государственной Думы, парламентские слушания, «круглый стол», заседания комитета, международное сотрудничество, выставка и др. Система позволяет осуществлять их поиск и фильтрацию на определенный период времени: текущий год, следующий месяц, следующая неделя, текущий месяц, неделя и др. В результате выбора той или иной даты СОЗД «Законотворчество» предоставляет информацию о том, кто проводит соответствующее мероприятие, его наименование или тематика, место проведения, а также телефон организатора. Следует отметить, что размещение в системе адреса места проведения мероприятия законодательного органа власти российской Федерации обеспечивается п. 2 ст. 100 Конституции Российской Федерации [38], а также п.1 ст. 37 Регламента Государственной Думы Российской Федерации [39], где закреплено, что заседания Государственной Думы проводятся открыто, гласно и освещаются в средствах массовой информации.

Однако, обратим внимание, что не любой гражданин в праве посетить соответствующее заседание, перечень представителей, имеющих на это право представлен в п.2 ст. 37 Регламента Думы.

В рамках анализа возможностей системы также необходимо отметить работу органа власти с законопроектами, внесенными в Государственную Думу законодательными (представительными) органами регионов Российской Федерации. Соответствующая информация равным образом размещена в СОЗД «Законотворчество»: представлены данные о количестве проектов законов, находящихся на рассмотрение, работа с которыми завершена, а также внесенных в текущем созыве или перешедших из предыдущих созывов.

В завершении описания функционала системы целесообразно отметить возможности СОЗД «Законотворчество» отсутствующие в АСОЗД. Пробная версия системы имеет удобный поиск с большим количеством атрибутов, который позволяет максимально точно и быстро получить необходимый объект законотворчества, иначе говоря соответствующий поисковик можно настроить на ту или иную стадию законодательного процесса, что обеспечивается атрибутом «событие», так же поиск можно осуществлять посредством внесения отрасли законодательства и субъекта права законодательной инициативы. Помимо прочего функциональные возможности системы позволяют найти нужный документ посредством определения профильного или ответственного комитета и комитета-соисполнителя. Атрибут «заключение Правового управления» позволяет настроить систему на поиск объекта законотворчества в зависимости от наличия или отсутствия документа соответствующего органа. Вдобавок пользователи могут выбрать вопрос ведения (ведение Конституционного Суда, Верховного Суда или Высшего Арбитражного Суда), предмет ведения (ведение Российской Федерации, совместное ведение), форму законодательного акта. Базовыми настройками поиска является регистрационный номер документа, его наименование, дата регистрации, а также статус объекта законотворчества.

Следующей не менее важной составляющей системы является наличие мобильной версии сайта. Преимуществом, несомненно, является возможность удобного и оперативного доступа к необходимой информации в любое время и в любом месте.

Личный кабинет СОЗД «Законотворчество» обеспечивает пользователям возможность формирования интересующего списка объектов законотворчества и получения необходимой информации обо всех движениях по данным документам. Пользователь может настроить интерфейс системы таким образом, что она в последствии будет его оповещать обо всех необходимых объектах законотворчества, выбранных самим парламентарием, которые появятся в базе [40].

Данная автоматизированная информационная система обеспечивает взаимодействие комитетов между собой посредством формирования повестки заседаний, а также публикации протокольных решений и, помимо этого, посредством информирования обо всех мероприятиях, выездных заседаниях и круглых столах.

СОЗД «Законотворчество» содержит информацию о государственных служащих и депутатах Государственной Думы Российской Федерации, как отмечено в [41] электронный справочник обеспечивает хранение данных о законотворческой деятельности каждого парламентария, результатов голосования, контакты приемной и видео его выступлений.

Возвращаясь к рассмотрению данного информационного ресурса, как инструмента противодействия коррупции, следует отметить, что СОЗД «Законотворчество» обеспечивает информирование граждан о деятельности депутатов и государственных служащих Государственной Думы. Размещенные в системе заключения Правового управления нижней палаты Федерального Собрания, а также Правового управления Совета Федерации, в свою очередь, предоставляют пользователем возможность мониторинга проведения правовой и, соответственно, антикоррупционной экспертиз. Таким образом, рассматриваемый ресурс обеспечивает информирование граждан о ходе и результатах деятельности нижней палаты Федерального Собрания, закрепление данных положений также представлено в Регламенте Государственной Думы Российской Федерации [39]: согласно ст. 28 Регламента деятельность комитетов и комиссий нижней палаты Федерального Собрания Российской Федерации основывается на принципах гласности, а согласно ст. 37 данного документа заседания проводятся открыто, гласно. Как и любая другая государственная автоматизированная система СОЗД «Законотворчестве» имеет две части – открытую и закрытую, имеющие различные уровни доступа, иначе говоря открытая часть обеспечивает предоставление всех необходимых данных для общего доступа, а закрытая – только для сотрудников Государственной Думы.

В заключении отметим, что система не допускает возможности внесения гражданами предложений о необходимых изменениях в законопроектах по результатам самостоятельной оценки акта на коррупциогенность, субъектами законодательной инициативы которых выступают Президент Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, а также депутаты Государственной Думы. Участие граждан в оценке соответствующих актов гражданами также невозможно посредством Федерального портала нормативных правовых актов. Как отмечалось ранее проекты федеральных законов и федеральных конституционных законов, принятых нижней палатой Федерального Собрания, на данном портале представлены в тестовом режиме и на сегодняшний день не функционируют.

Согласно [42] проекты федеральных законов и федеральных конституционных законов по вопросам социально-экономического развития государства могут быть вынесены на общественное обсуждение по решению Президента Российской Федерации на соответствующих ресурсах. Следует отметить, что в данном случае, разработчиком законопроекта выступают федеральные органы государственной власти, в связи с чем на Федеральном портале проектов нормативных актов в качестве разработчиков представлены лишь министерства и ведомства Российской Федерации, а также Центральный Банк Российской Федерации и Пенсионный фонд.

Таким образом, в данной главе рассмотрены федеральные информационные ресурсы, позволяющие гражданам участвовать в общественном обсуждении нормативных правовых актов, проводить независимую антикоррупционную экспертизу, а также осуществлять оценку хода исполнения сотрудниками Государственной Думы своей законотворческой деятельности.

2.2.2 Региональные информационные ресурсы

Региональные информационные ресурсы, равно как и федеральные, следует рассмотреть на предмет наличия или отсутствия у них функциональных возможностей, позволяющих выявлять в текстах нормативных правовых актов и их проектов коррупционные проявления.

Обзор интернет-порталов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов

На сегодняшний день в некоторых субъектах Российской Федерации имеют место порталы публичного обсуждения нормативных актов. В результате анализа информационных ресурсов регионов было определено, что из 85 субъектов используют соответствующие порталы только 31, при этом лишь в 3 субъектах информационный ресурс обеспечивает гражданам возможность осуществлять независимую антикоррупционную экспертизу. Порталы остальных регионов предназначены для проведения экспертизы нормативных правовых актов в рамках оценки регулирующего воздействия. Следует отметить, что ресурсы 29 субъектов схожи с Федеральным порталом проектов нормативных правовых актов. В таблице 2.2 представлен перечень субъектов Российской Федерации, имеющих интернет-порталы публичного обсуждения нормативных актов, а также их назначение.

Отметим, что наибольшей актуальностью в регионах пользуется оценка актов на предмет выявления положений, содержащих избыточные обязанности или запреты для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности. Однако несмотря на отсутствие нор-

мативных актов в интернет-порталах публичного обсуждения для проведение антикоррупционной экспертизы размещение информации о проведении оценки актов на коррупциогенность в регионах осуществляется на официальных сайтах органов власти. Далее рассмотрим, представленные в таблицы, информационные ресурсы, обеспечивающие проведение независимой антикоррупционной экспертизы.

Таблица 2.2 – Назначение интернет-порталов публичного обсуждения нормативных актов субъектов Российской Федерации

Субъект Российской Федерации	Назначение интернет-портала
Республика Алтай	Обеспечение проведения оценки регулирующего воздействия
Республика Башкортостан	
Республика Дагестан	
Карачаево-Черкесская Республика	
Республика Коми	
Республика Мордовия	
Республика Северная Осетия – Алания	
Республика Удмуртия	
Республика Тыва	
Камчатский край	
Хабаровский край	
Брянская область	
Иркутская область	
Калининградская область	
Кемеровская область	
Ленинградская область	
Московская область	
Новгородская область	
Оренбургская область	
Орловская область	
Пензенская область	
Томская область	
Тульская область	
Ульяновская область	
Челябинская область	
Город федерального значения Санкт-Петербург	
Еврейская автономная область	
Ханты-Мансийский автономный округ	
Новосибирская область	Обеспечение проведения независимой антикоррупционной экспертизы, оценки регулирующего воздействия
Тюменская область	Обеспечение проведения независимой антикоррупционной экспертизы, оценки регулирующего воздействия
Ростовская область	Обеспечение проведения независимой антикоррупционной экспертизы

Электронная демократия Новосибирской области [43]. Соответствующий ресурс по своему интерфейсу не схож с Федеральным порталом проектов нормативных актов, однако соответствующие пункты меню, также как и на федеральном портале, позволяют осуществлять поиск необходимого акта в зависимости от его статуса, вида, сферы применения, а также

разработчика документа. Пункт меню «статус документа» предоставляет пользователям возможность оперативного поиска нормативных актов, находящихся в разработке, на обсуждении либо документов, обсуждение по которым уже закрыто. На портале Новосибирской области представлен широкий перечень нормативных документов, подлежащих антикоррупционной экспертизе: проекты актов органов исполнительной власти, постановлений Правительства региона, законов, постановлений и распоряжений Губернатора, акты глав муниципальных образований, проекты актов муниципального представительного органа и другие. В качестве разработчиков представлены Министерства, Управления, Департаменты, Администрация Губернатора и Правительства региона, а также администрации районов. Также при выборе статуса правового акта автоматически изменяется перечень видов документов и разработчиков. Отметим, что рядом с каждым пунктом меню, позволяющим осуществлять фильтрацию документов, обозначено количество актов, которые размещены на портале. Таким образом, поиск данного ресурса имеет все необходимые атрибуты и обеспечивает пользователям удобство в работе с большим количеством правовой документации.

Рассматривая функциональные возможности ресурса, отметим, что после входа на портал через госуслуги граждане вправе оставлять комментарии к любым нормативным актам, прикреплять к комментариям необходимые файлы, а также голосовать за соответствующий документ, как за понравившийся либо не понравившийся. Таким образом, отличным дополнительным атрибутом для фильтрации актов являлась бы возможность поиска документов в зависимости от наличия комментариев к нему, а также положительных и отрицательных голосов, либо их отсутствия.

Также на портале представлена статистика по документу, включающая дату начала и окончания обсуждения, обновление; размещена информация о количестве человек, принявших участие в рассмотрении акта, общее количество комментариев и оставленных голосов. В случае, если пользователем выбран акт, который находится на этапе обсуждения, то во вкладки данного правового документа в боковом меню есть обратный отсчет времени до конца обсуждения.

Отметим, что к большинству нормативных актов отсутствуют комментарии, информация о количестве человек, принявших участие в их рассмотрении в связи с недостаточной заинтересованностью граждан в оценке соответствующих правовых актов, помимо прочего пользователи не голосуют за соответствующие нормативные документы.

Единый портал независимой антикоррупционной экспертизы Ростовской области [44]. Данный информационный ресурс похож на Федеральный портал, однако предназначен только для размещения на нем нормативных актов и их проектов органов государственной

власти региона, их должностных лиц в целях проведения независимой оценки на коррупциогенность. Отметим, что в каждом органе определяется лицо, ответственное за размещение соответствующей правовой документации на портале, помимо этого утверждается и порядок ее размещения.

Согласно областному закону Ростовской области от 21.05.2009 «О противодействии коррупции в Ростовской области» публикация нормативных актов на данном информационном ресурсе должна осуществляться не позднее 10 дней со дня официального опубликования правового акта с указанием почтового адреса или адреса электронной почты для направления заключений по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы [45].

Расширенный поиск портала позволяет осуществлять фильтрацию нормативных актов в зависимости от процедуры, разработчика, статуса правового документа, вида экономической деятельности, вида самого акта, этапа рассмотрения и периода публикации. Таким образом, перечень атрибутов данного ресурса аналогичен тому, что представлен на Федеральном портале.

Поиск документов по атрибуту «процедура» обеспечивает нахождение либо действующих актов, подлежащих антикоррупционной экспертизе, либо их проектов. В качестве разработчиков представлены Министерства, Комитеты, Департаменты, Управления, региональные службы, Государственная жилищная инспекция, Административная инспекция, Ведомство по управлению государственной гражданской службы, а также Законодательное собрание региона. Пользователь может осуществлять поиск документов, которые находятся на обсуждении, обсуждение или разработка по которым завершены, поиск актов, находящихся на стадии подготовки к обсуждению либо отказа от разработки.

Аналогично portalу электронной демократии Новосибирской области, а также Федеральному ресурсу на Едином портале Ростовской области пользователи могут оставлять комментарии и голосовать за тот или иной правовой акт. Следует отметить, что оставлять комментарии вправе только лица, аккредитованные Минюстом России на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, а голосовать может любой гражданин, зарегистрированный на информационном ресурсе. Каждый правовой акт, так же, как и на Федеральном портале, представлен в виде карточки, где можно увидеть количество комментариев, просмотров и голосов к нему, что представлено на рисунке 2.4. Таким образом, по правовому акту Региональной службы по тарифам Ростовской области отсутствуют комментарии, голоса, но при этом количество просмотров составило 23.

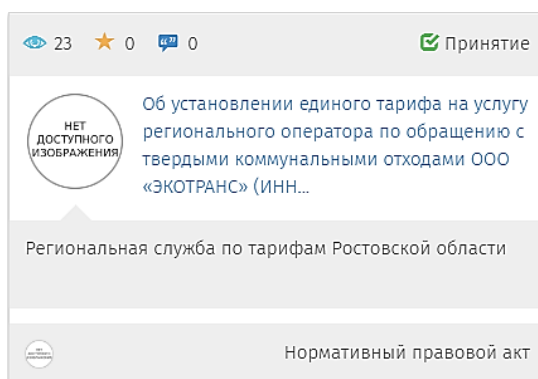


Рисунок 2.4 – Карточка состояния нормативного правового акта, размещенного на Едином портале Ростовской области

Данный информационный ресурс позволяет гражданам осуществлять подписку на нормативные правовые акты и их проекты в зависимости от процедуры, разработчика, вида экономической деятельности и статуса. Количество таких подписок не ограничено. Следовательно, любой независимый эксперт может настроить для себя «оповещалку» на получение информации о размещении правовой документации в рамках необходимой сферы деятельности.

Таким образом, данный портал представляет пользователям информацию о ходе рассмотрения нормативных актов в целях обеспечения участия в проведении независимой оценки на коррупциогенность, а также о периоде проведения антикоррупционной экспертизы. В случае отсутствия заключений на странице правового акта или его проекта размещается соответствующая информация. Недостатки данного информационного ресурса схожи с недостатками Федерального портала, что обусловлено аналогичной разработкой: отсутствие экспертных заключений, информации о количестве экспертов, которые провели независимую антикоррупционную экспертизу в отношении конкретного правового акта, а также неактивное использование Единого портала, что может быть обусловлено недавним введением его в эксплуатацию. Следует отметить, что положение о данном ресурсе было утверждено постановлением правительства Ростовской области от 10 мая 2018 № 287 [46]. Согласно [46] размещение нормативных актов на Едином портале предполагалось до 1 июня 2018 года.

Возвращаясь к проблеме отсутствия заключений в качестве примера целесообразно привести официальный интернет-портал Администрации Томской области, где размещаются отчетные сведения о результатах проведения независимой антикоррупционной экспертизы. В [47] с 2013-2014 гг. представлена информация об экспертах проводивших оценку актов на коррупциогенность, а также выявленные коррупциогенные факторы в соответствии с методикой, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 [9]. Также на данном интернет-портале области можно ознакомиться с результатами рассмотрения экспертных заключений соответствующим органом власти: учтены либо не учтены сведения,

представленные в заключении. Следовательно, такой формат размещения информации на Едином портале Ростовской области позволил бы не только независимым экспертам, но и гражданам, не аккредитованным на проведение антикоррупционной экспертизы, знакомится с результатами независимой оценки актов на коррупциогенность.

Официальный портал для обсуждения проектов и действующих нормативных актов Тюменской области [48]. Соответствующий информационный ресурс не имеет сходства с Федеральным порталом нормативных правовых актов, а также информационным ресурсом Новосибирской области. Следует отметить, что в ходе работы на портале поиск объектов можно осуществлять посредством введения наименования, разработчика правового документа, его статуса рассмотрения, процедуры, вида нормативного акта и даты публикации. Обратим внимание, что данный ресурс предназначен не только для проведения независимой антикоррупционной экспертизы, а также для оценки регулирующего и фактического воздействия, общественной и педагогической экспертиз правовых актов и их проектов. Оценке подлежат следующие нормативные документы: законопроекты и законы Тюменской области, проекты постановлений и постановления Правительства и Губернатора региона, проекты административных регламентов, ведомственные акты и их проекты. Атрибут «статус» представлен такими же категориями, как и ранее рассмотренные информационные ресурсы: идет обсуждение правового акта, обсуждение завершено, разработка завершена, отказ от продолжения разработки и нормативный документ принят. В результате анализа перечня актов определено, что не все документы содержат статус, в связи с чем поиск на портале будет осуществляться некорректно по данному атрибуту. Также, при определении в поиске в качестве процедуры независимой антикоррупционной экспертизы, портал предоставляет в том числе правовые документы, по которым осуществляется оценка регулирующего воздействия, общественное обсуждения и не осуществляется проведение независимой оценки на коррупциогенность. Таким образом, данный поиск затрудняет оперативное нахождение правовых документов для проведения экспертизы.

Перечень нормативных актов и их проектов, подлежащих экспертизе представлен в формате таблицы, в которой отображены все элементы поиска, кроме наименования, в связи с чем обзор таблицы будет недостаточно для более полного ознакомления с правовым актом. Также на портале на каждой странице, содержащей информацию о конкретном нормативном документе, размещен электронный адрес для направления предложений.

Таким образом, в результате анализа портала Тюменской области отметим, что у его пользователей отсутствует возможность комментировать нормативные акты и голосовать за них. Также как и на других информационных ресурсах отсутствует информация по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

В целях наглядного отображения функциональных возможностей рассмотренных ресурсов сформируем сравнительную таблицу 2.3.

Таблица 2.3 – Сравнительная таблица функциональных возможностей порталов, обеспечивающих проведение независимой антикоррупционной экспертизы [49]

Критерии	Наименование информационного ресурса			
	Электронная демократия Новосибирской области	Единый портал независимой антикоррупционной экспертизы Ростовской области	Официальный портал для обсуждения проектов и действующих нормативных актов Тюменской области	Федеральный портал проектов нормативных правовых актов
Наличие возможности оставлять комментарии к НПА и их проектам	+	+	-	+
Наличие возможности проставления рейтинга в отношении НПА и их проектов	+	+	-	+
Наличие удобного поиска, содержащего основные атрибуты	+	+	-	+
Наличие личного кабинета	+	+	+	+
Наличие возможности осуществлять подписку на НПА и проекты НПА, определенной категории	-	+	-	+
Наличие результатов проведения независимой антикоррупционной экспертизы	-	-	-	-
Отображение количества просмотров каждого НПА	-	+	-	+
Наличие мобильного приложения	+	-	-	-
Наличие мобильной версии сайта	-	+	-	+

Наличие возможности проставления рейтинга в отношении НПА и их проектов. Данная функциональная возможность портала позволяет гражданам увидеть какой из нормативных актов является наиболее противоречивым и вызывающим дискуссии либо наоборот какой из правовых документов не вызывает никакого сомнения у пользователей, но полная реализация данного инструмента анализа правовой информации осуществляется во взаимодействии с функциональной возможностью портала, которая позволяет гражданам оставлять комментарии к нормативным правовым актам и их проектам, а также знакомиться с ними. Иначе говоря, это необходимо в целях определения причин сформированного общественного мнения в от-

ношении конкретного нормативного документа. Однако, на сегодняшний день, ни один из рассмотренных порталов не позволяет видеть комментарии других пользователей, в связи с чем сложно объективно оценить существующий рейтинг нормативного правового акта (проекта).

Наличие удобного поиска, содержащего основные атрибуты. Соответствующая функциональная возможность порталов обеспечивает пользователям оперативный поиск необходимого перечня правовых документов. В качестве основных атрибутов поиска следует отметить следующие: процедура, т.к. некоторые информационные ресурсы предназначены не только для обеспечения проведения независимой антикоррупционной экспертизы; вид нормативного акта, сфера правоприменения, разработчик правового документа и его статус. В свою очередь, портал Тюменской области не содержит такого атрибута, как сфера правоприменения, что затрудняет для независимых экспертов в рамках своей компетенции осуществлять поиск актов среди их большого количества.

Наличие личного кабинета. Следует отметить, что вход в личный кабинет на информационных ресурсах Тюменской и Новосибирской областях осуществляется через Единый портал государственных услуг, на остальных ресурсах вход выполняется посредством регистрации на самом портале.

Данная функциональная возможность позволяет гражданам подписываться на рассылку нормативных правовых актов, а также добавлять их в «избранное» в целях мониторинга хода рассмотрения соответствующего правового документа.

Наличие возможности осуществлять подписку на НПА и проекты НПА, определенной категории. В результате входа в личный кабинет портал Ростовской области также как и Федеральный портал позволяет независимым экспертам осуществлять подписку на интересующие их нормативные акты в зависимости от процедуры, разработчика правового документа, вида экономической деятельности, этапа и статуса. Таким образом, информационные ресурсы оповещают пользователей о поступивших нормативных актах согласно выбранным критериям.

Наличие результатов проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Как отмечалось ранее ни один из рассмотренных порталов не предоставляет гражданам возможность знакомиться с результатами проведения оценки актов на коррупциогенность. Наличие соответствующей функции у порталов позволило бы пользователям знакомиться с результатами рассмотрения органами власти соответствующих заключений: принимаются ли сведения, представленные независимым экспертом в заключении, для внесения изменений в нормативный правовой акт или его проект.

Наличие мобильного приложения или мобильной версии сайта обеспечивает возможность работы с необходимой правовой информацией с любого устройства, а также в любом месте и в любое время.

Обзор автоматизированных информационных систем сопровождения законотворческой деятельности

Помимо рассмотренных ранее порталов также в регионах Российской Федерации применяются и другие информационные ресурсы. В целях обеспечения эффективности деятельности представительных органов власти используются информационные системы, сопровождающие законодательную деятельность. В ходе анализа официальных ресурсов данных органов определено, что 8 субъектов из 85 имеют соответствующие автоматизированные системы. Ключевой задачей таких систем является обеспечение деятельности законодательных (представительных) органов власти посредством хранения и обработки большого количества информации. Рассмотрим каждую из систем.

Система мониторинга САЗД (система автоматизации законотворческого документооборота). Данная информационная система используется сразу в нескольких субъектах России: Республика Саха (Якутия) [50], Приморский край [51], Хабаровский край [52] и Иркутская область [53]. Посредством использования САЗД пользователи осуществляют подготовку проектов повестки заседания законодательного (представительного) органа и его комитетов, что предполагает внесение законопроектов, перерывов и вопросов в повестку, определение порядка их рассмотрения, а также автоматический пересчет времени начала и рассмотрения в случае добавления каких-либо вопросов либо изменения порядка их слушания [54]. Таким образом, система отражает всю необходимую информацию по тому или иному заседанию: время начала, место проведения, стадия заседания, а также количество вопросов, подлежащих обсуждению. На странице каждого заседания представлен перечень депутатов, принявших участие в слушаниях, а также докладчики, содокладчики и приглашенные. Как отмечено в [54] использование данной системы позволяет сотрудникам представительного органа осуществлять формирование рассылки документов в электронном виде перед заседанием.

В САЗД представлены такие объекты законотворчества, как законы и законопроекты, постановления и их проекты, а также решения комитетов. Следует отметить, что в целях обеспечения оперативного нахождения правовых актов система имеет значительное количество параметров поиска: наименование или номер соответствующего правового объекта, область правового регулирования, характер законопроекта, дата, стадия законодательного процесса, а также субъекты права законодательной инициативы. Наличие атрибута «стадия» подтверждает, что одной из функциональных возможностей САЗД является отображение процесса принятия законопроекта. На странице каждого правового акта представлены его паспортные

данные и, вместе с тем, сопровождающие документы. Обратим внимание, что перечень соответствующей документации по законопроекту представлен в соответствии с каждым чтением.

С помощью данной системы пользователи могут формировать статистические отчеты в рамках своей деятельности. САЗД предлагает создание отчетов по вопросу принятых областных законов; внесенных законопроектов; тематической структуры постановлений, принятых представительным органом региона; распределения постановлений по постоянным комитетам и др. Следует отметить, что данная функция имеет место только в системе Иркутской области, в остальных САЗД она отсутствует.

Рассматривая возможности автоматизированной системы с точки зрения противодействия коррупции, обратим внимание, что размещение документации в соответствии со стадиями рассмотрения законопроекта предоставляет гражданам возможность знакомится с результатами проведения антикоррупционной экспертизы Правовым управлением представительного органа.

Таким образом, САЗД включает в себя три подсистемы («Дело-Предприятие», «Заседания», «Мониторинг»), обеспечивающие интеграцию с общим документооборотом, что предполагает регистрацию, хранение электронных форм документов, ввод резолюций, электронное согласование документов, а также постановку на контроль и снятие с контроля; обеспечивающие работу с заседаниями и, вместе с тем, отражение информации о законотворческой деятельности представительного органа, что включает в себя просмотр списков заседаний и постоянных комитетов, законов, законопроектов и постановлений [54].

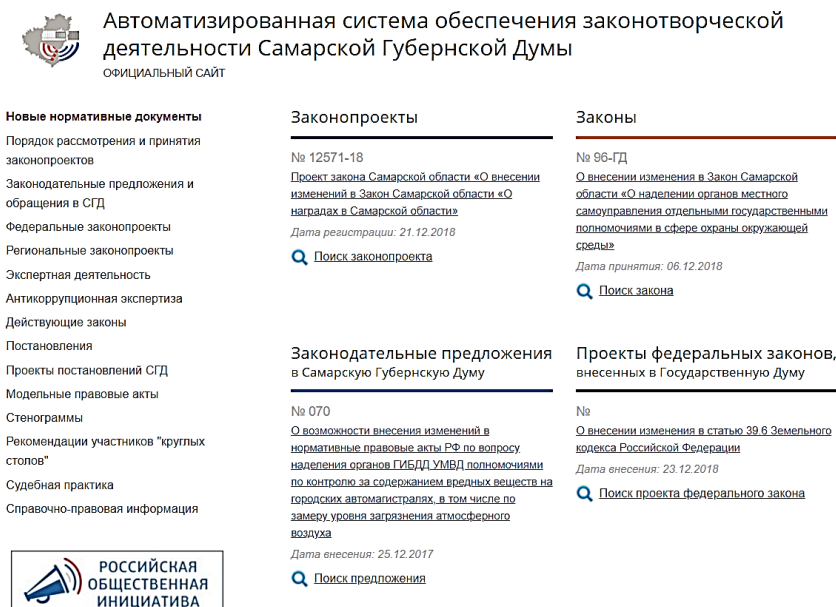
Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности Законодательного Собрания Краснодарского края [55]. Данная информационная система позволяет сотрудникам представительного органа власти осуществлять поиск необходимого перечня нормативно-правовой документации в зависимости от субъекта права законодательной инициативы, года, номера, наименования, а также периода проведения антикоррупционной экспертизы, что отличает данный информационный ресурс от других региональных систем, не имеющих соответствующего атрибута поиска. Однако, не смотря на наличие параметра «антикоррупционная экспертиза», автоматизированная система не представляет возможным находить нормативную документацию в зависимости от стадии рассмотрения законодательного процесса и сферы применения.

Страница каждого правового акта содержит паспортные данные, где представлен субъект законодательной инициативы, вид нормативного документа и профильный комитет; информацию об этапах рассмотрения соответствующего акта, а также перечень сопровождающей документации: сопроводительное письмо, решение комитета Законодательного Собрания, проект закона края, проект постановления, пояснительная записка и др.

Таким образом, данная информационная система содержит недостаточное количество параметров поиска, а также отсутствуют возможности формирования отчетной информации по результатам деятельности сотрудников Законодательного Собрания региона. Следует отметить, что в системе по некоторым правовым актам в паспорте документа отражена информация, содержащая дату начала и окончания проведения антикоррупционной экспертизы, однако заключения по результатам ее проведения Правовым управлением не представлены.

Автоматизированная система обеспечения законотворческой деятельности Самарской Губернской Думы [56]. Данная информационная система в отличие от других ресурсов субъектов Российской Федерации непосредственно внедрена в интернет-портал Самарской Губернской Думы. Главная страница системы содержит блоки, позволяющие сразу осуществлять поиск законопроектов, законов, законодательных предложений, проектов федеральных законов, постановлений и модельных правовых актов, что представлено на рисунке 2.5.

Следует отметить, что в зависимости от объекта законотворчества система имеет разные параметры поиска. Так, например, поиск законопроектов можно осуществлять в зависимости от его номера, названия, даты внесения, стадии и события законопроекта, субъекта права и отрасли законодательства. Поиск, в свою очередь, действующего закона система обеспечивает посредством введения дополнительных параметров: даты принятия Губернской Думой, даты подписания Губернатором и даты опубликования и определения закона, как базового или вносящего изменения.



Автоматизированная система обеспечения законотворческой деятельности Самарской Губернской Думы
ОФИЦИАЛЬНЫЙ САЙТ

Новые нормативные документы
Порядок рассмотрения и принятия законопроектов
Законодательные предложения и обращения в СГД
Федеральные законопроекты
Региональные законопроекты
Экспертная деятельность
Антикоррупционная экспертиза
Действующие законы
Постановления
Проекты постановлений СГД
Модельные правовые акты
Стенограммы
Рекомендации участников "круглых столов"
Судебная практика
Справочно-правовая информация

Законопроекты
№ 12571-18
Проект закона Самарской области «О внесении изменений в Закон Самарской области «О наградах в Самарской области»
Дата регистрации: 21.12.2018
[Поиск законопроекта](#)

Законодательные предложения в Самарскую Губернскую Думу
№ 070
О возможности внесения изменений в нормативные правовые акты РФ по вопросу наделения органов ГИБДД УМВД полномочиями по контролю за содержанием реальных веществ на городских автомагистралях, в том числе по замету, уровню загрязнения атмосферного воздуха
Дата внесения: 25.12.2017
[Поиск предложения](#)

Законы
№ 96-ГД
О внесении изменения в Закон Самарской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды»
Дата принятия: 06.12.2018
[Поиск закона](#)

Проекты федеральных законов, внесенных в Государственную Думу
№
О внесении изменения в статью 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации
Дата внесения: 23.12.2018
[Поиск проекта федерального закона](#)

РОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ИНИЦИАТИВА

Рисунок 2.5 – Главная страница автоматизированной системы Самарской Губернской Думы

Обратим внимание, что паспорт законопроекта в дополнение имеет информацию о его состоянии, которое отражает стадию законопроекта, и текущем состоянии (принят закон или находится на рассмотрении). Каждая страница проекта закона содержит документы, размещенные согласно этапу его рассмотрения. В результате анализа соответствующего перечня документации принятых законопроектов отметим, что в системе представлены заключения Правового управления представительного органа по итогу проведения антикоррупционной экспертизы, что отличает данный информационный ресурс от автоматизированной системы Законодательного Собрания Краснодарского края.

Таким образом, данная автоматизированная система схожа с остальными региональными ресурсами, однако не представляет возможности формирования пользователями отчетной информации и обеспечивает оформление подписки на новости по актуальным темам в рамках определенной пользователем сферы деятельности, в т.ч. законам и законопроектам посредством регистрации в личном кабинете.

Автоматизированная информационная система «Законопроект Нижегородской области» [57]. Главная страница информационного ресурса содержит перечень объектов законотворчества, а также предлагает пользователям осуществить предварительный просмотр повестки дня. Система позволяет выполнить поиск нормативно-правовых актов в зависимости от вида проекта, его регистрационного номера, даты регистрации, наименования, субъекта права законодательной инициативы, профильного комитета, комитета-соисполнителя, а также стадии рассмотрения. Таким образом, параметры поиска системы Нижегородской области схожи с рассмотренными выше информационными системами и позволяют осуществлять оперативный поиск необходимого перечня документации.

Представленные в системе объекты законотворчества имеют регистрационную карту, содержащую информацию о текущем состоянии правового акта, паспорт, текст самого нормативного документа, а также сопровождающую документацию, необходимую для внесения законопроекта: пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование, сопроводительное письмо и др. Однако заключения по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы в данной системе не размещены. Следует отметить, что представленные документы также не распределены в соответствии со стадиями законодательного процесса, но наличие соответствующего атрибута поиска представляет возможным определить текущий этап процесса рассмотрения правового акта.

Таким образом, ресурс обеспечивает пользователям возможность формирования повестки дня, содержит перечень законопроектов и постановлений, а также имеет поиск с необходимым

количеством атрибутов в целях быстрого определения необходимых правовых актов. Отметим, что регистрация внешних пользователей в данной системе невозможна, а ее исправная работа осуществляется только через браузер Internet Explorer.

В результате обзора автоматизированных информационных систем сопровождения законотворческой деятельности сформируем сравнительную таблицу, представленную в приложении Г, отражающую основные функциональные возможности рассматриваемых ресурсов. Следует отметить, что один из регионов Российской Федерации – Республика Бурятия [58] также имеет соответствующую систему, однако в связи с недоступностью внешних пользователей к ней анализ данного ресурса не был осуществлен.

Проанализировав региональные информационные ресурсы, отметим, что данные системы обеспечивают гласность в деятельности органов власти, предоставляют гражданам возможность участвовать в проведении независимой антикоррупционной экспертизы, посредством сосредоточения большого перечня нормативных актов на одном ресурсе, а также знакомится с результатами ее проведения самим органом власти. Рассматривая соответствующие ресурсы как инструмент противодействия коррупции, следует отметить, что региональные порталы имеют ряд недостатков: отсутствие у пользователей возможности ознакомиться с результатами независимой антикоррупционной экспертизы, а также отсутствие информации о количестве независимых экспертов, которые провели оценку актов на коррупциогенность. Обязательность размещения соответствующей информации на порталах, на сегодняшний день, законодательно не закреплена, в связи с чем регионы в данном случае действуют по-своему усмотрению. Аналогичная ситуация касается информационных систем представительных органов власти, где отсутствуют сведения о результатах оценки актов на коррупциогенность Правовым управлением законодательного органа власти. В качестве примера, как отмечалось ранее, можно привести интернет-портал Администрации Томской области, где информация о результатах экспертизы и количестве экспертов имеет место. Размещение данных такого типа позволяет увидеть результаты рассмотрения органом власти заключений, сформированных экспертами, а именно были ли учтены сведения, представленные в них.

Таким образом, в рамках данного раздела работы проведен обзор федеральных и региональных информационных ресурсов: рассмотрены их основные функциональные возможности. На федеральном уровне, следует отметить, систему обеспечения законодательной деятельности нижней палаты Федерального Собрания Российской Федерации, а также Федеральный портал проектов нормативных актов.

СОЗД «Законотворчество» обеспечивает автоматизацию деятельности Государственной Думы Российской Федерации, посредством хранения и обработки актуальной информации обо всех объектах законотворчества, Федеральный портал, в свою очередь, предназначен для

общественного обсуждения гражданами нормативных правовых актов: проведение независимой антикоррупционной экспертизы, оценки фактического и регулирующего воздействий. Следует отметить, что ряд процессов на данном портале не автоматизированы и данный ресурс лишь сосредотачивает все нормативные правовые акты в одном месте. Соответствующие информационные ресурсы имеют свою реализацию и на региональном уровне. Функции порталов и систем субъектов аналогичны федеральным.

В результате рассмотрения данных информационных объектов как инструмента противодействия коррупции сформированы их основные недостатки, позволяющие органам власти действовать в рамках своего усмотрения. В числе соответствующих несовершенств систем и порталов, основным является отсутствие возможности у пользователей знакомиться с результатами оценки актов на коррупциогенность, проведенной независимыми экспертами, а также правовыми управлениями представительных органов власти, иначе говоря не все законодательные органы размещают заключения управлений, в компетенции которых находится проведение антикоррупционной экспертизы.

В целом оценивая функциональные возможности информационных ресурсов, сопровождающих законодательную деятельность, следует отметить, что рассмотренные системы и во все не помогают в непосредственном проведении антикоррупционной экспертизы. Данная система позволяет лишь знакомиться с результатами проведения оценки актов на коррупциогенность и периодом ее проведения. Похожая ситуация касается и рассмотренных федерального и региональных порталов, благодаря которым независимые эксперты могут лишь ознакомиться со всем перечнем актов, подлежащих экспертизе, отследить срок ее проведения, а также оставить свое мнение в отношении того или иного проекта правового акта. Таким образом, функциональные возможности данных ресурсов, крайне, скудны.

2.1 Исследование правовой грамотности молодёжи

В результате оценки Федерального портала проектов нормативных правовых актов одним из его недостатков определено неактивное участие пользователей: отсутствие комментариев, просмотров проектов нормативных актов, подлежащих антикоррупционной экспертизе, или незначительное количество просмотров; что, в свою очередь, может быть вызвано отсутствием у граждан информации о существовании такого антикоррупционного инструмента, как оценка нормативных актов и их проектов на коррупциогенность.

Таким образом, в рамках данного пункта представлена программа социологического исследования, целью которого является выявление и изучение степени осведомленности и юридической грамотности граждан в связи с отсутствием официальной статистики по вопросу уровня правовой грамотности населения. Определение данной цели обусловлено проблемной ситуацией, представленной далее.

Описание проблемной ситуации

Правовая грамотность представляет достаточно широкое понятие. Следует отметить, что сам термин «грамотность» выступает в качестве главного показателя развития не только личности, но и гражданского общества, и государства в целом. Данная дефиниция рассматривается от элементарного умения читать, писать, толковать ту или иную информацию, считать до умения владеть определенным набором общественно необходимых знаний, умений, которые позволяют принимать осознанное участие в том или ином социальном процессе. Самое главное, что необходимо отметить, «правовая грамотность» имеет прямое отношение к юридическим наукам. Таким образом, данный термин необходимо рассматривать, в первую очередь, в рамках общепринятой дефиниции «грамотность», и лишь далее следует перейти к анализу понятия «правовая грамотность».

Рассматриваемый термин можно определять также, как правосознание. В литературе выделяют ряд функций, которые позволяют правосознание трактовать, как правовую грамотность и наоборот [59]: познавательная, оценочная и регулятивная функции.

Познавательная функция предполагает накопление юридических знаний и последующее осознание правовой действительности.

Оценочная функция, в свою очередь, заключается в том, что в качестве объекта оценки выступают нормы права, институты права, отрасли права и т.д. – элементы права. Таким образом, отношение к правовой жизни формируется на основе правовой практики и опыта. Соответствующую оценку правовой системы осуществляют индивиды, группы, а также общества.

Регулятивная функция предполагает, что у индивида, группы или общества существуют определенные правовые установки, посредством которых осуществляется формирование определенного плана действий в той или иной правовой ситуации. Таким образом, результатом данной функции является правомерное либо неправомерное поведение индивида, группы или общности.

Канадская ассоциация адвокатов отмечает, что правосознание представляет собой способность понимать слова, используемые в правовом контексте, делать выводы из них, а затем использовать эти выводы для принятия мер [60]. По данным Американской ассоциации адво-

катов правосознание – это способность критически оценивать сущность закона, правовой процесс и имеющиеся правовые ресурсы, а также эффективно использовать правовую систему и формулировать стратегии по ее совершенствованию [60]. В соответствии с [61] правовая грамотность представляет собой знакомство с правовыми основами государства, видами права, а также правилами поведения, которые регулируют отношения людей на основе закона. Соответственно, правовая грамотность предполагает не только знание тех или иных правил поведения, представленных в законе, но и умение интерпретировать эти нормы, и применять их.

Следует отметить, что рассматриваемая дефиниция напрямую связана с понятием «правовая культура». В соответствии с [61] данный термин включает в себя знание норм права; умения применять соответствующие правила поведения в личных интересах, интересах граждан и организаций; а также предполагает наличие потребности граждан в проведении правового просвещения и борьбе с правонарушениями, иначе говоря правовая культура предполагает правовой менталитет общества. По мнению Венгерова А.Б. правовая культура – это более высокая и емкая форма правосознания [62]. Исходя из представленных определений отметим, что правосознание является лишь элементом правовой культуры.

В соответствии с проведенным анализом, можно сделать вывод, что высокий уровень правовой культуры граждан является результатом формирования правового государства и, соответственно, гражданского общества, а также позволяет гражданам осуществлять борьбу с правонарушениями. Одними из наиболее распространенных правонарушений, на сегодняшний день, являются коррупционные. Следует отметить, что причиной таких преступлений могут являться не только непрофессионализм чиновников или несовершенство институтов. Одним из факторов также может выступать незнание законов гражданами и нежелание их знать.

Таким образом, *проблемная ситуация* заключается в том, что коррумпированность государства является следствием, в том числе, отсутствия правовой грамотности населения.

Задачи, предмет и объект исследования

Для достижения цели социологического исследования, представленной ранее, необходимо решить следующие *задачи*:

- сбор и анализ необходимой литературы по данной теме: проводимые ранее социологические исследования;
- определение проблемной ситуации, цели и задач, объекта, предмета проводимого социологического исследования;
- разработка основного инструмента опроса – анкеты;
- проведение опроса;
- подведение результатов.

Объект исследования – молодежь города Томска в возрасте от 16 до 35 лет.

Предмет исследования – степень осведомленности и правовой грамотности граждан.

Интерпретация основных понятий

Следующим шагом необходимо проведение процедуры определения содержаний понятийного аппарата, используемого в социологическом исследовании. Целью интерпретации терминов является исключение какой-либо неясности и двусмысленности. В данном социологическом исследовании представлена интерпретация следующих терминов:

администрация города – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования;

администрация региона – исполнительно орган субъекта Российской Федерации;

антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов – один из методов противодействия коррупции, антикоррупционный инструмент, включающий в себя определенный комплекс мероприятий, проводимых экспертами антикоррупционной деятельности в целях выявления и устранения условий, способствующих проявлению коррупционных правонарушений;

высший орган законодательной власти – Федеральное Собрание Российской Федерации;

высший орган исполнительной власти – Правительство Российской Федерации;

Государственная Дума Российской Федерации – нижняя палата Федерального Собрания Российской Федерации, является высшим законодательным органом Российской Федерации на уровне Совета Федерации – верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации;

государственная инспекция труда – орган государственной власти, осуществляющий контроль за исполнением трудового законодательства Российской Федерации работодателями на территории данного государства;

Департамент труда и занятости населения региона – исполнительный орган государственной власти региона, входящий в систему исполнительных органов региона и реализующий полномочия в области содействия занятости населения, а также полномочие по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным безработными [63];

Комитет по общим вопросам администрации города – структурное подразделение исполнительно-распорядительного органа города, реализующее управленческие функции в сфере обеспечения организационного и хозяйственного функционирования администрации города [64];

Коррупция – злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг

имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами [65];

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации – федеральное министерство, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования, условий и охраны труда, социальной защиты и социального обслуживания населения, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности [66];

независимый эксперт – институты гражданского общества, а также граждане, которые вправе осуществлять оценку нормативных правовых актов на коррупциогенность за счет собственных средств [8];

нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение и отмену правовых норм [67];

органы записи актов гражданского состояния – органы власти, осуществляющие регистрацию актов гражданского состояния: рождение, перемена имени, удочерение (усыновление), заключение и расторжение брака, установление отцовства, смерть;

орган судебной власти – орган, осуществляющий функции по разрешению правовых споров между физическими и юридическими лицами;

правовая грамотность – уровень юридических знаний и умений, позволяющий гражданам осуществлять эффективное участие в политической, экономической, социальной, культурной сферах жизнедеятельности общества;

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – верхняя палата Федерального Собрания Российской Федерации, является высшим органом законодательной власти Российской Федерации на уровне Государственной Думы Российской Федерации – нижней палаты Федерального Собрания Российской Федерации;

Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации – территориальный орган Министерства Внутренних дел Российской Федерации, являющийся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел [68];

Управление Федеральной миграционной службы Российской Федерации – территориальный орган Федеральной Миграционной службы Российской Федерации, являющийся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции [69];

Управления Федеральной налоговой службы Российской Федерации – территориальный орган Федеральной налоговой службы Российской Федерации, являющийся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и страховых взносов и иных обязательных платежей [70];

управляющая компания – организация, предоставляющая услуги по управлению многоквартирным домом на коммерческой основе;

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса [71];

Федеральное Собрание Российской Федерации – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации [72].

Выдвижение гипотез

Согласно [73] гипотеза в социологическом исследовании – это научно обоснованное предположение о структуре социальных объектов, о характере элементов и связей, образующих эти объекты, о механизме их функционирования и развития. Следует отметить, что для любой гипотезы характерно наличие гипотезы-следствия, что обусловлено структурой самого научного предположения. Иначе говоря, исходное научное предположение раскрывается в гипотезы-следствия, которые в результате и проверяются в эмпирическом исследовании. Как отмечено в [73] структура научного предположения является условно-категорическим умозаключением «Если ..., то...». Соответственно, исходная гипотеза, содержит в себе первую посылку умозаключения, а гипотезы-следствия – вторую.

Таким образом, сформулируем гипотезы.

Основная гипотеза 1:

Значительная доля граждан не заинтересована в развитии своего уровня правовой грамотности.

Гипотезы-следствия:

- незначительная доля граждан заинтересована в развитии своего уровня правосознания;
- правовая грамотность не воспринимается, как необходимость для эффективного участия в политической, экономической, гражданской, общественной и культурной жизни своего общества, общества и государства в целом;
- граждане оценивают свой уровень правовой грамотности, как достаточный.

Основная гипотеза 2:

Граждане обладают низким уровнем правовой грамотности.

Гипотезы-следствия:

- граждане не сталкивались с понятием «правовая грамотность»;
- граждане не осведомлены об органах власти и их основных функциях.

Основная гипотеза 3:

Значительная доля граждан обладает невысоким уровнем правовой грамотности.

Гипотезы-следствия:

- незначительная доля граждан обладает высоким уровнем правовой грамотности;
- граждане не сталкивались с понятием «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов».

Основная гипотеза 4:

Граждане не принимали участие в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Гипотезы-следствия:

- граждане не осведомлены об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов;
- граждане не согласны с тем, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов может повлиять на уровень коррупции в целом;
- отсутствие возможности у граждан выступить в качестве независимого эксперта (не соответствие критериям, закрепленным Министерством юстиции Российской Федерации).

Выбор и обоснование системы выборки

Генеральной совокупностью данного социологического исследования является молодежь (16-35 лет) города Томска. Выбор соответствующего контингента респондентов обусловлен тем, что именно в данном возрасте осуществляется воспитание и становление гражданина,

формируется его позиция в обществе, в государстве, развивается правовая компетентность, что непосредственно влияет на формирование правового государства и гражданского общества, а также непосредственно на самого гражданина.

Помимо вышесказанного, следует отметить, что молодёжь представляет собой не просто социально-демографическую или социально-статусную группу, а резерв государства и социума в целом, чем и обусловлено столь высокое внимание к ней. Именно данная социальная группа определяет перспективы становления и развития общества и может стать причиной негативно формирующихся процессов – регресса.

Следующий фактор, определяющий данную социальную группу, как необходимую для анализа в ходе проводимого социологического исследования является гибкость и мобильность, рассматриваемой категории населения. Соответствие молодежи таким критериям определяет ее как группу, готовую к активному восприятию окружающей информации и обстановки, а как следствие, адаптации к ней с учетом собственных интересов и установок в социуме. Предопределение будущего любого государства, хода его истории возлагается на плечи молодого поколения посредством формирования данной социальной группой определенных моделей поведения и ценностей в обществе. Таким образом, низкий уровень юридической осведомленности молодежи в настоящий момент может способствовать формированию и развитию коррупционных проявлений в государстве в будущем.

При определении возраста респондентов анализу подлежал Закон Томской области от 05.12.2008 № 245-ОЗ «О государственной молодежной политике в Томской области» [74]. В ст. 2 закона закреплено, что к молодежи относятся граждане в возрасте от 14 до 30 лет, однако это не предел, так в нормативном акте закреплено: молодой семьей является семья, возраст супругов которой не превышает 35 лет. В результате анализа ст. 1 проекта Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации», опубликованного в 2017 года, определено, что возраст молодых граждан может быть установлен свыше 30 лет, но не более 35 лет [75]. Таким образом, в связи с варьированием верхней возрастной границы молодежи от 30 до 35 лет, была выбрана граница в 35 лет.

Следует отметить, что данная категория населения имеет размытые возрастные границы в связи с тем, что является предметом изучения различного рода дисциплин. Так в психологии к молодежи относят граждан от 15-16 лет до 27-28 лет, в юриспруденции от 14 до 21 года [76]. Принимая во внимание, что психология является одной из ведущих дисциплин, занимающейся изучением становления и развития личности, то в качестве нижней возрастной границы определен возраст в 16 лет. В данном возрасте подростки стремятся к совершенствованию, к проявлению себя в качестве самостоятельной личности, применению имеющихся знаний и умений на практики, некоторой самостоятельности и независимости, в т.ч. финансовой. Таким

образом, возраст в 16 лет в большей степени является актуальным в рамках проводимого социологического исследования.

На сегодняшний день выделяют два вида выборки: случайный (вероятностный) и не случайный [77]. Следует отметить, что определение типа выборки осуществляется исходя из характера, а также количества имеющейся информации, задач, предмета, объекта социологического исследования и его периода проведения. Принимая во внимание наличие недостаточного количества информации о генеральной совокупности (например, отсутствие полного списка всех элементов генеральной совокупности) целесообразно использование не случайной выборки. В качестве метода отбора определена *стихийная выборка*, что обусловлено отсутствием информации о распределении молодежи города Томска по полу, возрасту и отсутствием иных подходящих признаков, по которым может контролироваться выборочная совокупность, а также принятием решения о проведении интернет-опроса в целях оперативного проведения социологического исследования. Соответствующий выбор системы выборки также обусловлен тем, что данный метод не претендует на репрезентативность выборки, а, следовательно, выводы данного социологического исследования относятся только к опрашиваемой совокупности. Отметим, что использование данного метода позволяет исследователю, в некоторой степени, осуществлять контроль выборки, однако решение о включении в выборку остается за респондентом.

Инструмент опроса

Средством получения первичной информации о рассматриваемой проблеме в социологическом исследовании является опрос. Получение необходимой исходной информации осуществляется посредством устных или письменных ответов респондентов. Соответствующие вопросы заранее сформированы для опрашиваемых. Таким образом, в ходе проведения исследовательской работы был разработан основной инструмент опроса – анкета. Для разработки анкеты были применены основные принципы построения данного инструмента, общие требования к формулировке вопросов. Соответствующий инструмент представлен в приложении Д.

Следует отметить, что анкета содержит в себе вопросы различного типа. Все вопросы, используемые при анкетировании и интервьюировании можно упорядочить в трех направлениях, представленных на рисунке 2.6.



Рисунок 2.6 – Классификация вопросов, применяемых при анкетировании или интервьюировании [73]

Вопросы и их типологизация представлены в таблице 2.4.

Таблица 2.4 – Вопросы и их типологизация

Вопрос	Тип вопроса			Реализуемые функции
	по целевому назначению	по наличию возможных ответов	по содержанию вопросов	
1. Сталкивались ли Вы с понятием правовая грамотность?	Функциональный (функционально-психологический)	Закрытый (дихотомический)	Вопрос о фактах	Ознакомление респондента с темой исследования
2. Что, по Вашему мнению, понимается под термином «Правовая грамотность»?	Программный	Закрытый (вопрос-меню)	Вопрос о мнениях, установках, мотивах	Определить степень осведомленности граждан о правовой грамотности
3. Как Вы оцениваете уровень своей правовой грамотности?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Самостоятельное определение гражданином собственного уровня правовой грамотности
4. Занимаетесь ли Вы повышением своего уровня правовой грамотности?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Определить степень заинтересованности граждан уровнем своего правосознания
5. Как Вы считаете, существует ли в Российской Федерации парламент?	Функциональный (вопрос-фильтр)	Полузакрытый (альтернативный)	Вопрос о мнениях, установках, мотивах	Определить знаком ли граждане с органами власти в Российской Федерации
6. Как в Российской Федерации называется парламент?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Определить знаком ли граждане с органами власти в Российской Федерации

Продолжение таблицы 2.4

Вопрос	Тип вопроса			Реализуемые функции
	<i>по целевому назначению</i>	<i>по наличию возможных ответов</i>	<i>по содержанию вопросов</i>	
7. Что, по Вашему мнению, представляет собой парламент?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о мнениях, установках, мотивах	Определить знакомы ли граждане с органами власти в Российской Федерации
8. Как Вы считаете, зачем нужен законодательный орган власти?	Программный	Закрытый (вопрос-меню)	Вопрос о мнениях, установках, мотивах	Определить степень осведомленности граждан о необходимости данного органа власти в государстве
9. Предположим, что Вы сменили место жительства и Вам необходимо пройти процедуру регистрации по новому месту жительства. Какой орган власти осуществляет снятие с регистрационного учета и регистрацию по месту жительства?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Выявить практические знания граждан о функциях органов власти в государстве
10. Предположим, что Ваш работодатель не соблюдает трудовое законодательство: принуждает к сверхурочной работе в выходные и праздничные дни. Вам необходимо получить разъяснения по сложившейся проблемной ситуации. Какой орган власти осуществляет соответствующее разъяснение?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Выявить практические знания граждан о функциях органов власти в государстве

Продолжение таблицы 2.4

Вопрос	Тип вопроса			Реализуемые функции
	<i>по целевому назначению</i>	<i>по наличию возможных ответов</i>	<i>по содержанию вопросов</i>	
11. В одном из мебельных салонов города Вы приобрели компьютерное кресло. В процессе эксплуатации Вы нашли брак: амортизатор для регулировки кресла по высоте оказался не рабочим, в связи с чем Вы обратились в мебельный салон для его замены. Однако такое же кресло будет в наличии только через 10 дней. Обязан ли продавец предоставить Вам во временное пользование другое компьютерное кресло на период замены данного товара?	Программный	Полузакрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Выявить осведомленность граждан о своих правах
12. Предположим, что Вы взяли кредит в банке. Однако через какое-то время Вы выяснили, что сумма переплаты по кредиту исчисляется некорректно. В результате обращения в соответствующий банк данная проблемная ситуация не была разрешена. Какой орган власти осуществляет разрешение данной проблемы?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Выявить практические знания граждан о функциях органов власти в государстве
13. Предположим, что Вы стали участником акции магазина «Семёрочка» и выиграли 1 000 000 рублей. Сможете ли Вы на выигранные средства приобрести автомобиль стоимостью 850 000 рублей?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Определить осведомлены ли граждане о налоговых ставках

Продолжение таблицы 2.4

Вопрос	Тип вопроса			Реализуемые функции
	по целевому назначению	по наличию возможных ответов	по содержанию вопросов	
14. Вы решили открыть свое дело, в какой орган власти вы обратитесь за регистрацией юридического лица?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Выявить практические знания граждан о функциях органов власти в государстве
15. Вы приобрели недвижимость и Вам необходимо получение выписки из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН). Какой орган власти, по вашему мнению, осуществляет выдачу данного документа?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Выявить практические знания граждан о функциях органов власти в государстве
16. Вы решили изменить свое имя. Какой орган власти осуществляет регистрацию перемены имени?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Вопрос о фактах	Выявить практические знания граждан о функциях органов власти в государстве
17. Сталкивались ли Вы с понятием коррупция?	Программный	Закрытый (дихотомический)	Вопрос о фактах	Определить знакомы ли граждане с данным термином
18. Что, по Вашему мнению, представляет собой коррупция?	Программный	Закрытый (вопрос-меню)	Вопрос о мнениях, установках, мотивах	Определить степень осведомленности граждан о коррупции
19. Может ли, по Вашему мнению, уровень правовой грамотности граждан повлиять на уровень коррупции в государстве?	Программный	Закрытый (дихотомический)	Вопрос о мнениях, установках, мотивах	Определить мнение респондентов о взаимосвязи уровня правосознания граждан и коррупции в государстве
20. Выберете меры, посредством использования которых, по Вашему мнению, осуществляется противодействие коррупции?	Программный	Полузакрытый (вопрос-меню)	Вопрос о мнениях, установках, мотивах	Определить мнение граждан об основных мерах противодействия коррупции
21. Как Вы считаете, могут ли служить источником зарождения и распространения коррупции нормативные правовые акты (законы, постановления, инструкции, положения и др.)?	Программный	Полузакрытый (альтернативный)	Вопрос о мнениях, установках, мотивах	Определить мнение респондентов об источнике появления коррупции – нормативных правовых актов

Окончание таблицы 2.4

Вопрос	Тип вопроса			Реализуемые функции
	<i>по целевому назначению</i>	<i>по наличию возможных ответов</i>	<i>по содержанию вопросов</i>	
22. Сталкивались ли Вы с понятием «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов»?	Функциональный (вопрос-фильтр)	Закрытый (дихотомический)	Вопрос о фактах	Определить знакомы ли гражданам с данным антикоррупционным инструментом
23. Как Вы считаете, возможно ли снижение уровня коррупции посредством проведения антикоррупционной экспертизы?	Программный	Полузакрытый (альтернативный)	Вопрос о мнениях, установках, мотивах	Выявить мнения респондентов о влиянии АКЭ НПА на уровень коррупции
24. Приходилось ли Вам проводить антикоррупционную экспертизу в качестве независимого эксперта после соответствующей регистрации в Минюсте России?	Программный	Закрытый (дихотомический)	Вопрос о фактах	Выявить уровень осведомленности граждан об АКЭ НПА
25. Ваш пол?	Программный	Закрытый (дихотомический)	Демографический	-
26. Ваш возраст?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Демографический	-
27. Ваше социальное положение?	Программный	Закрытый (альтернативный)	Демографический	-

Следует отметить, что анкетирование содержит в себе определенные преимущества. При использовании анкет в качестве инструмента опроса возникает возможность получения большего количества информации за более короткий промежуток времени, также анонимное анкетирование предоставляет гражданам возможность отвечать честно и открыто.

Процедуры обработки результатов

Процедура обработки результатов предполагает построение диаграмм в соответствии с полученными ответами респондентов в ходе проведения опроса. Следует отметить, что соответствующая обработка результатов осуществляется согласно выдвинутым гипотезам.

Рабочий план исследования

В целях проведения качественного социологического исследования необходимо составление рабочего плана. Соответствующий план позволяет определить затраты времени, сил, средств, а также объем работ. Рабочий план исследования представлен в таблице 2.5.

Таблица 2.5 – Рабочий план исследования

№ пп	Наименование мероприятия	Сроки исполнения	Примечания
<i>Подготовка к полевому исследованию</i>			
1.	Исследование данной предметной области, а также поиск и анализ ранее проводимых социологических исследований в рамках данной темы	11.06.2018-17.06.2018	
2.	Формирование программы социологического исследования: методологического и процедурного разделов	18.06.2018-24.06.2018	
3.	Формирование методического инструментария социологического исследования	25.06.2018-29.06.2018	Консультации с руководителем практики в рамках темы исследования
4.	Тиражирование методического инструментария в целях сбора необходимой информации в рамках темы социологического исследования	30.06.2018-01.07.2018	200 анкет
<i>Проведение полевого исследования</i>			
5.	Сбор первичной информации	02.07.2018 – 06.07.2018	159 человек опрошено
<i>Анализ результатов исследования, формирование выводов</i>			
6.	Анализ результатов исследования, формирование выводов	06.07.2018 – 07.07.2018	
7.	Подготовка отчета по результатам социологического исследования	07.07.2018 – 08.07.2018	

Анализ результатов анкетирования

В ходе проведения анкетирования было опрошено 159 человек от 16 до 35 лет, проживающих в городе Томске на данный период времени. Таким образом, далее рассмотрим результаты опроса в соответствии с выдвинутыми гипотезами.

Основная гипотеза 1

Заинтересованность молодежи в повышение своего уровня правосознания обусловлена их сферой деятельности, иначе говоря, население занимается правовой грамотностью, т.к. это необходимо им в работе или учебе. Таким образом, заинтересованность является вынужденной. Данная категория граждан является наибольшей и составляет 31,45%.

Некоторая категория граждан не занимается своим уровнем правосознания в связи с отсутствием времени и составляет 27,67%. Доля, составляющая 18,87%, приходится на молодежь, которая занимается вопросами правовой грамотности и полностью заинтересована в этом, и 9,43% составляет часть граждан, которые не заинтересованы в своем уровне правосознания. Данные результаты представлены на рисунке 2.7.

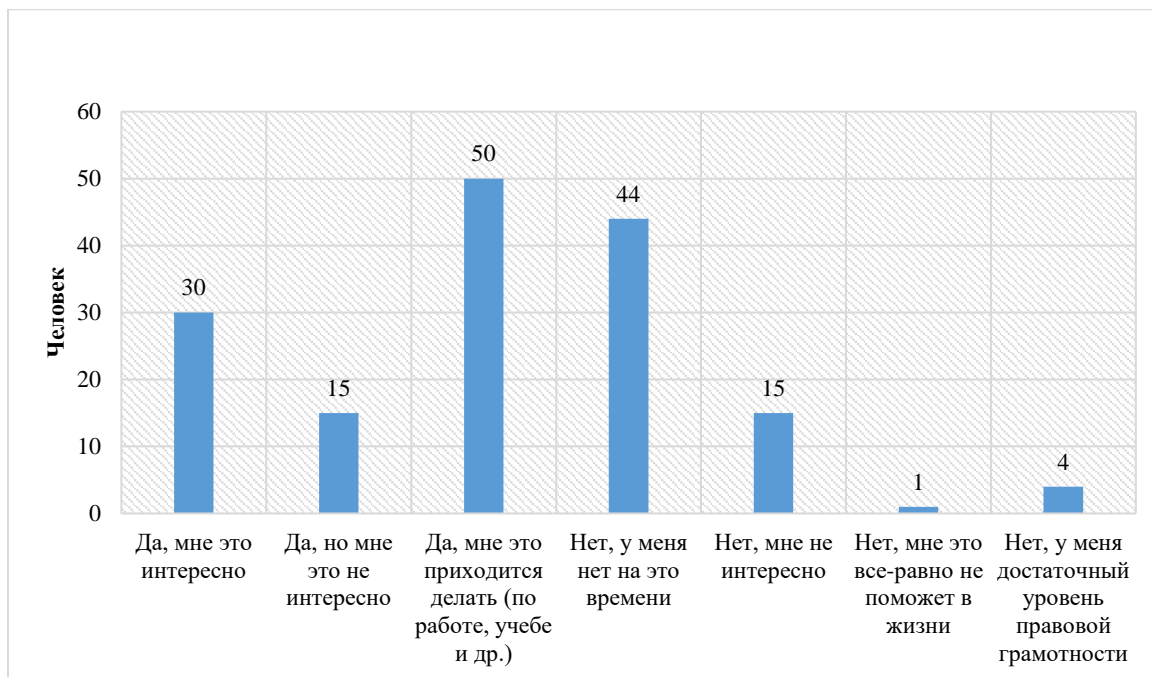


Рисунок 2.7 – Ответы респондентов на вопрос «Занимаетесь ли Вы повышением своего уровня правовой грамотности?»

Были проведены расчеты для выявления зависимости между самостоятельной оценкой гражданами своего уровня правосознания и их интересом к повышению соответствующего уровня. Данные представлены в таблице Г приложения Г. Для определения соответствующей зависимости были рассчитаны коэффициенты Пирсона и Чупрова, согласно формулам 1 и 2 приложения Г. Расчеты также представлены в приложении Е. Таким образом, данные показатели имеют значения равные 0,77 и 0,54. Отсюда следует, что связь определенно существует, при этом, чем данные значения ближе к 1, тем связь сильнее.

Таким образом, принимая во внимание соответствующие результаты, следует отметить, что ряд гипотез-следствий не подтвердились. Доля граждан, которая не воспринимает правовую грамотность как необходимость для эффективного участия в политической, экономической, гражданской жизни общества составила лишь 0,63%. Часть граждан (2,52%) считают уровень своей правовой грамотности достаточным. Соответственно, верным является предположение, что лишь незначительная доля граждан заинтересована в развитии своего правосознания.

Основная гипотеза 2

Исследование данной гипотезы начинается со знакомства с понятием «Правовая грамотность», т.е. необходимо определить сталкивались ли респонденты с данным термином и что они понимают под правовой грамотностью. Соответственно 86,16% опрошиваемых знакомы с данным понятием. Наиболее популярным мнением среди граждан является, что правовая грамотность подразумевает знание законов (59,12%), умение искать необходимую правовую

информацию (37,74), знание органов власти и их основных направлений деятельности (27,04%) и знание требований, предъявляемых к личности (21,38). Отметим, что выбранные ответы являются верными и респонденты понимают и знают, что такое правовая грамотность. Результаты представлены на рисунках 2.8 и 2.9.

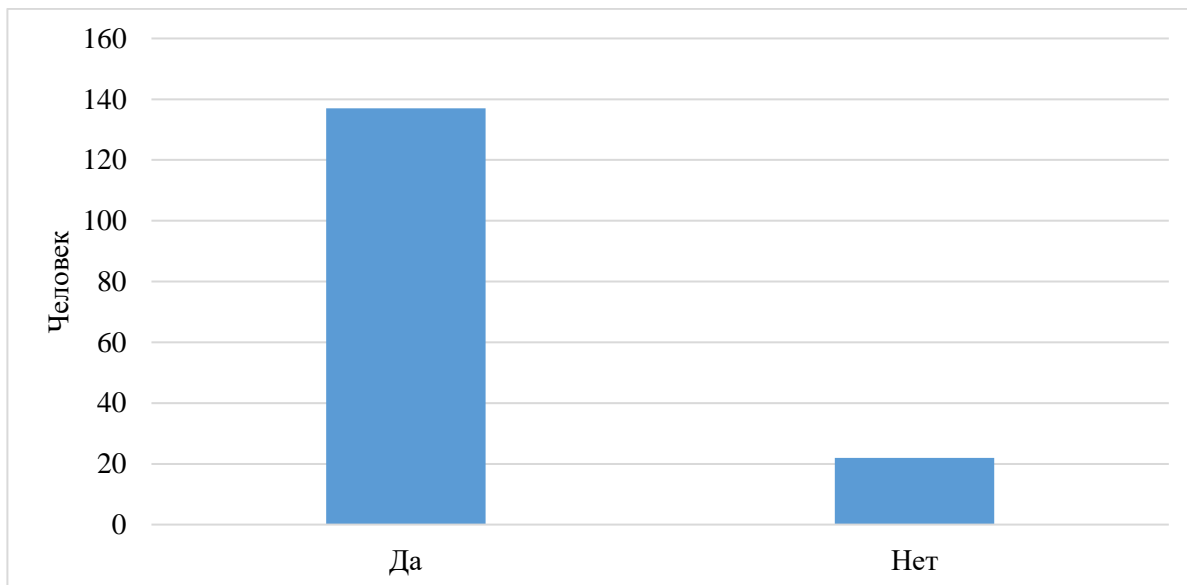


Рисунок 2.8 – Ответы респондентов на вопрос о знакомстве с понятием «Правовая грамотность»



Рисунок 2.9 – Ответы респондентов на вопрос о том, что понимается под термином «Правовая грамотность»

Далее респондентам необходимо было самостоятельно оценить уровень своего правосознания. Следует отметить, что большая часть граждан оценивает собственный уровень правовой грамотности, как средний – 50,31%. Доля граждан – 29,56%, оценивает, как ниже среднего. Наименьший показатель составил 3,14% - граждане отмечают, что отлично владеют правовой информацией. Соответствующие результаты представлены на рисунке 2.10.

Помимо выше представленного вопроса респондентам были предложены и другие вопросы, позволяющие определить степень осведомленности молодежи об органах власти и их основных функциях.

Следует отметить, что 77,36% граждан знают о наличии парламента в Российской Федерации и лишь 14,47% уверены в его отсутствии, остальные респонденты затрудняются в ответе на данный вопрос. Результаты представлены на рисунке 2.11.

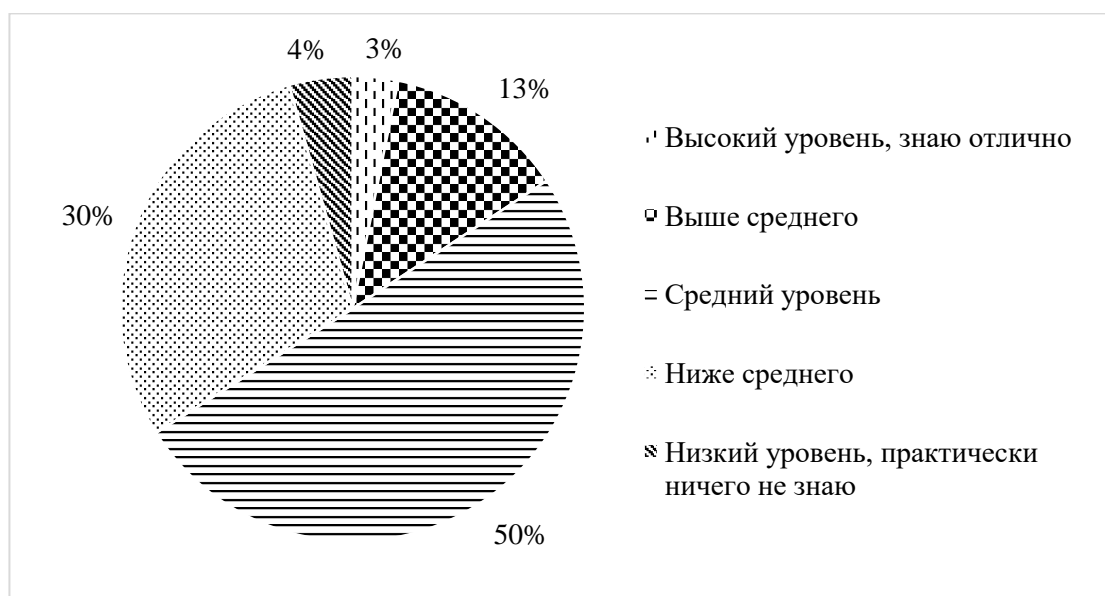


Рисунок 2.10 – Ответы респондентов на вопрос об оценке уровня своей правовой грамотности

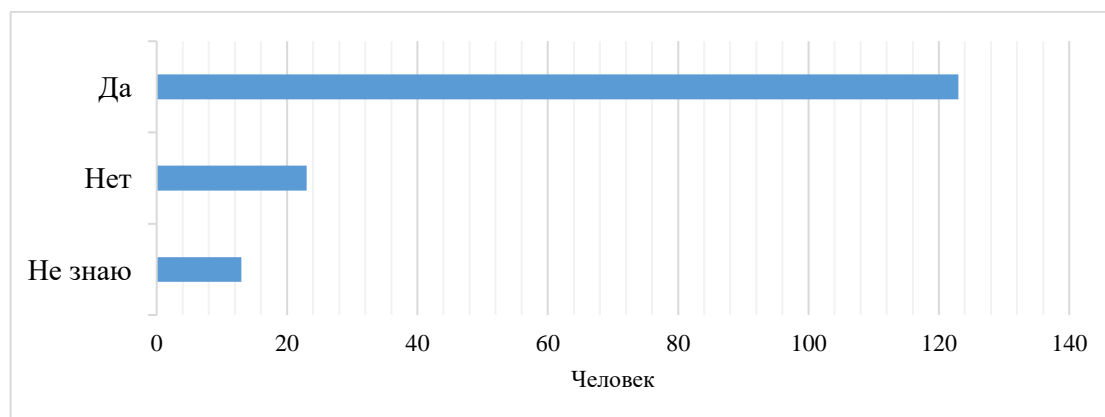


Рисунок 2.11 – Ответы респондентов о наличии или отсутствии парламента в Российской Федерации

Несмотря на то, что большая часть населения осведомлена о рассматриваемом органе власти, не все уверены в правильном названии парламента. Таким образом, ряд граждан отмечает, что парламентом российского государства выступает Государственная Дума Российской Федерации – 21,38%, но все же большая часть респондентов уверена в том, что органом законодательной власти в стране является Федеральное Собрание Российской Федерации – 44,65%. Результаты представлены на рисунке 2.12.

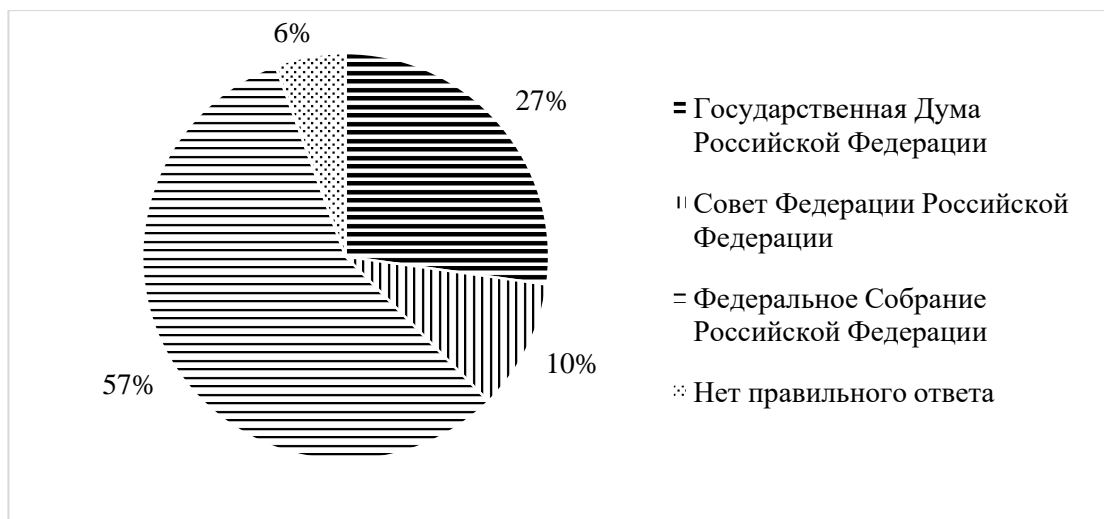


Рисунок 2.12 – Ответы респондентов о названии парламента

Наибольшая доля граждан определяет парламент, как высший законодательный орган власти – 81,76%, что несомненно является хорошим показателем. Результаты по данному вопросу представлены на рисунке 2.13.

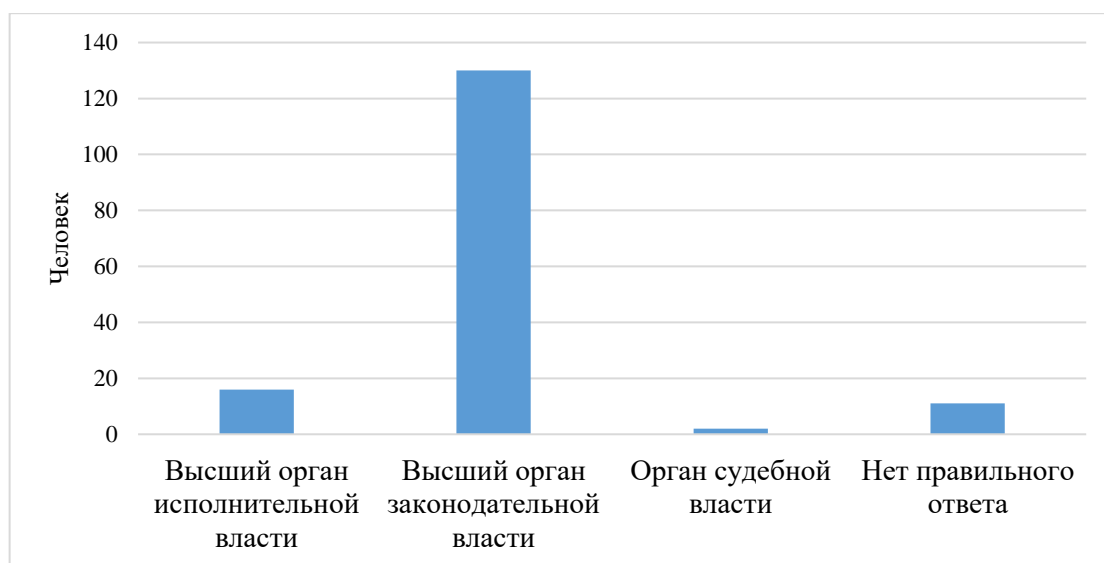


Рисунок 2.13 – Ответы респондентов на вопрос «Что, по Вашему мнению, представляет собой парламента?»

Респондентами были представлены ряд функций, которые выполняет законодательный орган власти, при этом значительная часть опрошенных (87,42%) отмечает, что парламент необходим для принятия законов и 28,93% уверены, что данный орган необходим для осуществления контроля за деятельностью Правительства. Таким образом, можно сказать, что наибольшая доля граждан владеет необходимой информацией о парламенте. Результаты представлены на рисунке 2.14.

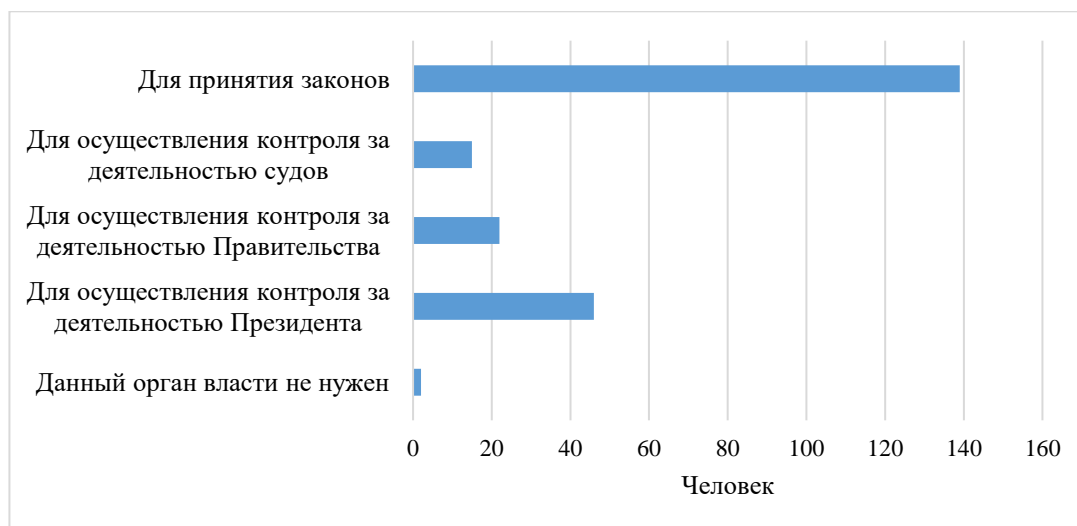


Рисунок 2.14 – Ответы респондентов на вопрос «Как Вы считаете, зачем нужен законодательный орган власти»

Следующий орган власти, который был предложен респондентам для рассмотрения – Министерство внутренних дел Российской Федерации. Задача граждан состояла в определении органа, который занимается регистрацией по месту жительства. Таким образом, наибольшая доля респондентов отмечает, что предоставление данной услуги находится в ведении ФМС России – 59,75%. Следует отметить, что в 2016 году данный орган был упразднен и соответствующие полномочия были переданы МВД России. По данному вопросу поровну разделились мнения между МВД России и многофункциональным центром – 16,35%. Соответствующие результаты представлены на рисунке 2.15.

По вопросу несоблюдения трудового законодательства 52,83% респондентов ответили, что разъяснением по данной ситуации занимается Государственная инспекция труда, что является совершенно верным ответом. Ряд граждан отметили, что занимается соответствующим вопросом Минтруд России – 25,79%. Результаты представлены на рисунке 2.16.

На сегодняшний день существуют виды товаров, которые не подлежат предоставлению во временное пользование на период починки купленного товара, соответствующее положение имеет свое закрепление в Постановлении Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 55 «Об утверждении Правил продажи отдельных видов товаров, перечня товаров длительного

пользования, на которые не распространяется требование покупателя о безвозмездном предоставлении ему на период ремонта или замены аналогичного товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих возврату или обмену на аналогичный товар других размера, формы, габарита, фасона, расцветки или комплектации». Следует отметить, что в рамках смоделированной ситуации 50,94% респондентов высказалось в пользу обязательного предоставления кресла во временное пользование на период его отсутствия в магазине и 22,01% опрошенных затруднились ответить на данный вопрос. Результаты представлены на рисунке 2.17.

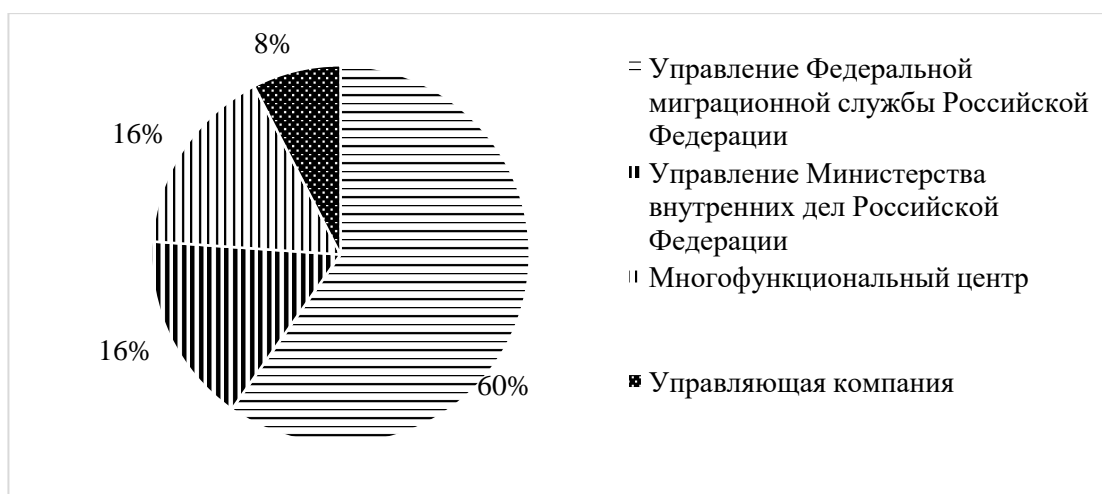


Рисунок 2.15 – Ответы респондентов о выборе органа власти для получения услуги

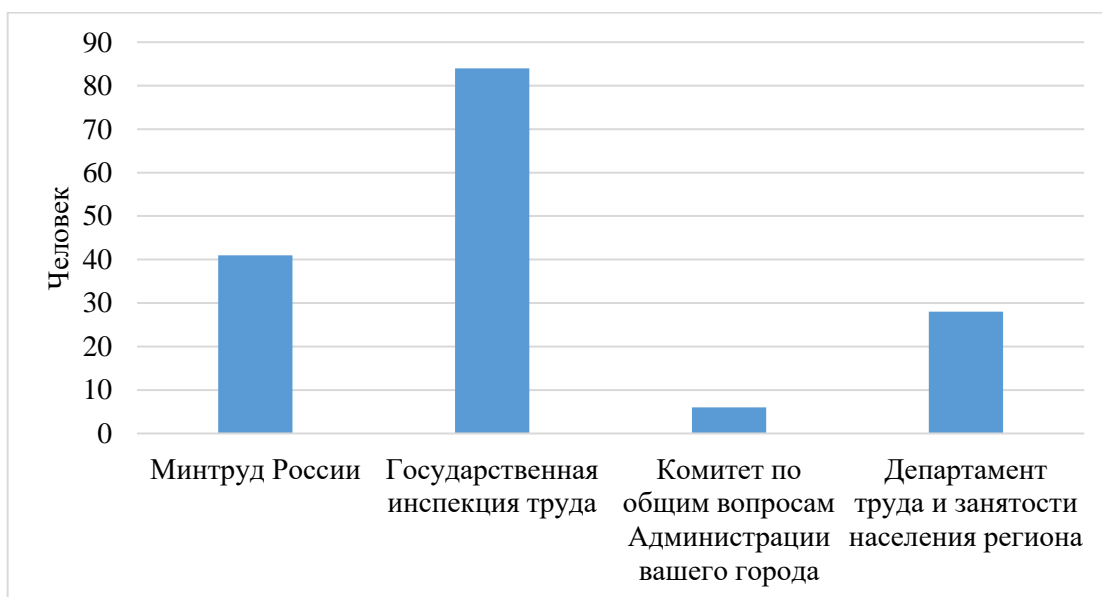


Рисунок 2.16 – Ответы респондентов о выборе органа власти для разьяснения проблемной ситуации в сфере труда

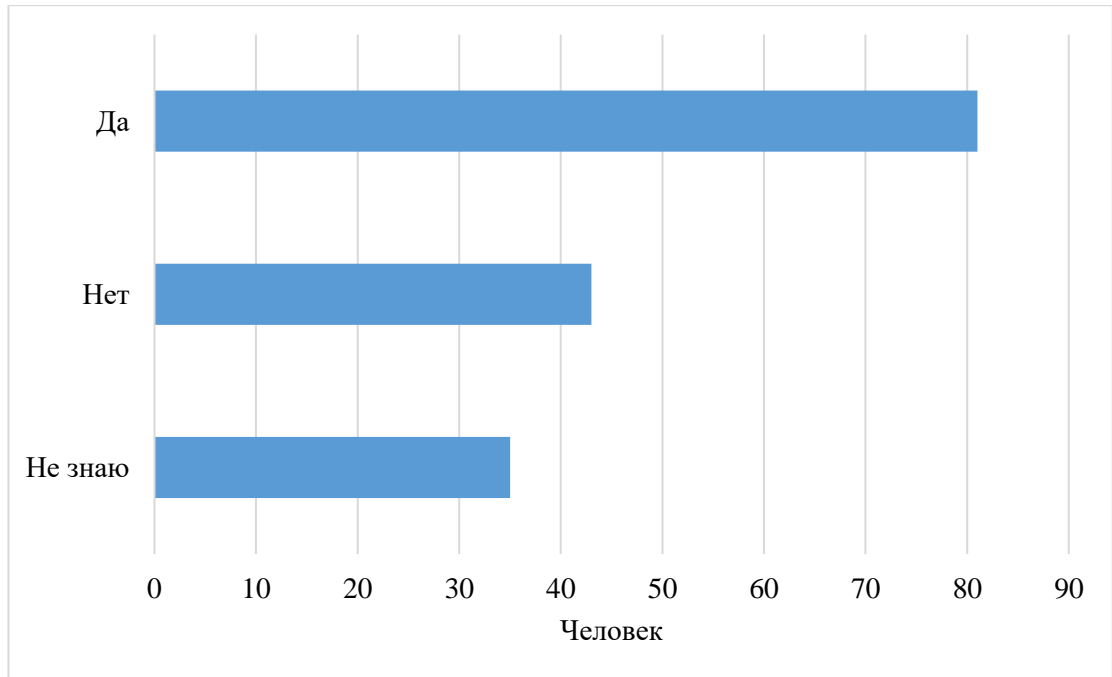


Рисунок 2.17 – Ответы респондентов о замене товара ненадлежащего качества

Следующим органом власти, который подлежал рассмотрению, стало Управление Роспотребнадзора. В рамках смоделированной ситуации наибольшая доля опрошиваемых определила Роспотребнадзор, как орган, в который необходимо обращаться для разрешения предложенной ситуации – 77,36%. Таким образом, данный орган также хорошо знаком респондентам. Результаты опроса представлены на рисунке 2.18.

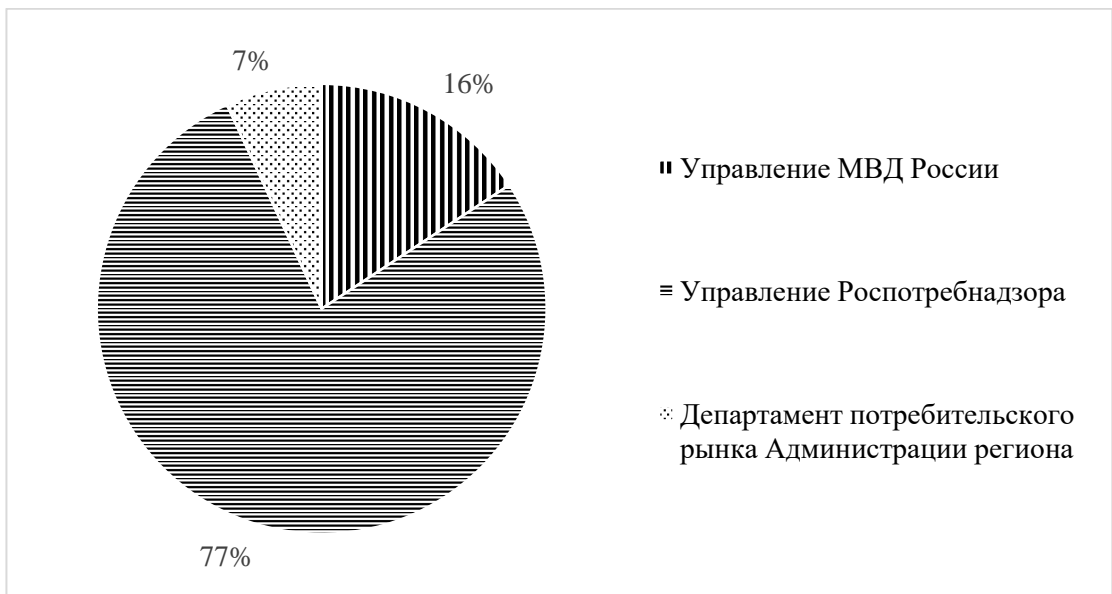


Рисунок 2.18 – Ответы респондентов об органе власти, отвечающим за разрешение смоделированной проблемной ситуации

Далее респондентам было предложено ответить на вопрос о взимаемых налогах на выигрыш также в рамках предложенной ситуации. Таким образом, 56,60% респондентов отметило, что при выигрыше в 1 000 000 рублей смогут приобрести автомобиль стоимостью 870 000 рублей, но при этом больше средств у них не останется и 30,19% ответили, что не смогут приобрести соответствующий автомобиль. Следует отметить, что при выигрыше в акции магазина (т.к. акция – это реклама товара) ставка НДС составляет 35%. Соответственно, гражданин выигравший 1 000 000 рублей не сможет приобрести автомобиль за 870 000 рублей. Таким образом, 48 человек правильно ответили на данный вопрос. Результаты представлены на рисунке 2.19.

Следующим органом власти стало Управление ФНС России. Респондентом было предложено сделать выбор между администрацией региона, Минюстом России, администрацией города и Управлением ФНС России, если им будет необходимо пройти регистрацию юридического лица. Таким образом, наибольшая доля граждан (84,91%) выбрали в качестве необходимого органа Управление ФНС России и лишь 2,52% отдали «предпочтение» администрации региона. Соответственно, большинство респондентов знакомо с данным органом и его основными функциями. Результаты представлены на рисунке 2.20.

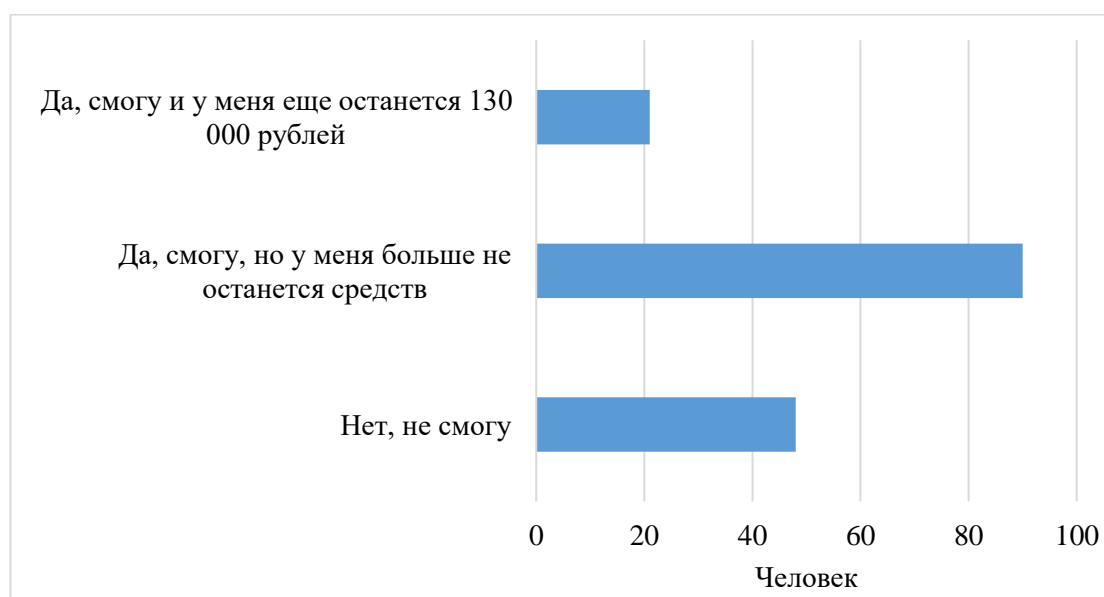


Рисунок 2.19 – Ответы респондентов о взимаемом налоге

Следующим шагом респондентам необходимо было определить какой орган власти осуществляет выдачу выписки из ЕГРН. Таким образом, 61,01% определили в качестве необходимого органа Росреестр и 17,61% – Департамент недвижимости. Следует отметить, что больше половины опрошиваемых данный вопрос не затруднил. Результаты представлены на рисунке 2.21.

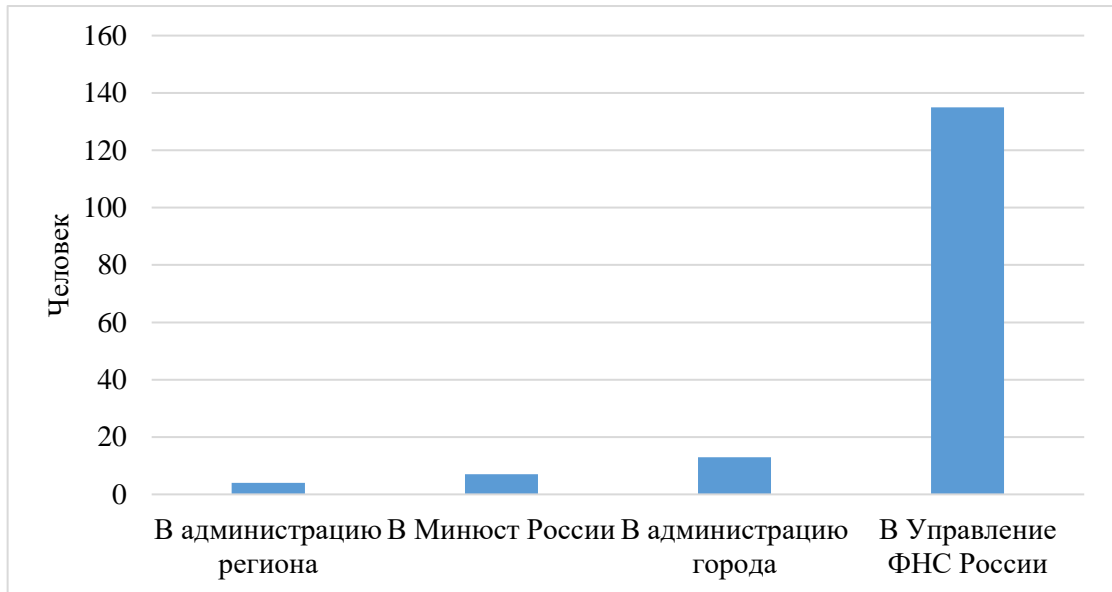


Рисунок 2.20 – Ответы респондентов на вопрос об органе власти, осуществляющем регистрацию юридического лица

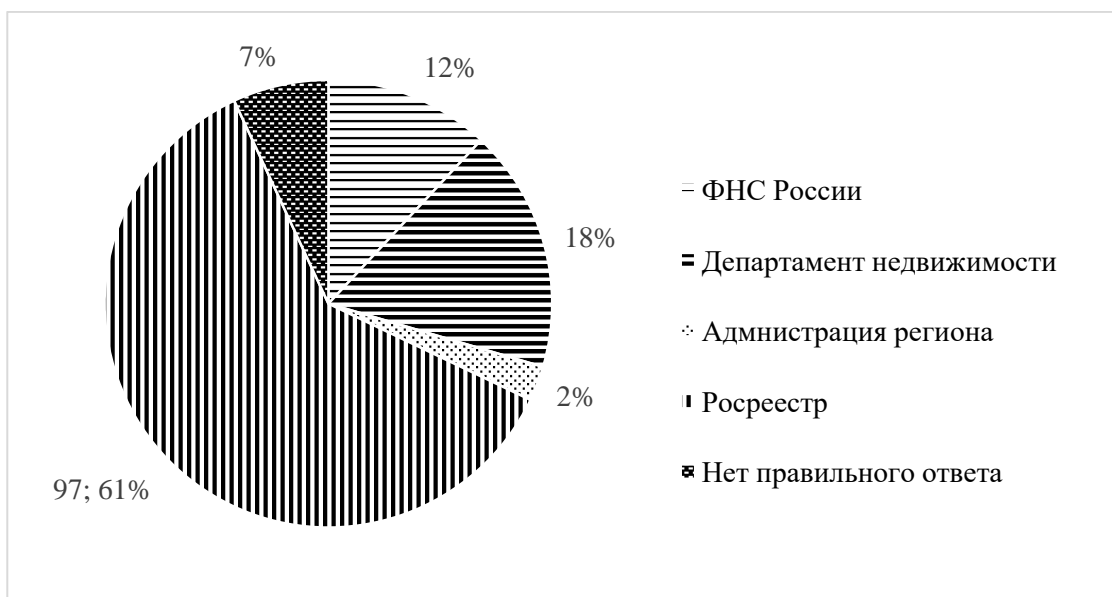


Рисунок 2.21 – Ответы респондентов об органе, осуществляющем выдачу выписки из ЕГРН

Респондентам необходимо было определить орган власти, который осуществляет регистрацию смены имени. Следует отметить, что практически все справились с данным вопросом – 79,25% отметили органы ЗАГС. Результаты представлены на рисунке 2.22.

Таким образом, возвращаясь к гипотезам следует отметить, что граждане знакомы с понятием «Правовая грамотность» и ясно представляют, что понимается под данным термином, а значит первое предположение-следствие второй гипотезы не подтвердилось. Затрагивая во-

прос об осведомленности граждан об органах власти и их основных функциях, следует отметить, что несмотря на наличие неправильных ответов большая их часть все же приходится на верные утверждения, исключая три рассмотренных ранее вопроса (вопросы 9,11 и 13). Таким образом, данное предположение также не подтвердилось.

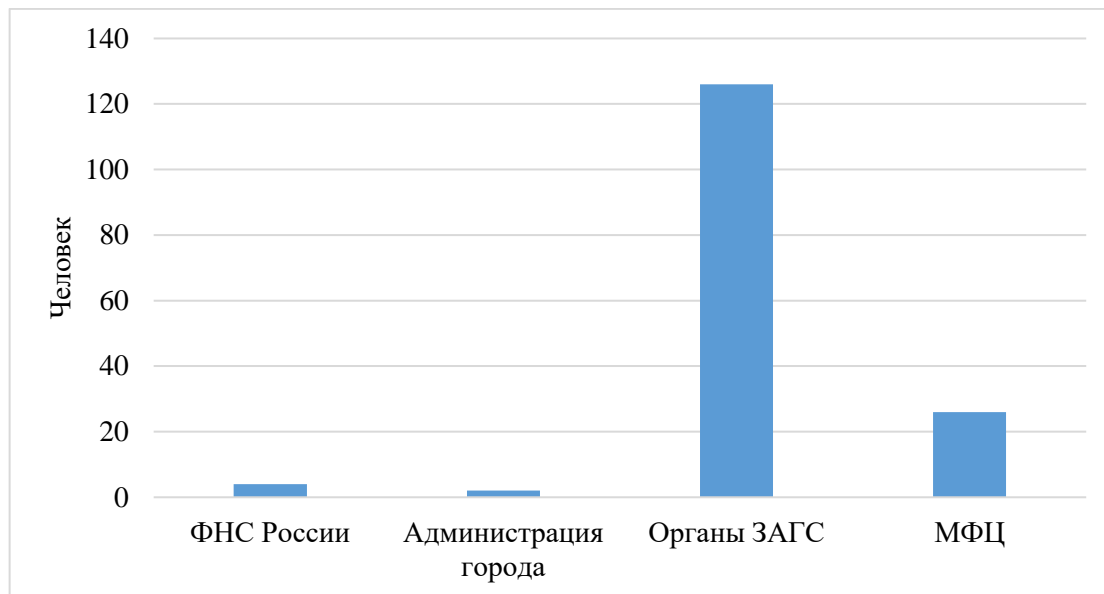


Рисунок 2.22 – Ответы респондентов об органе власти, осуществляющим регистрацию перемены имени

Основная гипотеза 3

Как отмечалось ранее доля граждан, оценивающих свой уровень правовой грамотности, как невысокий, составила 50,31% (средний уровень) и 12,58% (выше среднего). Доля граждан, обладающих высокой степенью юридической осведомленности составила 3,14%. Результаты представлены на рисунке 2.10.

Далее целесообразно отметить, что более половины граждан не сталкивались с понятием «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов» – 58,49%. Результаты представлены на рисунке 2.23.

Таким образом, следует отметить, что, исходя из самостоятельной оценки гражданами своего уровня правовой грамотности, предположение-следствие о том, что значительная доля граждан обладает невысоки уровнем правосознания, является верной. Также гипотеза о том, что граждане не сталкивались с понятием «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов» не подтвердилась.

Основная гипотеза 4

Как отмечено ранее, доля граждан, знакомых с антикоррупционной экспертизой, составила 41,51%, соответственно, остальные 58,49% респондентов не могли принимать участие в проведении оценки актов на коррупциогенность. Результаты представлены на рисунке 2.23.

Далее опрашиваемым был предложен вопрос о возможности снижения уровня коррупции посредством проведения антикоррупционной экспертизы. Следует отметить, что 72,72% граждан положительно ответили на данный вопрос и 15,15% выбрали «не знаю». Результаты представлены на рисунке 2.24.

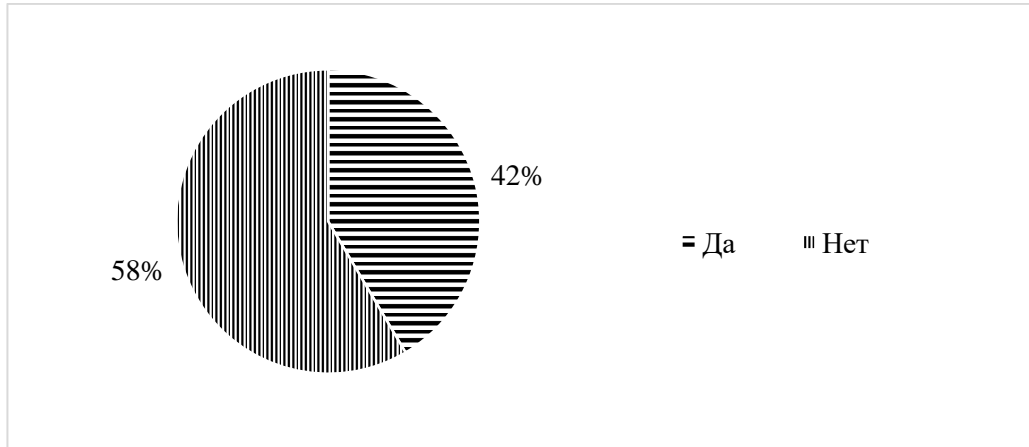


Рисунок 2.23 – Ответы респондентов на вопрос об антикоррупционной экспертизе

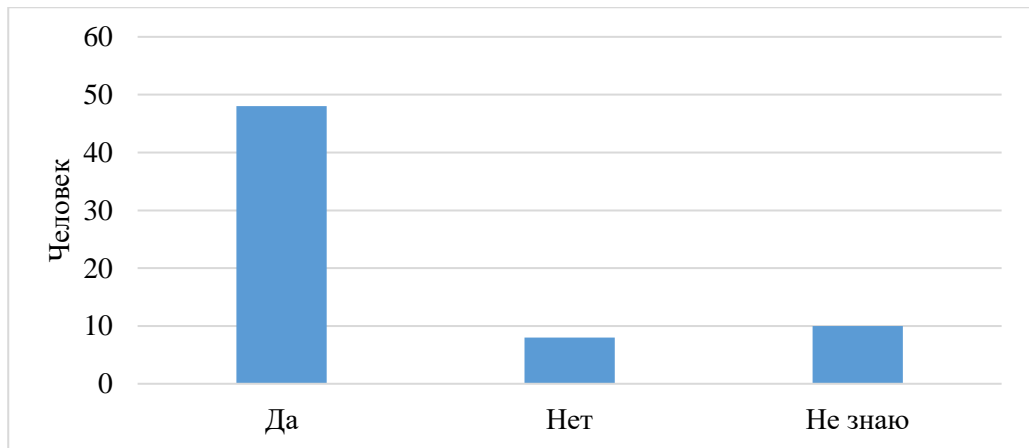


Рисунок 2.24 – Ответ респондентов на вопрос о возможности снижения уровня коррупции посредством проведения антикоррупционной экспертизы

Из числа граждан, сталкивающихся с понятием оценки актов на коррупциогенность, 7,57% респондентов приходилось проводить антикоррупционную экспертизу в качестве независимого эксперта после соответствующей регистрации в Минюсте России. Значительная доля приходится на граждан, не проводивших данную оценку актов. Результаты представлены на рисунке 2.25.

Таким образом, предположение-следствие о несогласии граждан с возможностью снижения уровня коррупции посредством проведения оценки актов на коррупциогенность не подтвердилось, т.к. большинство граждан согласны с данным утверждением. Также лишь 5 граждан отвечали критериям, необходимым для проведения антикоррупционной экспертизы.

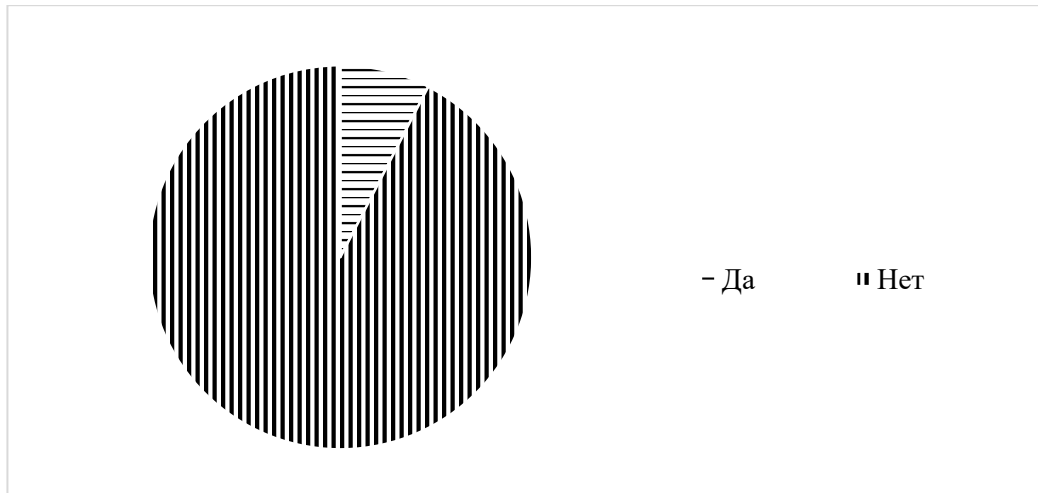


Рисунок 2.25 – Ответы респондентов об участии в проведении оценки актов на коррупциогенность

Выводы и рекомендации

В результате анализа данных, полученных в ходе проведения анкетирования, можно сформировать определенные выводы.

Большая часть респондентов определяет свой уровень правовой грамотности, как средний, а наименьшая доля опрошенных определяют степень своей юридической осведомленности, как высокую. Следует отметить, что в ходе изучения инструмента опроса было выявлено, что анкеты ряда граждан, определяющих уровень правосознания, как высокий, содержали значительное количество неправильных ответов. Аналогичная ситуация с гражданами, которые отмечали, что обладают низким уровнем правовой грамотности – значительная доля правильных ответов. Таким образом, оценивать степень юридической осведомленности граждан, опираясь на их самостоятельную оценку, является ошибочным. Следует обратить внимание, что наибольшая доля респондентов вынуждена заниматься повышением своего уровня правовой грамотности в связи с работой, учебой и т.д. Таким образом, это не является личным побуждением и не обусловлено наличием интереса к правовой информации.

В анкете представлены три блока вопросов: общие, затрагивающие основные теоретические знания респондентов (что такое правовая грамотность, существует ли парламент и ряд других); практические (вопросы об органах власти и взимаемых налогах) и вопросы, связанные с проведением антикоррупционной экспертизы. Следует отметить, что наибольшее затруднение среди респондентов вызвали практические вопросы: значительная доля неправильных ответов приходится именно на них. Рассматривая третий блок вопросов, следует отметить, что половина респондентов не сталкивались с термином «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов», при этом другая часть опрошиваемых согласно с утверждением, что проведение оценки актов на коррупциогенность может повлиять

на уровень коррупции в целом. Из общего количества граждан, которые сталкивались с данным понятием, 5 человек проводили антикоррупционную экспертизу в качестве независимого эксперта. Таким образом, отсюда следует, что большая огласка и пропаганда оценки актов на коррупциогенность даст большее количество экспертиз от граждан. Соответственно необходима пропаганда антикоррупционной экспертизы.

В целях повышения правовой грамотности граждан необходимо проведение массовых городских правовых лекций или семинаров. Соответствующий формат позволит молодежи в свободной форме заниматься развитием своего правосознания. Следует отметить, что на сегодняшний день уже существует такой формат мероприятий в городе Томске, однако проведение лекций осуществляется только раз в месяц и в 16:00 в библиотеке им. А.С. Пушкина [78]. Также данные занятия осуществляются с видеотрансляцией в центры общественного доступа (далее ЦОД) Томской области. ЦОД сформированы на базе библиотек, ВУЗов и СПУЗ. В городе Томске количество ЦОД составляет пять [79]. Таким образом, время проведения мероприятия, его частота и места проведения могут быть удобны лишь для небольшого количества граждан. Наличие формата видеотрансляции не решает проблему привлечения большего количества молодежи к данному мероприятию, что обусловлено невозможностью взаимодействия с лектором посредством разрешения имеющихся вопросов у слушателей. Информация о проведении лекций имеет место лишь на официальном сайте администрации Томской области и библиотеки им. А.С. Пушкина. Таким образом, необходимо массовое распространение соответствующего мероприятия в СМИ, а также в ВУЗах, школах, на предприятиях и в других организациях города Томска в целях большего привлечения молодежи к посещению лекций.

Введение в школах, ВУЗах и других учебных учреждениях предметов и дисциплин, направленных на повышение правовой грамотности молодёжи, в качестве факультатива, позволит обратить внимание школьников, студентов и др. категорий граждан на важность и необходимость правовой социализации молодёжи.

Принимая во внимание опыт других городов, следует отметить, что создание центра правовой культуры молодежи также привлечет граждан к развитию своего правосознания. Деятельность организации заключается в проведение лекций, интерактивных дискуссий, «круглых столов» с представителями юридических организаций города; организации конкурсов на правовую тематику; научно-исследовательской деятельности студенчества и школьников в области права и др. [80]. Таким образом, соответствующий центр будет способствовать развитию гражданского сознания молодёжи, формировать правовые компетенции, а также развивать гражданскую активность.

В рамках проведения вышеописанных мероприятий необходимо осуществлять знакомство молодёжи с инструментом противодействия коррупции – антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов и их проектов.

Ознакомление с данным инструментом актуально проводить в формате online-видеокурсов, равным образом, как, на сегодняшний день, осуществляется повышение компьютерной грамотности жителей Гомской области и развитие навыков получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Следует отметить, что проведение оценки актов на коррупциогенность является не менее значимым мероприятием не только для самого гражданина, но и общества в целом. Большинство специалистов, занимающиеся проведением антикоррупционной экспертизы, являются юристами по образованию, однако в большинстве своем с проблемой неточных и нечетких положений, различного рода исключений сталкиваются многие технические специалисты. Таким образом, необходимо ознакомление и вовлечение в изучение данного инструмента антикоррупционной деятельности как можно большего количество человек абсолютно разных сфер деятельности в целях более точной оценки проведения актов на коррупциогенность.

В случае введения органами власти соответствующих образовательных курсов рекомендуется по окончании их прохождения, в рамках темы антикоррупционной экспертизы, выдача соответствующего документа, подтверждающего изучение данной темы, которое могло бы позволить молодежи, не работающей по специальности или не набравшей стаж работы по специальности, проходить аккредитацию в Минюсте России и проводить антикоррупционную экспертизу. Таким образом, государство обеспечит себя необходимыми специалистами.

В заключении данного пункта вновь отметим, что среди 159 респондентов наибольшую группу составили следующие группы граждан: студенты и рабочие в возрастной категории от 21 до 30 лет.

В рамках данного социологического исследование было сформировано 4 основные гипотезы и гипотезы-следствия. Таким образом, в ходе анализа полученных данных определенно, что наибольшая доля граждан, на сегодняшний день, вынуждена заниматься повышением своего уровня правосознания и наименьшая доля респондентов определяет свой уровень правовой грамотности достаточный. Лишь один из респондентов согласен с мнением, что правовая осведомленность не пригодится в жизни. Соответственно, две гипотезы-следствия из трех основного предположения 1 не подтверждены.

Следует отметить, что лишь незначительная доля граждан не сталкивалась с понятием «Правовая грамотность», также анализируя ответы респондентов, обратим внимание, что большинство граждан осведомлены об органах и их функциях. Таким образом, основная гипотеза 2 не подтвердилась.

Оценивать уровень правосознания граждан, в контексте данного социологического исследования, возможно лишь исходя из их собственной оценки, однако, как было отмечено ранее – это является ошибочным. В целом, опираясь на полученные данные можно отметить, что незначительная доля граждан полностью владела представленной информацией в анкете. Также половина граждан не сталкивалась с понятием «Антикоррупционная экспертиза», что также может быть связано с уровнем правосознания граждан. Таким образом, основная гипотеза 3 подтверждена.

По мнению большинства опрошенных респондентов, проведение антикоррупционной экспертизы является одним из способов снижения уровня коррупции и только 5 человек проводили независимую антикоррупционную экспертизу в качестве независимого эксперта. Данная гипотеза подтверждена.

Таким образом, в рамках данного раздела рассмотрены информационные ресурсы, обеспечивающие деятельность органов власти, а также указаны и рассмотрены их недостатки, в связи с чем проведено социологическое исследование и представлены результаты его реализации.

3 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

3.1 Рекомендации по совершенствованию действующей методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Как было отмечено ранее, ряд авторов статей, научных и исследовательских работ, в качестве одного из недостатков действующей Методики, отмечают отсутствие последовательности действий эксперта при выявлении коррупциогенных факторов. В связи с чем в рамках диссертационной работы предполагается формирование некоего алгоритма действий специалиста, необходимого для эффективной и качественной оценки нормативных правовых актов и их проектов.

Следует напомнить, что действующая Методика содержит 12 коррупциогенных факторов. Несмотря на их схожесть и взаимосвязь между собой, каждый из дефектов является самостоятельной единицей, требующей определенного подхода при его определении в тексте правового документа. Однако в рамках диссертационной работы алгоритм действий экспертов в ходе антикоррупционной экспертизы будет представлен на примере лишь некоторых факторов. В целях определения дефектов, требующих наибольшего внимания, анализу подлежали результаты работы органов прокуратуры по проведению оценки актов на коррупциогенность, представленные Генеральной прокуратурой Российской Федерации [81-84]. Наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы представлены в таблице 3.1.

Таблица 3.1 – Наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы [81-84]

Наименование коррупциогенного фактора	Год			
	2015	2016	2017	2018
Широта дискреционных полномочий	*	*	*	*
Определение компетенции по формуле «вправе»	*	*		
Выборочное изменение объема прав			*	*
Принятие НПА за пределами компетенции			*	*
Отсутствие или неполнота административных процедур	*	*	*	*
Отказ от конкурсных процедур		*		

Окончание таблицы 3.1

Наименование коррупциогенного фактора	Год			
	2015	2016	2017	2018
Наличие завышенных требований к лицу	*	*	*	*

Таким образом, в результате анализа таблицы 3.1, представленной выше, следует отметить, что наиболее часто встречающимися в нормативных правовых актах (проектах) коррупциогенными факторами, за период с 2015 по 2018 год, являлись следующие: широта дискреционных полномочий, отсутствие или неполнота административных процедур и наличие завышенных требований к лицу; в связи с чем порядок действий эксперта в ходе проведения антикоррупционной экспертизы будет рассмотрен на примере данных дефектов. В свою очередь, алгоритм работы специалиста по определению коррупциогенных факторов заключается в разрешении им определенного круга вопросов при анализе текста нормативного правового акта или его проекта.

Широта дискреционных полномочий

Следует отметить, что данный фактор не исключает наличие дискреционных полномочий как таковых, а предполагает содержание в нормативном документе их необоснованно широкого закрепления. Полномочия органов власти не всегда могут иметь четкое установление в правовом акте, в связи с чем властные органы осуществляют свою деятельность в рамках своих усмотрений, в пределах, допустимых законодательством.

Следовательно, формирование коррупционных правонарушений осуществляется в случае разрешения нормативным документом участнику правовых отношений различных вариантов поведения без конкретного определения оснований для одного из этих вариантов. Соответственно, необоснованно широкая область действия органов власти по своему усмотрению, должна быть ограничена [85]. Таким образом, целью эксперта является определение в правовом документе отсутствия конкретизации сроков и условий принятия решения, а также выявление наличия дублирующих полномочий.

Для достижения данной цели эксперту необходимо выполнение определенных действий, представленных на рисунке 3.1. Перечень действий эксперта при выявлении коррупциогенного фактора сформирован в результате анализа нормативной и учебной литературы [30,85,86].

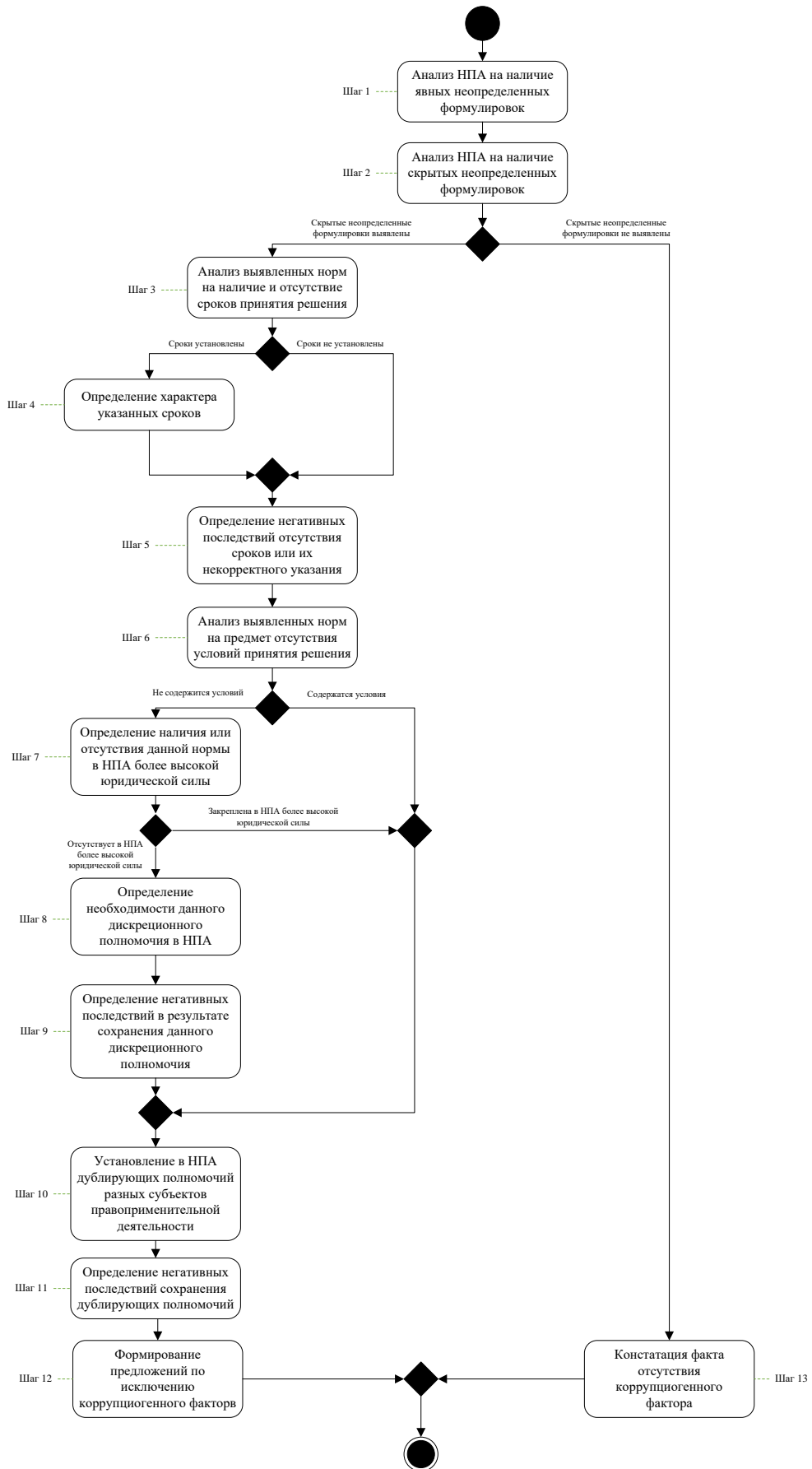


Рисунок 3.1 – Порядок действий эксперта при выявлении дефекта «Широта дискреционных полномочий»

Рассмотрим некоторые действия эксперта, представленные на рисунке 3.1 более подробно.

Шаг 1

Согласно [30,86] в тексте нормативного акта или его проекта могут содержаться ряд неопределенных формулировок, закрепляющих дискреционные полномочия органов власти: «при наличии объективных причин орган вправе предоставить ...», «в особых случаях орган вправе предоставить...», «может разрешить...», «допускается предоставление...», «решение может быть принято, если это не противоречит государственным интересам...», «разумный срок», «соответствующий срок», «установленные сроки», «заблаговременно» и др.

Необходимо отметить, что, если в тексте нормативного акта совместно с формулировкой «разумный срок», «соответствующий срок» и т.д. указана норма, в соответствии с которой данный срок установлен, то данное положение дефектным не является [86].

Шаг 4

В текстах нормативных актов, закрепленные сроки могут иметь следующие разновидности [7]: закрепление возможности за органом власти (должностным лицом) увеличивать данный срок на неопределенный период времени либо без установления конкретных условий его продления; установление неоправданно широкого временного диапазона, отсутствие характера исчисления сроков (рабочие или календарные дни). Отсутствие указания срока принятия решения также является коррупционным проявлением.

Шаг 7

Необходимым шагом является анализ правового документа, который обладает более высокой юридической силой на наличие соответствующего положения, закрепленного в акте, подлежащем оценке на коррупциогенность. Таким образом, если в акте с наиболее высокой юридической силой данная норма имеет легитимный характер, то анализируемое положение не является коррупционным.

Также в рамках 7-го шага специалисту необходимо определить позволяет ли данная норма определенно сформировать мнение о наличии в правовой норме полномочий, обеспечивающих возможность органам власти действовать по-своему усмотрению.

Шаг 8

Следует отметить, что применение дискреционного полномочия в тексте нормативного акта может являться инструментом, обеспечивающим эффективное регулирование общественных отношений, в связи с чем эксперту в ходе определения данного коррупциогенного фактора необходимо выполнение следующих условий [85]: определить является ли принятия решения по своему усмотрению органом власти (должностным лицом) следствием регулиро-

вания данных общественных отношений; определить повлияет ли исключение из текста правового акта дискреционного полномочия на снижение качества и эффективности правоприменительной деятельности; определить соответствие объема дискреционного полномочия характеру общественных отношений, регулируемых данным нормативным правовым актом (проектом).

Шаги 5,9,11

Определение негативных последствий в результате сохранения в тексте нормативного правового акта или его проекта отсутствия сроков или условий принятия решения, а также дублирующих полномочий является необходимым и обязательным действием эксперта. В ходе данных шагов специалисту необходимо определить повлияет ли выявленное дискреционное полномочие на эффективность и качество реализации прав физических и юридических лиц или же вовсе станет причиной невозможности их реализации.

Выделение данных шагов на разных этапах необходимо из-за возможности отсутствия в правовой норме лишь одного из элементов данного фактора (сроков, условий или дублирующих полномочий).

Отсутствие или неполнота административных процедур

Следует напомнить, что данный фактор предполагает отсутствие в нормативном акте определенного порядка действий принятия решения органом власти (должностным лицом) или какого-либо элемента данного порядка.

В целях определения данного коррупциогенного фактора специалисту необходимо выполнение перечня действий, представленных на рисунке 3.2. Соответствующий алгоритм сформирован в результате анализа нормативной и учебной литературы [30,85,86].

В ходе определения данного дефекта важным является выделение последовательности элементов, что в дальнейшем позволит эксперту оперативно и точно выявить недостающие элементы. Также в ходе анализа нормативного акта специалист осуществляет исследование обязанностей должностных лиц, а также права физических и юридических лиц в целях исключения возможности их ущемления. Следствием неполного закрепления обязанностей за должностным лицом также является осуществление им тех или иных действий по-своему усмотрению.

Важной задачей эксперта является проверка соблюдения сроков принятия управленческого решения. В ходе 6-го шага предполагается определение норм, содержащих начало исчисления срока совершения действия, а также, как отмечено в [86], эксперту следует проверить, что бы сумма сроков каждой составляющей процедуры была равна общему сроку принятия управленческого решения.

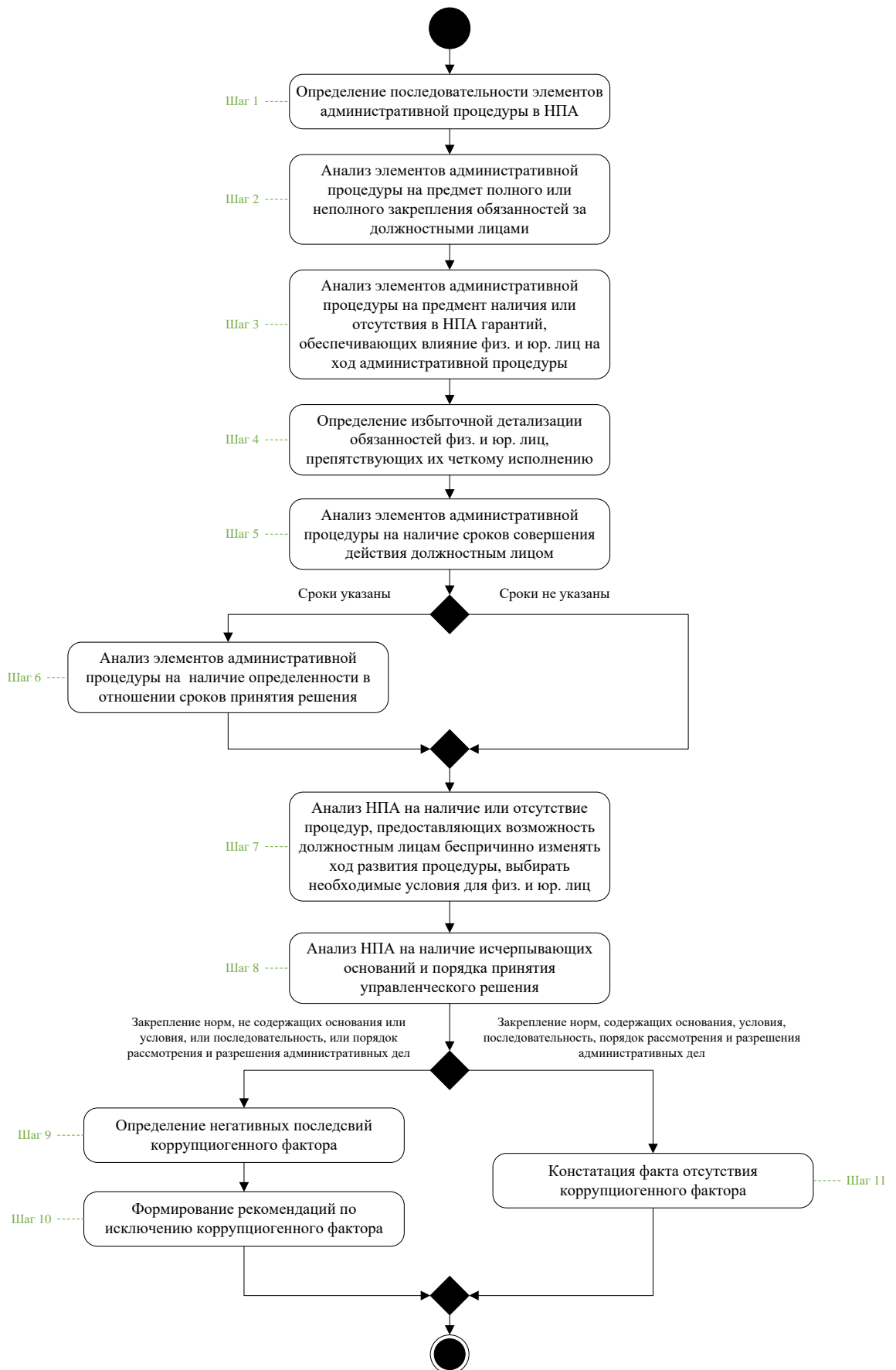


Рисунок 3.2 – Перечень действий эксперта в ходе выявления коррупционного фактора «Отсутствие или неполнота административных процедур»

Завершающим этапом является общая оценка правового акта на наличие исчерпывающего перечня оснований, а также соблюдения порядка принятия управленческого решения.

Таким образом, в нормативном документе должна прослеживаться последовательность административных процедур и положения правового акта, помимо прочего, должны включать основания, условия, порядок рассмотрения и разрешения административного дела.

Следует отметить, что данный фактор коррелирует с такими дефектами, как выборочное изменение объема прав и наличие завышенных требований.

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

Проявление данного коррупциогенного фактора осуществляется в результате возложения на физических и (или) юридических лиц обязанностей, каких-либо ограничений, препятствующих реализации прав и законных интересов граждан и организаций, а также ограничивая их доступ к материальным и нематериальным благам.

Для определения данного дефекта эксперту необходимо выполнение действий, представленных на рисунке 3.3. Соответствующий алгоритм сформирован в результате анализа нормативной и учебной литературы [30,85,86].

Шаг 1

Следует отметить, что определение данного фактора предполагается в формулировке требований к заявителю при анализе пакета документов, предоставление которых осуществляется при реализации физическим или юридическим лицом своего права [30]. Таким образом в первую очередь специалисту необходимо определение перечня требований, предъявляемых органом власти, к пакету документов.

Шаги 2,3

Этап 2 является основой следующего шага и предполагает определение специалистом правового акта более высокой юридической силы на котором основаны требования, содержащиеся в правовом документе, подлежащем оценке на коррупциогенность. Таким образом, 3 шаг заключается в изучении экспертом степени соответствия требований анализируемого акта акту более высокой юридической силы.

Шаги 4-6

Как отмечают С.Ю. Кабашов и Ю.С. Кабашов [30] норма содержит коррупционные проявления в случае, если перечень документов, необходимых для предоставления физическим или юридическим лицом, открытый, иначе говоря, не является исчерпывающим. В таком случае должностное лицо по-своему усмотрению осуществляет прием тех или иных документов. Наличие отсылок в правовой норме к основаниям для отказа, закрепленным в других правовых

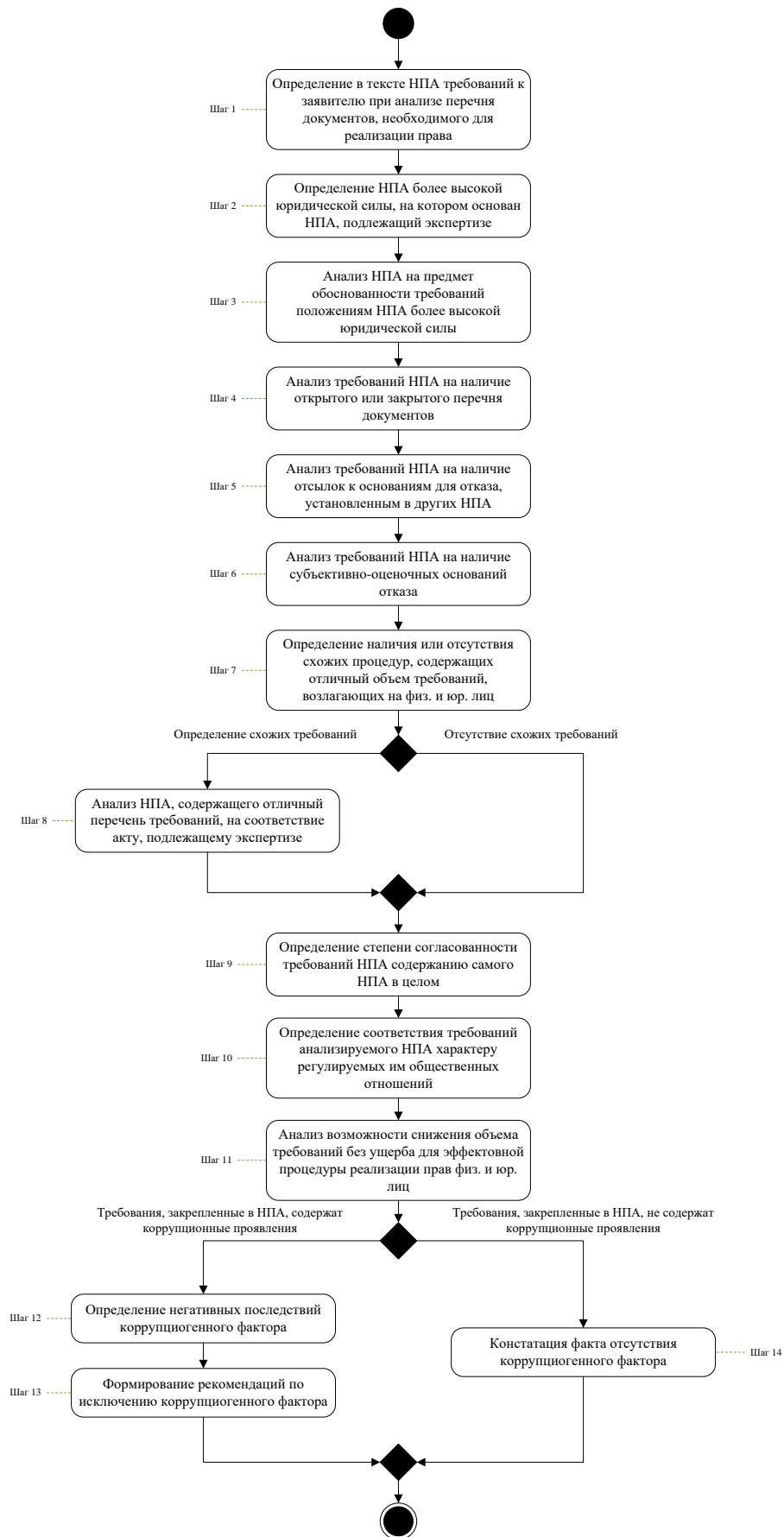


Рисунок 3.3 – Порядок действий эксперта при выявлении дефекта «Наличие завышенных требований к лицу»

документах, а также наличие субъективно-оценочных оснований отказа повышает коррупционность положений нормативного акта.

Шаги 7,8

В [5] прокуратурой одного из регионов Российской Федерации отмечено, что эксперту необходимо определить и, соответственно, изучить схожие нормативно-урегулированные процедуры, содержащие другой объем требований, отличный от тех, которые закреплены в анализируемом правовом акте. Выполнение данного действия позволит эксперту определить адекватный перечень требований к документам заявителя.

Шаги 9,10

Следует отметить, что требования анализируемого правового акта должны соответствовать самому документу в целом. Иначе говоря, если в рамках нормативного акта регулированию подлежат бюджетные отношения, в рамках которых предполагается принятие управленческого решения о наличии потребности в межбюджетных трансфертах у сельских поселений, то и требования к пакету документов должны быть соответствующие: предоставление документов, характерных только для данной конкретной ситуации.

Шаг 11

В результате анализа требований, закрепленных в правовом акте, специалисту необходимо проанализировать возможность их сокращения в целях исключения закрепления трудновыполнимых для физических и (или) юридических лиц требований. При этом их уменьшение не должно повлечь за собой снижение эффективности данной процедуры.

Таким образом, в рамках данного пункта рассмотрены наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы, в связи с чем требующие наибольшего внимания эксперта. Необходимо отметить, что по завершению выявления каждого дефекта специалисту необходимо оценить негативные последствия его сохранения в положениях правового акта. Данный этап является не менее важным в сравнении с остальными, т.к. норма, являющаяся коррупционной де-юре, может повысить эффективность выполнения той или иной нормы, обеспечить полноценную реализацию прав и законных интересов граждан де-факто и без нанесения ущерба иным лицам. Следовательно, антикоррупционная экспертиза представляет собой сложный инструмент, требующий серьезной подготовки экспертов.

3.2 Рекомендации по совершенствованию информационных ресурсов, обеспечивающих деятельность органов власти и их подотчетность гражданскому обществу

Единственным инструментом, направленным на обеспечение проведения антикоррупционной экспертизы, на сегодняшний день, является Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Согласно проведенному ранее анализу, отметим, что данный ресурс содержит ряд проблем, затрудняющих эффективное проведение оценки актов на коррупциогенность. В качестве таких проблем, следует отметить, отсутствие функциональных возможностей ресурса, которые позволили бы субъектам антикоррупционной экспертизы повысить качество разрабатываемых проектов нормативных актов, а также сосредоточить деятельность правовых служб на наиболее сложных задачах в ходе оценки правовых актов на коррупциогенность: определение в положениях нормативных актов коррупционных проявлений является не единственной задачей эксперта, в связи с чем выявление коррупциогенных факторов должно оставаться ключевой задачей эксперта, при этом имеют место ряд коррупционных проявлений, которые требуют наибольшего внимания. Отсутствие оптимизации имеющихся функций также является одной из проблем действующего Федерального портала.

Таким образом, в рамках данного пункта рассмотрим потенциальные функциональные возможности Федерального портала, которые позволят как органам власти, так и независимым экспертам осуществлять эффективное проведение антикоррупционной экспертизы.

В настоящий момент, рассматриваемый информационный ресурс, представляет собой хранилище данных, содержащее федеральные проекты нормативных актов, в отношении которых возможно проведение антикоррупционной и другого рода экспертиз. В связи с чем предлагается расширение функционала посредством размещения на данном портале региональных и местных проектов нормативных актов, подлежащих оценке на коррупциогенность. Поиск необходимых правовых документов предполагается посредством введения в профиле пользователя региона проживания и соответствующего муниципального образования. Таким образом, информационный ресурс обеспечит предоставление пользователю нормативных актов (проектов), подлежащих антикоррупционной экспертизе в соответствующем субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании. В случае, если органу-разработчику или независимому эксперту необходимо ознакомление с перечнем правовой документации других регионов (муниципальных образований), то в результате выбора необходимого региона из списка, представленного в ресурсе, пользователь получает доступ к нормативным актам, подлежащим оценке на коррупциогенность, в запрашиваемом регионе.

В связи с тем, что на сегодняшний день лишь три региона России имеют портал, обеспечивающий проведение независимой антикоррупционной экспертизы, то внедрение данной функции обеспечит все субъекты такой возможностью. Предоставление пользователям-экспертам возможности работать с нормативными правовыми актами (проектами) других регионов обусловлено их возможностью проводить антикоррупционную экспертизу и этих актов. Таким образом, в целях оперативного определения необходимого правового акта целесообразно наличие следующих атрибутов поиска у ресурса: орган-разработчик нормативного документа, наименование правового акта, срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы, статус документа, вид нормативного документа и сфера правоприменения.

Рассматривая возможности Федерального портала по сосредоточению всех нормативных актов, требующих независимой антикоррупционной экспертизы, отметим, что согласно п. 2 ст. 27 Регламента Государственной Думы РФ [61] комитет, комиссия вправе привлекать к своей работе экспертов Правового управления Аппарата Государственной Думы и других экспертов, а также принять решение о проведении независимой экспертизы законопроектов. В связи с чем предлагается настроить взаимодействие между действующими информационными ресурсами. Таким образом, в случае принятия соответствующими органами решения о необходимости проведения независимой оценки актов на коррупциогенность, нормативный документ размещается в СОЗД «Законотворчество» и в результате проставления определенной отметки в системе данный проект размещается на портале. Таким образом, автоматизация данного процесса сократит время органов власти на размещение соответствующих нормативных актов.

Следует отметить, что в ходе оценки актов на коррупциогенность эксперту необходимо проводить первичный анализ нормативного правового акта или его проекта, соответственно, прежде чем преступить к непосредственному определению дефектов норм в тексте правового документа эксперту следует:

- определить общественные отношения, которые подлежат регулированию данным правовым актом (проектом);
- установить место подлежащего антикоррупционной экспертизе акта среди других нормативных актов, которые действуют в соответствующей области правоотношений и соотношение данных актов;
- определить, в соответствии с каким актом федерального и (или) регионального уровней принят акт, подлежащий антикоррупционной экспертизе.

На данном этапе эксперт проводит первичный анализ нормативного правового акта (проекта) в целом, т.е. без анализа каждого положения акта в отдельности на предмет наличия или отсутствия коррупциогенных факторов. Соответственно результатом данной работы эксперта

является определение общественных отношений, а также перечня актов, регулирующих данные отношения и определение взаимосвязи соответствующих правовых актов. Таким образом, предлагается изначальная регистрация нормативного акта его разработчиком посредством внесения в систему указанных параметров, что позволит эксперту сократить время на проведение первичного анализа, т.к. определение общественных отношений и актов в соответствии с которыми он принят будет являться прерогативой специалиста, ответственного за разработку правового документа. В целях стандартизации рассматриваемого процесса предлагается установлению связи между документами ранее зарегистрированными в системе. Таким образом, исключаются ошибки при внесении реквизитов правового акта разными разработчиками.

По окончании проведения оценки актов на коррупциогенность экспертом осуществляется формирование экспертного заключения, в связи с чем предлагается автоматизация данного процесса. Рассматриваемая функция является полезной как для органов и подразделений, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы, так и для независимых экспертов: упростит формирование заключения, стандартизирует структуру оформления документа, также, как и описанные ранее функциональные возможности, снимет выполнение рутинных действий.

На сегодняшний день независимый эксперт помимо размещения результатов оценки актов на коррупциогенность на портале, осуществляет рассылку заключения «в ручную» в орган разработчик, а его копию направляет в Минюст России. Таким образом, следующим предложением по совершенствованию существующего портала является автоматизация процесса рассылки экспертного заключения, что позволит независимым экспертам сократить время, затрачиваемое на выполнение данной операции. Введение данной функциональной возможности портала в дальнейшем позволит перейти к иным форматам передачи данных: от e-mail рассылок к отправке заключения посредством формирования заявок, направляемых порталом во внутренние системы органа-разработчика, а также Минюста России.

Ранее было отмечено, что рассматриваемый информационный ресурс не содержит результатов проведения антикоррупционной экспертизы и решений, принимаемых по ним органами власти. В связи с чем, в целях большего привлечения независимых экспертов к проведению антикоррупционной экспертизы, предлагается публикация соответствующей информации, подтверждающей заинтересованность органов власти в независимой оценке актов. Профилактика и противодействие коррупции предполагает прозрачность деятельности органов власти, следовательно, размещение сведений, содержащихся в экспертных заключениях независимых экспертов, и решений по ним властными органами, выступит в роли «открытых данных» не только для самих экспертов, но и для граждан в целом. Публикация описанных сведений также обратит внимание граждан на необходимость соответствующих специалистов в области

борьбы с коррупцией. Результаты проведенного социологического исследования подтверждают, что большая часть граждан не сталкивалась с таким антикоррупционным инструментом, как оценка актов на коррупциогенность, при этом, следует предположить, что многие граждане соответствуют требованиям, необходимым для аккредитации в качестве независимого эксперта, утвержденным Минюстом России.

Помимо прочего в целях совершенствования работы портала предлагается не просто отображение количества комментариев к тому или иному проекту правового акта, а также их опубликование для всех пользователей данного информационного ресурса, что также привлечет наибольший интерес граждан к оценке нормативного документа и позволит гражданам, не имеющим возможность быть аккредитованным в качестве независимого эксперта, размещать свое видение по вопросу наличия или отсутствия коррупционных проявлений в текстах правовых актов.

Предложенные рекомендации позволяют оптимизировать как деятельность органов власти, так и специалистов, осуществляющих независимую антикоррупционную экспертизу, однако далее обратим внимание на дополнительные функциональные возможности ресурса, направленные на автоматизацию и оптимизацию деятельности независимых экспертов.

Для граждан, пользующихся данным информационным ресурсом и не аккредитованных на проведение антикоррупционной экспертизы, целесообразно размещение на портале информации о процедуре регистрации в качестве независимого эксперта. Наличие такой информации обеспечит гражданам возможность в одном месте ознакомиться со всеми необходимыми сведениями по вопросу проведения независимой оценки актов на коррупциогенность.

На сегодняшний день для проведения антикоррупционной экспертизы специалисту требуется скачать размещенный проект правового акта и лишь потом начинать работу с ним, в связи с чем предлагается автоматизация данного процесса, посредством обеспечения возможности работы с документом без его скачивания. Иначе говоря, эксперт может вносить какие-либо корректировки: выделения текста различными способами, здесь и сейчас. Следует отметить, что соответствующие изменения сохраняются отдельно и никак не влияют на исходный вариант нормативного акта (проекта), при этом возможность скачивания как изначального варианта правового документа, так и измененного самим экспертом, сохраняется.

Возвращаясь к привлечению большого количества независимых экспертов к проведению оценки актов на коррупциогенность, предлагается внедрение на портале статусов, отображающих этап работы органом власти с экспертным заключением: «экспертное заключение на рассмотрении», «принято» – предполагает, что все представленные сведения учтены органом власти и «не принято» – сведения не учтены. В случае непринятия сведений заключения предполагается направление эксперту соответствующих пояснений.

Таким образом, предложенные рекомендации по совершенствованию действующего портала закрепляют важность и необходимость профилактики и противодействия коррупции посредством проведения антикоррупционной экспертизы, а как следствие обеспечивают субъектов оценки актов на коррупциогенность удобными условиями ее проведения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целях обеспечения эффективной правотворческой и правоприменительной деятельности необходимо проведение антикоррупционной экспертизы в отношении нормативных правовых актов и их проектов как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Необходимость данной оценки обусловлена возможным наличием в тексте правового акта или его проекта коррупциогенных норм, позволяющих той или иной стороне общественных отношений действовать в рамках собственных интересов. Таким образом, в качестве основных причин совершения коррупционных действий выступают: несовершенство законодательства, наличие в тексте правового акта (проекта) дефектов норм права, а также наличие законодательных пробелов, вынуждающих властные органы к беспрепятственному их восполнению на практике.

Следует отметить, что на сегодняшний день имеет место активное развитие информационных технологий, в связи с чем органами власти осуществляется их применение в государственном и муниципальном управлении. Таким образом, в рамках данной работы рассмотрено применение информационных технологий при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

В рамках первого раздела диссертационной работы проанализирована общая характеристика оценки актов на коррупциогенность посредством рассмотрения элементов данного антикоррупционного инструмента: объектов, субъектов, цели, задач и принципов, а также сформировано и представлено определение соответствующего метода профилактики и противодействия коррупции, которое не имеет своего закрепления в рамках законодательства Российской Федерации. Анализу также подлежали методики проведения антикоррупционной экспертизы: как действующая на сегодняшний день, так и методики, действовавшие ранее. В результате данного исследования определено, что началом всех будущих методик послужила Памятка эксперту, разработанная М.А. Красновым и Э.В. Талапиной. Однако данный документ был направлен на оценку только законодательных актов. Последующие методики претерпели значительные изменения: от документа, содержащего максимальное количество информации по рассматриваемой предметной области, до документа, содержащего лишь перечень коррупциогенных факторов. В результате анализа принципа проведения антикоррупционной экспертизы в соответствии с действующим законодательством анализу подлежали методические подходы таких авторов как Чистотина О.Н., Будатаров С.М., Кудашкин А.В., Бошно С.В и др. По результату анализа приведены точки зрения указанных выше представителей соответствующих статей, научных и исследовательских работ на процесс производства экспертизы, включающий в себя три этапа: подготовительный, основной, заключительный, а также рассмотрено содержание процедуры проведения оценки актов на коррупциогенность.

Таким образом, первый раздел работы посвящен изучению рассматриваемой предметной области в целях определения аспектов, требующих наибольшего внимания и, как следствие, определение возможностей их совершенствования.

Исходя из предположения, что низкий уровень правовой грамотности граждан может являться одной из причин проявления коррупционных правонарушений в текстах нормативных правовых актов и их проектов, разработана программа социологического исследования, в рамках которой представлено описание проблемной ситуации, рассмотрены основные гипотезы, представлен инструмент опроса и т.д. По результатам исследования определено, что половина респондентов вовсе не сталкивалась с таким инструментом, как антикоррупционная экспертиза, при этом по мнению большинства опрошенных, проведение оценки актов на коррупциогенность является одним из способов снижения уровня коррупции. Таким образом, второй раздел данной работы содержит программу и результаты социологического исследования, а также анализ информационных ресурсов, обеспечивающих деятельность органов государственной власти и независимых экспертов по проведению антикоррупционной экспертизы. На федеральном уровне управления деятельность обеспечивается такими ресурсами, как СОЗД «Законотворчество» и Федеральный портал проектов нормативных правовых актов; на региональном уровне рассмотрены системы сопровождения законодательной деятельности, а также системы и порталы направленные на обеспечение проведения независимой оценки актов на коррупциогенность. По результатам анализа представлены основные недостатки данных ресурсов.

Третий раздел работы содержит предложения по совершенствованию основного ресурса, обеспечивающего проведение независимой антикоррупционной экспертизы – Федерального портала нормативных правовых актов. Целью преобразования портала является автоматизация и оптимизация процесса проведения оценки актов. Помимо прочего, в рамках данного раздела диссертационной работы, сформирована последовательность действий эксперта в ходе выявления коррупциогенных факторов. В результате анализа статей, научных и исследовательских работ различных авторов определено, что одним из недостатков действующей на сегодняшний день методики является отсутствие алгоритма действий специалистов, осуществляющих оценку нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность.

Следовательно, третий раздел работы представляет собой результат исследования предметной области, представленной в первой и второй главах.

Таким образом, в виду бурного развития технологий и в целях эффективного проведения антикоррупционной экспертизы, необходимо расширение функциональных возможностей, действующих на сегодняшний день информационных ресурсов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Transparency International the global coalition against corruption [Электронный ресурс]: CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2018. – Режим доступа: <https://www.transparency.org/cpi2018> (дата обращения: 01.04.2017).

2 Основы законодательства об антикоррупционной политике. Модель [Электронный ресурс]: Модельный закон от 15 ноября 2003 г. № 22-15. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

3 О противодействии коррупции в Томской области [Электронный ресурс]: Закон Томской области от 7 июля 2009 г. № 110-ОЗ. – Режим доступа: <https://tomsk.gov.ru/antiCorruption/front/document> (дата обращения: 15.04.2017).

4 О противодействии коррупции в Свердловской области [Электронный ресурс]: Закон Свердловской области от 20 февраля 2009 г. № 2-ОЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

5 Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 5-13. [Электронный ресурс]: электронная версия. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=13061405> (дата обращения: 15.04.2017).

6 Головищинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / К.И. Головищинский [Электронный ресурс]: Институт финансового анализа – Режим доступа: http://www.infinan.ru/pravo/golovhinskij_k_i__diagnostika_korrupcionnosti_zakonodatel'stva__m__2006__60_s.html (дата обращения: 15.04.2017).

7 Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения / С.М. Будатаров [Электронный ресурс]: электронная версия. – Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/1233398/> (дата обращения: 18.04.2017).

8 Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: Федеральный закон 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

9 Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

10 Приказ Департамента инвестиций Томской области от 26.05.2017 г. № 16 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и

их проектов в Департаменте инвестиций Томской области» [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал Администрации Томской области. – Режим доступа: <https://www.tomsk.gov.ru/documents/front/view/id/28720> (дата обращения: 01.03.2019).

11 Приказ Департамента здравоохранения Томской области от 20.06.2017 г. № 34 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Департамента здравоохранения Томской области и их проектов» [Электронный ресурс]: Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/467937457> (дата обращения: 01.03.2019).

12 Приказ Департамента финансов Томской области от 20.10.2017 г. № 56 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Департамента финансов Томской области и их проектов» [Электронный ресурс]: Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/467939837> (дата обращения: 01.03.2019).

13 Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области. – Режим доступа: <http://www.anticorrupt-ul.ru/attfiles/juzhakov.pdf> (дата обращения: 13.01.2017)

14 Об утверждении методики 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. № 196. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

15 Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта [Электронный ресурс]: Официальный сайт Государственного комитета Республики Татарстан по тарифам. – Режим доступа: kt.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_30726.doc (дата обращения: 03.03.2019).

16 Чистотина О.Н. Проблемы реализации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / О.Н. Чистотина // ЧЕЛОВЕК: ПРЕСТУПЛЕНИЕ И НАКАЗАНИЕ. – 2015. – № 4. – С. 100-103. [Электронный ресурс]: электронная версия. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=25472072> (дата обращения: 10.01.2017).

17 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.

18 Дело № 33-Г11-4 [Электронный ресурс]: Договор-Юрист.Ру – актуальные образцы договоров и юридическая помощь. – Режим доступа: https://dogovor-urist.ru/судебная_практика/дело/33-г11-4/ (дата обращения: 10.01.2017).

19 Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика / А.В. Кудашкин [Электронный ресурс]: электронная версия. – Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/957606/> (дата обращения: 18.04.2017).

20 Дмитриев Д.А. Соотношение методов научного исследования и методов научного познания / Д.А. Дмитриев // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2010. – № 4. – С. 75-78.

21 Антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / И.С. Власов [и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Н. Найденко. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2010. – 176 с. [Электронный ресурс]: электронная версия. – Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/601432/> (дата обращения: 11.01.2017).

22 Бырдин Е.Н. Коррупциогенные факторы в российском законодательстве: вопросы теории и практики / Е.Н. Бырдин, Ю.И. Воронина // АГРОПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ. – 2015. – № 7 (19). – С. 5-9. [Электронный ресурс]: электронная версия. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=24214541> (дата обращения: 11.01.2017).

23 Захарова В. И. К вопросу о правовом регулировании антикоррупционной экспертизы в государствах – участниках СНГ / В.И. Захарова // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2012. – С. 15-18. [Электронный ресурс]: электронная версия. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-pravovom-regulirovanii-antikorrupsionnoy-ekspertizy-v-gosudarstvah-uchastnikah-sng> (дата обращения: 05.03.2019).

24 Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в томской области [Электронный ресурс]: НП «Центр научно-правовых инициатив Н.А. Лопашенко». – Режим доступа: <http://www.crimpravo.ru/blog/1130.html> (дата обращения: 16.01.2017).

25 Кочура В.Н. Антикоррупционная экспертиза: методика проведения / В.Н. Кочура // Журнал российского права. – 2012. - № 9 (189). – С. 65-70. [Электронный ресурс]: электронная версия. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/antikorrupsionnaya-ekspertiza-metodika-provedeniya> (дата обращения: 16.01.2016).

26 Рычагова А.С Анализ методик и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих проведение антикоррупционной экспертизы / А.С. Рычагова // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правотворчества в Российской Федерации». – Стерлитамак: АМИ, 2019. – С. 48-54.

27 О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Чувашской Республики и их проектов [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 25 декабря 2007 года № 348. Доступ из электронного фонда

правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/819074912> (дата обращения 15.01.2018).

28 Бошно С.В. Пошаговый алгоритм проведения антикоррупционной экспертизы для работников, не имеющих специальной подготовки и навыков / С.В. Бошно // Право и современные государства. – 2015. – № 1. – С. 60-62. [Электронный ресурс]: электронная версия. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23730893> (дата обращения: 16.01.2017).

29 Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 23 ноября 2012 г. № 38-18 «О Рекомендациях по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс]: Право Беларуси. – Режим доступа: <http://mail.lawbelarus.com/015847> (дата обращения: 17.01.2017).

30 Кабашов С.Ю. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: организация и вопросы документирования: учеб. пособие / С.Ю. Кабашов, Ю.С. Кабашов. – М.: ИНФРА-М, 2015. – 240 с.

31 Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

32 О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

33 Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс]: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – Режим доступа: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 14.09.2018).

34 Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ Минюста РФ от 27 июля 2012 г. № 146. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

35 Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации

[Электронный ресурс]: официальный сайт Минюста России. – Режим доступа: http://minjust.ru/activity/legislative/anticorrekspert/accredited_persons_as_anticorruption_experts (дата обращения: 15.11.2018).

36 Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]: официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 10.12.2018).

37 Распоряжение Руководителя Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 29 июня 2001 года № 2-75 «О вводе в действие первой очереди Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы» [Электронный ресурс]: Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901813154> (дата обращения: 18.11.2018).

38 Статья 100 [Электронный ресурс]: Конституция Российской Федерации. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/rf/chapter/89300effb84a59912210b23abe10a68f/> (дата обращения: 19.11.2018).

39 Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901700817> (дата обращения: 19.11.2018).

40 В Госдуме началось электронное обновление [Электронный ресурс]: Рамблер: медийный портал: новости России и мира, электронная почта, погода, развлекательные и коммуникационные сервисы. – Режим доступа: <https://news.rambler.ru/other/37485081-v-gosdume-nachalos-elektronnoe-obnovlenie/?updated> (дата обращения: 19.11.2018).

41 Госдума повернется к избирателям новым интерфейсом [Электронный ресурс]: Известия – новости политики, экономики, спорта, культуры. – Режим доступа: <https://iz.ru/622560/marina-iurshina/gosduma-povernetsia-k-izbirateliam-novym-druzheiliubnym-interfeisom> (дата обращения: 19.11.2018).

42 Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

43 Антикоррупционная экспертиза [Электронный ресурс]: Электронная демократия Новосибирской области. – Режим доступа: <http://www.dem.nso.ru/anticorruption> (дата обращения: 15.10.2018).

44 Официальный сайт для размещения информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их обсуждения [Электронный ресурс]: Единый портал независимой антикоррупционной экспертизы ростовской области. – Режим доступа: <http://regulation.don-land.ru/projects#> (дата обращения: 15.10.2018).

45 О противодействии коррупции в Ростовской области [Электронный ресурс]: Областной закон от 12 мая 2009 № 218-ЗС. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

46 Об утверждении Положения о Едином портале независимой антикоррупционной экспертизы Ростовской области [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Ростовской области от 10.05.2018 № 287. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

47 Отчеты о результатах независимой антикоррупционной экспертизы [Электронный ресурс]: официальный интернет-портал Администрации Томской области. – Режим доступа: <https://www.tomsk.gov.ru/antiCorruption/front/expertiseReport> (дата обращения: 22.11.2018).

48 Независимая антикоррупционная экспертиза [Электронный ресурс]: Обсуждение проектов и действующих нормативных актов. Официальный портал Тюменской области. – Режим доступа: <http://regulation.tyumen.gov.ru/regulation/EX/nae.htm> (дата обращения: 22.10.2018).

49 Рычагова А.С. Государственные информационные системы сопровождения законотворческой деятельности как инструмент противодействия коррупции: аналитический обзор / А.С. Рычагова // Сборник статей Международной научно-практической конференции «Роль и место информационных технологий в современной науке». – Уфа: OMEGA SCIENCE, 2019. – с. 53-62.

50 Интеллектуальный поиск – Мониторинг 5.2 [Электронный ресурс]: официальный сайт Государственного Собрания Республики Саха (Якутия). – Режим доступа: <http://monitoring.iltumen.ru/sazd/#type=magicsearch/from=02.10.2013/to=> (дата обращения: 10.12.2018).

51 Интеллектуальный поиск – Мониторинг 5.2 [Электронный ресурс]: официальный сайт Законодательного Собрания Приморского края. – Режим доступа: <http://monitoring.zspk.gov.ru/#type=magicsearch/from=05.10.2016/to=> (дата обращения: 10.12.2018).

52 Интеллектуальный поиск – Мониторинг 5.2 [Электронный ресурс]: официальный сайт Законодательной Думы Хабаровского края. – Режим доступа: <http://www.duma.khv.ru/monitoring5/#type=magicsearch/from=19.09.2014/to=> (дата обращения: 10.12.2018).

53 Интеллектуальный поиск – Мониторинг 5.2 [Электронный ресурс]: официальный сайт Законодательного Собрания Иркутской области. – Режим доступа: <http://eparlament.irzs.ru/#type=magicsearch/from=19.09.2018/to=> (дата обращения: 10.12.2018).

54 САЗД: система автоматизации законотворческого документооборота [Электронный ресурс]: Софтинформбюро. – Режим доступа: <http://www.softinfo.ru/df/sazd> (дата обращения: 12.12.2018).

55 Законодательный процесс [Электронный ресурс]: официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края. – Режим доступа: <http://www.kubzsk.ru/documents-database> (дата обращения: 12.12.2018).

56 Нормативные правовые документы | Автоматизированная система обеспечения законотворческой деятельности Самарской Губернской Думы [Электронный ресурс]: Интернет-портал Самарской Губернской Думы и представительных органов муниципальных образований в Самарской области. – Режим доступа: <http://asozd.samgd.ru> (дата обращения: 15.12.2018).

57 АИС «Законопроект Нижегородской области» [Электронный ресурс]: официальный сайт Законодательного Собрания Нижегородской области. – Режим доступа: <http://int.zsno.ru:8080/zaks> (дата обращения: 15.12.2018).

58 АИС Законопроект [Электронный ресурс]: официальный сайт Народного Хурала Республики Бурятия. – Режим доступа: <http://ais.hural-rb.ru> (дата обращения: 15.12.2018).

59 Мантурова Н.С. Правовая культура и правовая грамотность: подходы к определению / Н.С. Мантурова // Система ценностей современного общества. – 2009. – № 9. – С. 78–83. [Электронный ресурс]: электронная версия. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=15002361> (дата обращения: 13.06.2018).

60 Ключевые компетенции и новая грамотность [Электронный ресурс]: Национальный исследовательский институт Высшая школа экономики. – Режим доступа: <https://ioe.hse.ru/21skills/literacy/legal> (дата обращения: 13.06.2018).

61 Вишнякова С.М. Профессиональное образование: Словарь. Ключевые понятия, термины, актуальная лексика / С.М. Вишнякова. – М.: НМЦ СПО, 1999. – 538 с.

62 Венгеров В.А. Теория государства и права: учебник для юридических вузов / А.Б. Венгеров. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с. [Электронный ресурс]: http://www.vixri.ru/d/Vengerov%20A.V.%20_Teorija%20gosudarstva%20i%20prava.pdf (дата обращения: 13.06.2018).

63 О Департаменте труда и занятости населения Томской области [Электронный ресурс]: Постановление Губернатора Томской области от 20 декабря 2007 года № 164. – Режим доступа: <https://rabota.tomsk.gov.ru/polnomochiya> (дата обращения: 15.06.2018).

64 О комитете по общим вопросам администрации города Томска [Электронный ресурс]: Постановление администрации города Томска от 27.03.2009 № 220. – Режим доступа: <http://www.admin.tomsk.ru/pgs/j9> (дата обращения: 15.06.2018).

65 О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

66 Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 №610 – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

67 Участие в разработке концепции электронного распространения правовой информации (Приложение1) [Электронный ресурс]: «Консультант плюс» - законодательство РФ: кодексы, законы, указы, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/about/nc/legalinfo/doklad/addition1/> (дата обращения: 18.06.2018).

68 Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71472244/> (дата обращения: 18.06.2018).

69 О вопросах Федеральной миграционной службы [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 13 июля 2012 г. N 711 – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

70 Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. N 506 – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

71 О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. N 457 – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

72 Федеральное Собрание [Электронный ресурс]: Конституция Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-7.htm> (дата обращения: 20.06.2018).

73 Сидоров А.А. Исследования социально-экономических и политических процессов: Учебное пособие. В 2-х частях / А.А. Сидоров — Томск: Томский межвузовский центр дистанционного образования, 2006. — Ч. 2. – 197 с.

74 Закон Томской области Государственной Думы Томской области от 05.12.2008 № 245-ОЗ «О государственной молодежной политике в Томской области» [Электронный ресурс]: Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/951825552> (дата обращения: 17.05.2019).

75 Проект Федерального Закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Молодежь Югорска. – Режим доступа: <http://molod86.ru/wp-content/uploads/2017/12/Проект-ФЗ-о-молодежи-и-ГМП-в-РФ.pdf>

76 Определение возрастных рамок молодежи | Учебно-методический центр [Электронный ресурс]: Учебно-методический центр. – Режим доступа: <http://ido-rags.ru/?p=4769> (дата обращения: 17.05.2019).

77 Выборочный метод в социологии [Электронный ресурс]: StudFiles Файловый архив студентов. – Режим доступа: <https://studfiles.net/preview/594464/> (дата обращения: 17.05.2019).

78 График проведения лекций по повышению правовой грамотности населения в Центре общественного доступа Томской областной универсальной научной библиотеки им. А.С. Пушкина в 2018 году [Электронный ресурс]: официальный сайт ТОУНБ им. А.С. Пушкина. – Режим доступа: <http://www.lib.tomsk.ru/page/15778> (дата обращения: 25.06.2018).

79 Перечень центров общественного доступа [Электронный ресурс]: официальный сайт Департамента развития информационного общества Администрации Томской области. – Режим доступа: <https://deprio.tomsk.gov.ru/perechen-tsod> (дата обращения: 25.06.2018).

80 Информационно-методический сборник [Электронный ресурс]: официальный сайт избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа. – Режим доступа: http://www.yamal-nenetsk.izbirkom.ru/razdel-dlya-molodezhi/information/2016/ppk_mol.pdf (дата обращения: 26.06.2018).

81 Информация о работе органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов за 2015 год [Электронный ресурс]: официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/anticor/expert/nadzor/document-1124008/> (дата обращения: 27.05.2019).

82 Информация о работе органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов за первое полугодие 2016 года [Электронный ресурс]: официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/anticor/expert/nadzor/document-1124013/> (дата обращения: 27.05.2019).

83 Информация о работе органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов за первое полугодие 2017 года [Электронный ресурс]: официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/anticor/expert/results/document-1341656/> (дата обращения: 27.05.2019).

84 Информация о работе органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов за первое полугодие 2018 года

[Электронный ресурс]: официальный сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/anticor/expert/results/document-1540474/> (дата обращения: 27.05.2019).

85 Памятка по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления и их проектов – Прокуратура Ненецкого автономного округа [Электронный ресурс]: официальный сайт Прокуратуры Ненецкого автономного округа. – Режим доступа: <http://prokuratura-nao.ru/2012-10-24-08-55-28/2792-6456754754> (дата обращения: 27.05.2019).

86 Методические рекомендации по выявлению и способам устранения наиболее часто встречающихся в муниципальных правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов [Электронный ресурс]: официальный сайт Республики Алтай. – Режим доступа: https://altai-republic.ru/about-the-region/mestnoe-samoupravlenie-v-respublike-altay/method_recomendations_corruption_factors.pdf (дата обращения: 27.05.2019).

Приложение А

Характеристика коррупциогенных факторов

Таблица – Характеристика коррупциогенных факторов

Коррупциогенный фактор	Характеристика фактора	Пример
<p style="text-align: center;">Широта дискреционных полномочий</p>	<p>Отсутствие или неопределенность сроков принятия решений, а также причин принятия данного решения. Наличие дублирующих полномочий органов власти. Наличие дискреционных полномочий, исключающих наличие предписания в отношении уполномоченной стороны на совершение ею определенных действий, тем самым предоставляя право выбора того или иного варианта поведения.</p>	<p>Председатель и члены Комиссии заблаговременно до заседания Комиссии, из аппарата по обеспечению деятельности Комиссии получают необходимые материалы (развернутые справки) в отношении представленных к помилованию лиц, ходатайства которых будут обсуждаться на заседании.</p> <p><i>Данная норма не содержит срок, в течении которого председатель и члены Комиссии получают из аппарата по обеспечению деятельности Комиссии необходимые материалы.</i></p>
<p style="text-align: center;">Определение компетенции по формуле «вправе»</p>	<p>Предполагает закрепление возможности осуществления органами власти, а также их должностными лицами того или иного поведения в отношении граждан и организаций по своему усмотрению посредством закрепления в нормативных правовых актах (проектах) формулировок «вправе», «может» и др.</p>	<p>Назначает и ведет заседания Комиссии ее председатель. В отсутствие председателя по его поручению заседание комиссии может вести один из членов Комиссии.</p> <p><i>В данной норме необходимо заменить «может вести» на «ведет».</i></p>
<p style="text-align: center;">Выборочное изменение объема прав</p>	<p>Закрепляет за органами власти, их должностными лицами возможности предоставления привилегий, отдачи предпочтений или установления ограничений в отношении граждан и организаций, тем самым создавая исключения как для физических, так и юридических лиц.</p>	<p>Заявитель может обжаловать действия (бездействия) должностного лица, ответственного за предоставление государственной услуги, начальнику отдела ЗАГС г.Томска. Действия отдела ЗАГС г.Томска могут быть обжалованы в суде.</p> <p><i>Данная норма исключает возможность обжалования заявителем действий (бездействий) отдела ЗАГС г.Томска в суде.</i></p>

Продолжение таблицы

Коррупциогенный фактор	Характеристика фактора	Пример
Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества	Предполагает наличие бланкетных и отсылочных норм в тексте нормативного правового акта (проекта), которые обуславливают дальнейшее принятие нормативного правового акта более низкого уровня, вторгающегося в полномочия органа власти изначально принявшего соответствующий нормативный правовой акт.	<p>Администрация городского округа г. Красноярск в пределах своих полномочий издает нормативные правовые акты, а также иные нормативные правовые акты, обязательные к исполнению подведомственными организациями на территории городского округа г. Красноярск.</p> <p><i>Данная норма не содержит исчерпывающего перечня вопросов, регулирование которых осуществляется нормативными правовыми актами Администрации городского округа г. Красноярск, а также необходимо устранить формулировку «иные нормативные правовые акты, обязательные к исполнению подведомственными организациями на территории городского округа г. Красноярск».</i></p>
Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции	Предполагает нарушение круга вопросов органов власти или их должностных лиц, в пределах которых реализуются полномочия, при утверждении соответствующих нормативных правовых актов.	С целью обнаружения и устранения данного фактора необходимо ознакомиться с полномочиями органа власти или его должностного лица в установленной сфере деятельности.
Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий	Соответствующий фактор проявляется в отсутствие нормативного регулирования в отношении событий, требующих юридического воздействия, что позволяет беспрепятственно восполнять соответствующие пробелы на практике.	-

Продолжение таблицы

Коррупциогенный фактор	Характеристика фактора	Пример
Отсутствие или неполнота административных процедур	Предполагает отсутствие последовательности действий, порядка проведения органами власти или их должностными лицами административных дел.	<p>Кудашкин А.В. в работе [17] отмечает, что в Постановлении правительства Московской области от 1 июня 2006 г. № 470/21 «О мерах по выполнению законодательства о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» решение о предоставлении или отказе в предоставлении права круглосуточной розничной продажи алкогольной продукции принимается министерством потребительского рынка и услуг Московской области.</p> <p><i>В данном нормативном акте не закреплён порядок принятия данных решений.</i></p>
Отказ от конкурсных процедур	Предполагает увеличение коррупционных рисков за счет отсутствия возможности выбора наилучшего предложения из их общего количества, а также исключает возможность максимальной гласности принятия решения.	<p>Решением Совета депутатов городского округа «Об утверждении Положения об аренде объектов муниципального имущества городского округа» предусмотрена возможность передачи муниципального имущества городского округа в аренду без проведения конкурсных процедур на основании решения главы администрации городского округа.</p> <p><i>Данный нормативный правовой акт исключает возможность выбора наилучшего предложения.</i></p>
Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, установление неопределённых, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.	Предполагает наличие в нормативных правовых актах (проектах) норм права, требующих высоких материальных и временных затрат.	<p>Решением Совета депутатов городского округа утверждена целевая программа. С целью участия в данной программе лицам необходимо предоставить документы, не имеющие своего закрепления в федеральном законодательстве государства.</p>

Окончание таблицы

Коррупциогенный фактор	Характеристика фактора	Пример
<p>Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) при отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций.</p>	<p>Предполагает отсутствие однозначного определения прав заявителя, порождающее самовольное поведение служащих органов власти, что может проявляться в невозможности свободного определения заявителем способа и срока осуществления того или иного действия в рамках административной процедуры.</p>	<p>Решение о принятии или не принятии документов, представленных заявителем, осуществляется должностным лицом, уполномоченным на предоставление государственной услуги. В случае не соответствия документов, представленных заявителем, данным требованиям должностное лицо принимает решение об отказе в приеме документов и устно уведомляет об этом заявителя.</p> <p><i>С целью устранения данного коррупциогенного фактора должен быть представлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов.</i></p>
<p>Юрико-лингвистическая неопределенность</p>	<p>Предполагает использование в тексте нормативного правового акта (проекта) неоднозначных терминов и формулировок, таким образом, не имеющих единственно определенной трактовки.</p>	<p>Заседание Комиссии считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины членов Комиссии. Заседания Комиссии проводятся, как правило, в последнюю пятницу месяца либо в зависимости от числа поступивших ходатайств о помиловании, но не позднее трех недель со дня поступления материалов в аппарат по обеспечению деятельности Комиссии.</p> <p><i>Данная норма содержит термин оценочного характера «как правило». Следовательно необходимо исключение данного словосочетания.</i></p>
<p>Нормативные коллизии</p>	<p>Предполагает наличие противоречий как внутри самого правового акта, так и его противоречий иным правовым документам.</p>	<p>-</p>

Приложение Б

Функциональная модель проведения антикоррупционной экспертизы в департаменте инвестиций Томской области

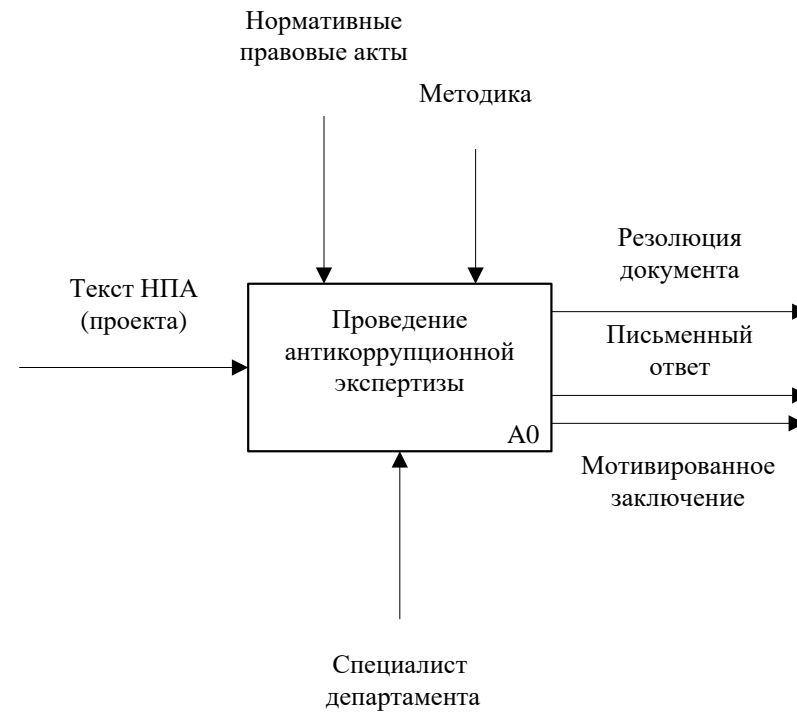


Рисунок Б.1 – «Черный ящик» процесса проведения антикоррупционной экспертизы
в департаменте инвестиций Томской области

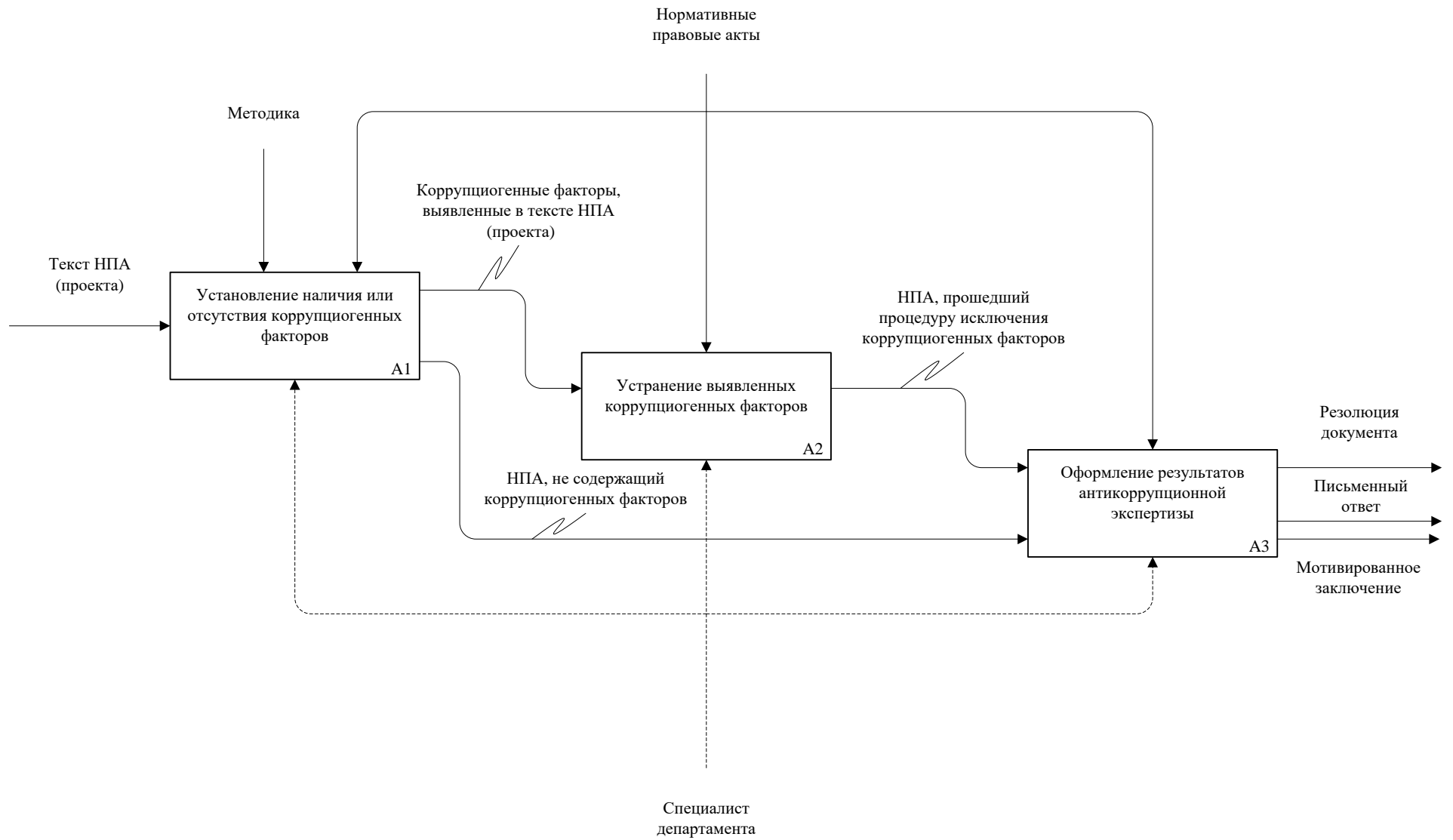


Рисунок Б.2 - Диаграмма декомпозиции первого уровня

Таблица Б.1 – описание дуг IDEF0-диаграммы

Дуга	Описание
Нормативные правовые акты	Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Закон Томской области от 07.07.2009 № 110-ОЗ «О противодействии коррупции в Томской области»; Приказ департамента инвестиций Томской области от 26.05.2017 № 16 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Департаменте инвестиций Томской области».
Методика	Документ, содержащий перечень коррупциогенных факторов, подлежащих исключению в ходе антикоррупционной экспертизы.
Специалист департамента	Специалист департамента, назначенный распоряжением начальника департамента на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) [10-12].
Текст НПА (проекта)	Совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения.
Коррупциогенные факторы, выявленные в НПА	Перечень дефектов правовых норм, выявленных в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы.
НПА, не содержащий коррупциогенных факторов	Нормативный правовой акт, не содержащий дефектов норм права
НПА, прошедший процедуру исключения коррупциогенных факторов	Нормативный правовой акт, в отношении которого была проведена антикоррупционная экспертиза
Резолюция документа	Согласно [10-12] после проведения антикоррупционной экспертизы уполномоченный специалист обязан удостоверить факт проведения антикоррупционной экспертизы и отсутствия коррупциогенных факторов путем самостоятельного визирования проекта правового акта с резолюцией «Проект прошел антикоррупционную экспертизу».
Письменный ответ	Согласно [10-12] результаты внеплановой антикоррупционной экспертизы, проведенной в соответствии с внесением в департамент требования прокуратуры и (или) поступления заключения от Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Томской области, оформляются в виде письменного ответа за подписью начальника департамента.
Мотивированное заключение	Согласно [10-12] по результатам плановой антикоррупционной экспертизы составляется мотивированное заключение, в котором содержатся выводы о наличии или отсутствии в тексте правового акта коррупциогенных факторов.

Приложение В

Функциональная модель проведения независимой антикоррупционной экспертизы посредством использования Федерального портала проектов нормативных актов

*ФППНПА – Федеральный портал проектов нормативных правовых актов

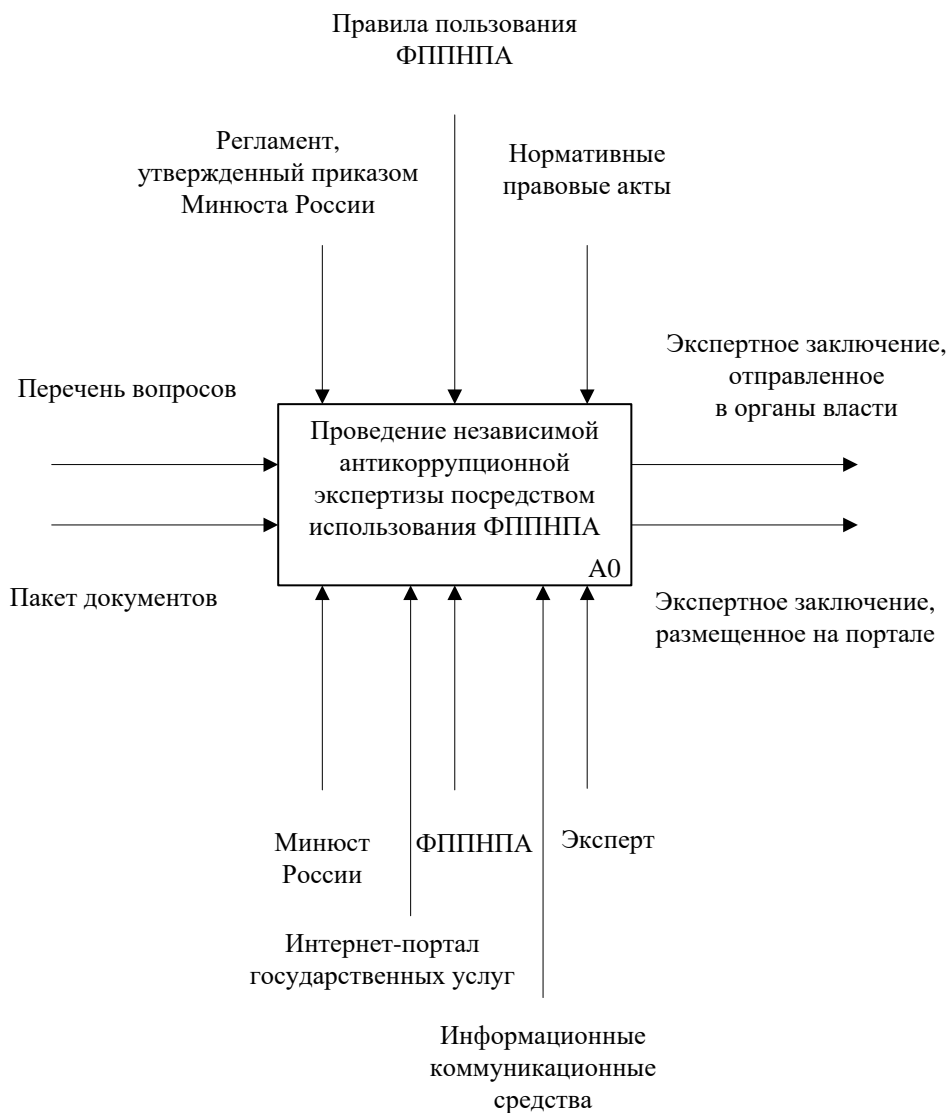


Рисунок Д.1 – «Черный ящик» процесса проведения независимой антикоррупционной экспертизы посредством использования ФППНПА

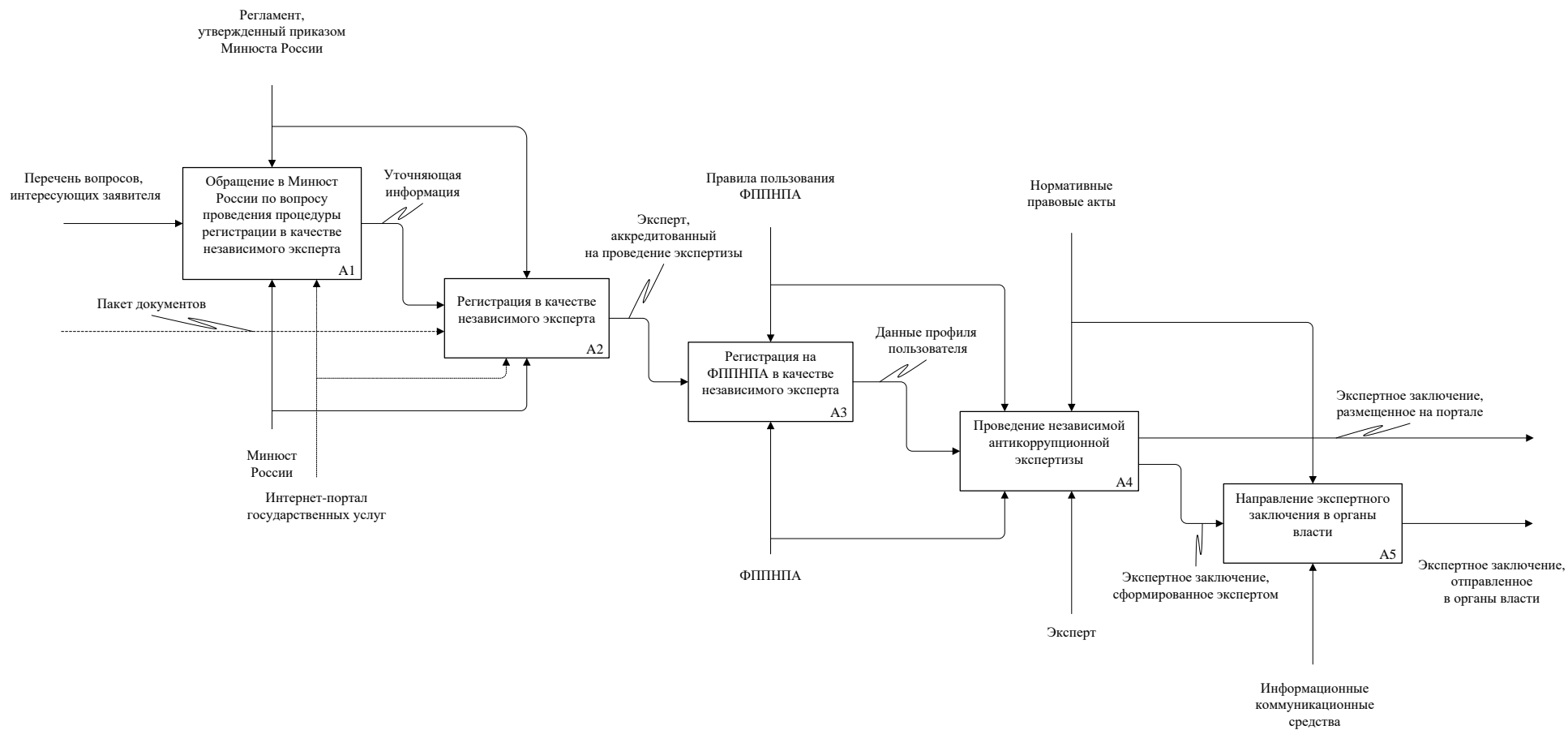


Рисунок Д.2 – Диаграмма декомпозиции первого уровня

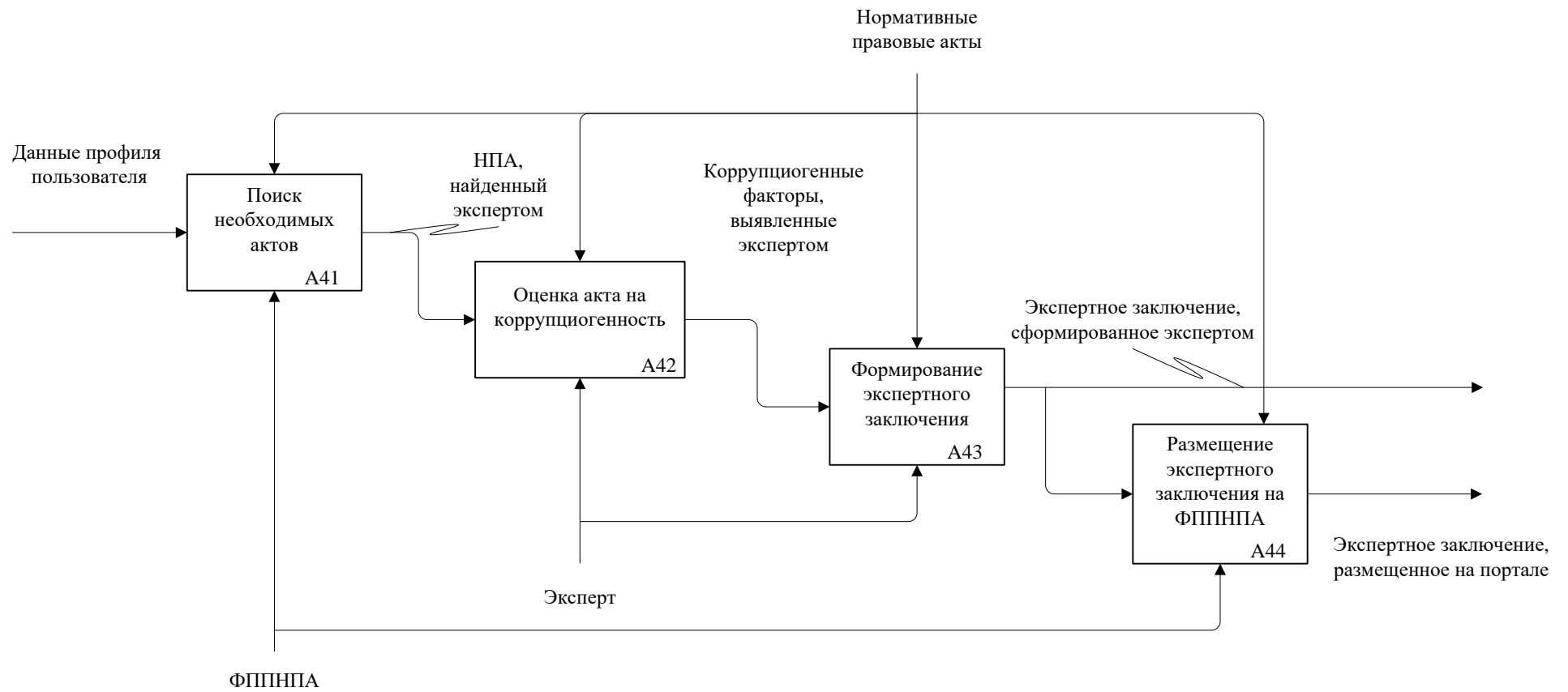


Рисунок Д.3 – Диаграмма декомпозиции второго уровня

Таблица Д.1 – Описание дуг модели IDEFO

Дуга	Описание
<p>Регламент, утвержденный приказом Минюста России</p>	<p>Административный регламент по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденный приказом Минюста РФ от 27 июля 2012 г. № 146, выступает в качестве управления. В соответствии с данным документом осуществляется регистрация экспертов и информирование их по всем интересующим вопросам.</p>
<p>Правила пользования ФППНПА</p>	<p>Алгоритмы, в соответствии с которыми осуществляется поиск информации и ее размещение.</p>
<p>Нормативные правовые акты</p>	<p>Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; НПА, используемые экспертом в рамках области, подлежащей оценке на коррупциогенность.</p>
<p>Перечень вопросов</p>	<p>Вопросы, интересующие потенциального эксперта о процедуре прохождения регистрации в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы.</p>
<p>Экспертное заключение, отправленное в органы власти</p>	<p>Заключение, которое по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы, направляется в Минюст России, а также в орган власти, являющийся разработчиком акта, подлежащего оценке на коррупциогенность.</p>
<p>Экспертное заключение, размещенное на портале</p>	<p>Заключение, которое по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы, размещено на ФППНПА</p>
<p>Минюст России</p>	<p>Орган власти, осуществляющий аккредитацию физических и юридических лиц, в качестве независимых экспертов в целях проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.</p>
<p>Интернет-портал государственных услуг</p>	<p>Портал, обеспечивающий доступ граждан к получению информации о государственных и муниципальных услугах, а также обеспечивающий их предоставление.</p>
<p>ФППНПА</p>	<p>Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [3].</p>
<p>Информационные коммуникационные средства</p>	<p>Электронная почта органа власти</p>
<p>Эксперт</p>	<p>Субъект, осуществляющий проведение независимой антикоррупционной экспертизы</p>

Окончание таблицы Д.1

Дуга	Описание
<p>Пакет документов</p>	<p><i>Физическое лицо для получения услуги предоставляет следующие документы:</i> заявление об аккредитации физического лица в качестве независимого эксперта, копию документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации (копия паспорта); копию документа государственного образца о высшем профессиональном образовании, копию документа государственного образца о наличии ученой степени (при наличии); копию трудовой книжки; справку о прохождении службы, подтверждающую наличие у гражданина соответствующего стажа работы по специальности, заверенную печатью организации, в которой заявитель проходит службу.</p> <p><i>Юридическое лицо для получения услуги предоставляет следующие документы:</i> заявление об аккредитации юридического лица в качестве независимого эксперта; копию свидетельства о государственной регистрации юридического лица; копию документа государственного образца о высшем профессиональном образовании работника юридического лица, отвечающего условиям аккредитации в качестве независимого эксперта - физического лица; копию документа государственного образца о наличии ученой степени работника юридического лица, отвечающего условиям аккредитации в качестве независимого эксперта - физического лица (при наличии); копию трудовой книжки работника юридического лица, отвечающего условиям аккредитации в качестве независимого эксперта - физического лица (с отметкой о работе в организации по настоящее время); копию паспорта гражданина Российской Федерации работника юридического лица, выданного отвечающего условиям аккредитации в качестве независимого эксперта - физического лица; заявление о согласии работника юридического лица, изъявившего желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимого эксперта.</p>

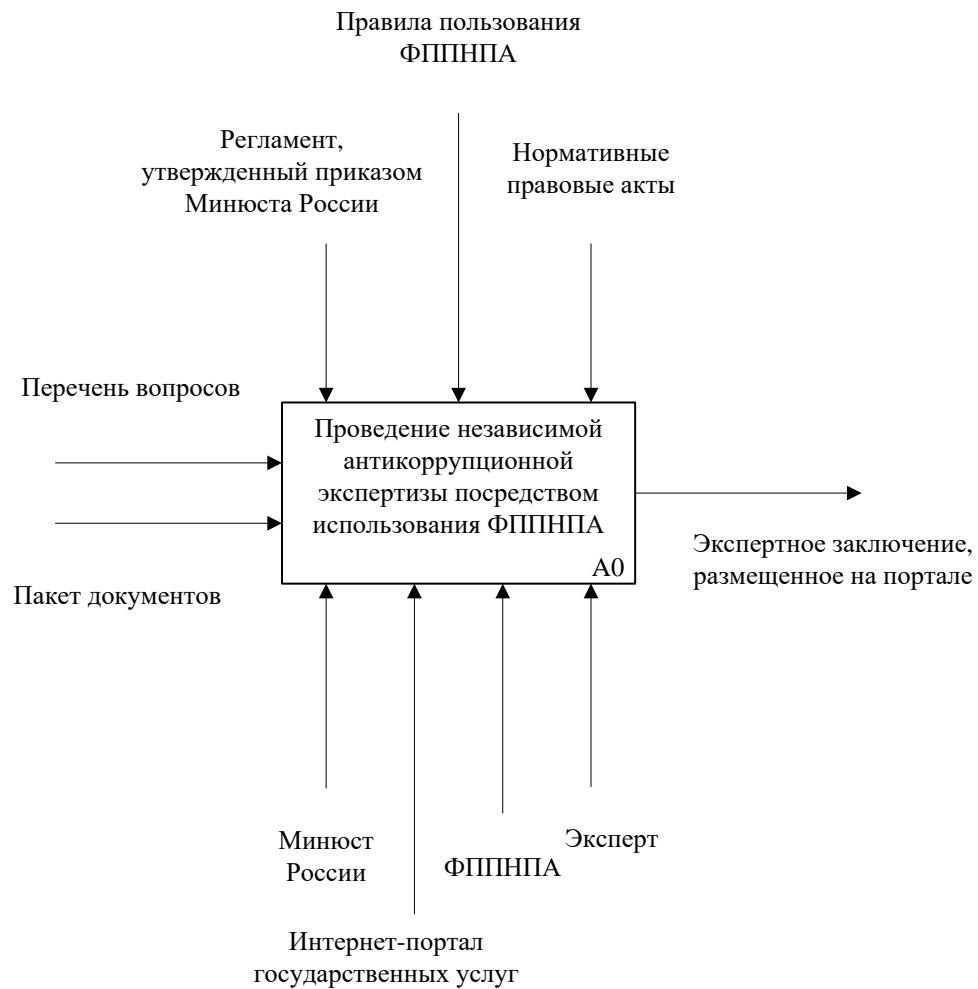
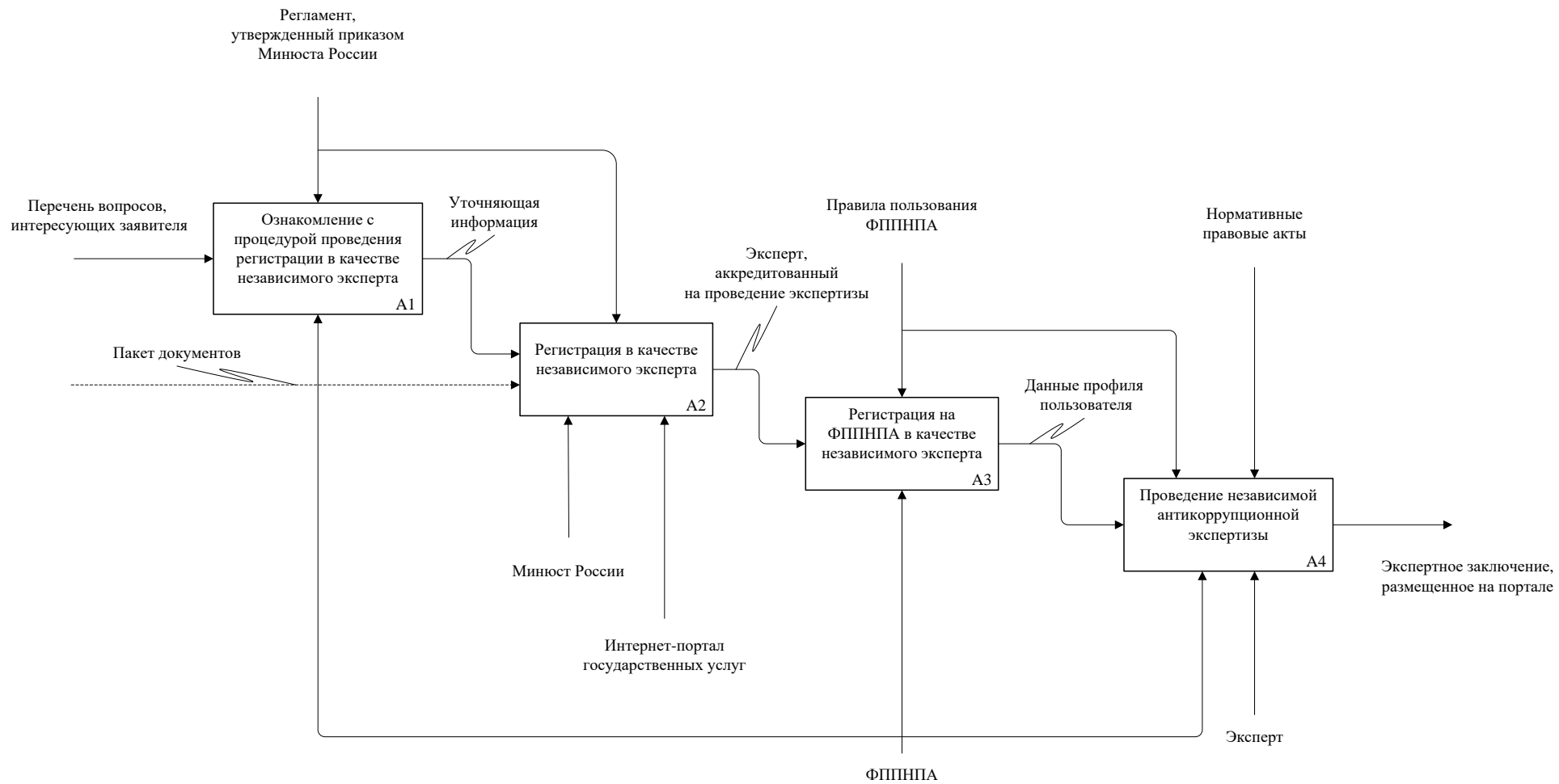


Рисунок Д.4 – «Черный ящик» процесса проведения независимой антикоррупционной экспертизы посредством ФППНПА в результате модернизации



Д.5 – Диаграмма декомпозиции первого уровня в результате модернизации процесса

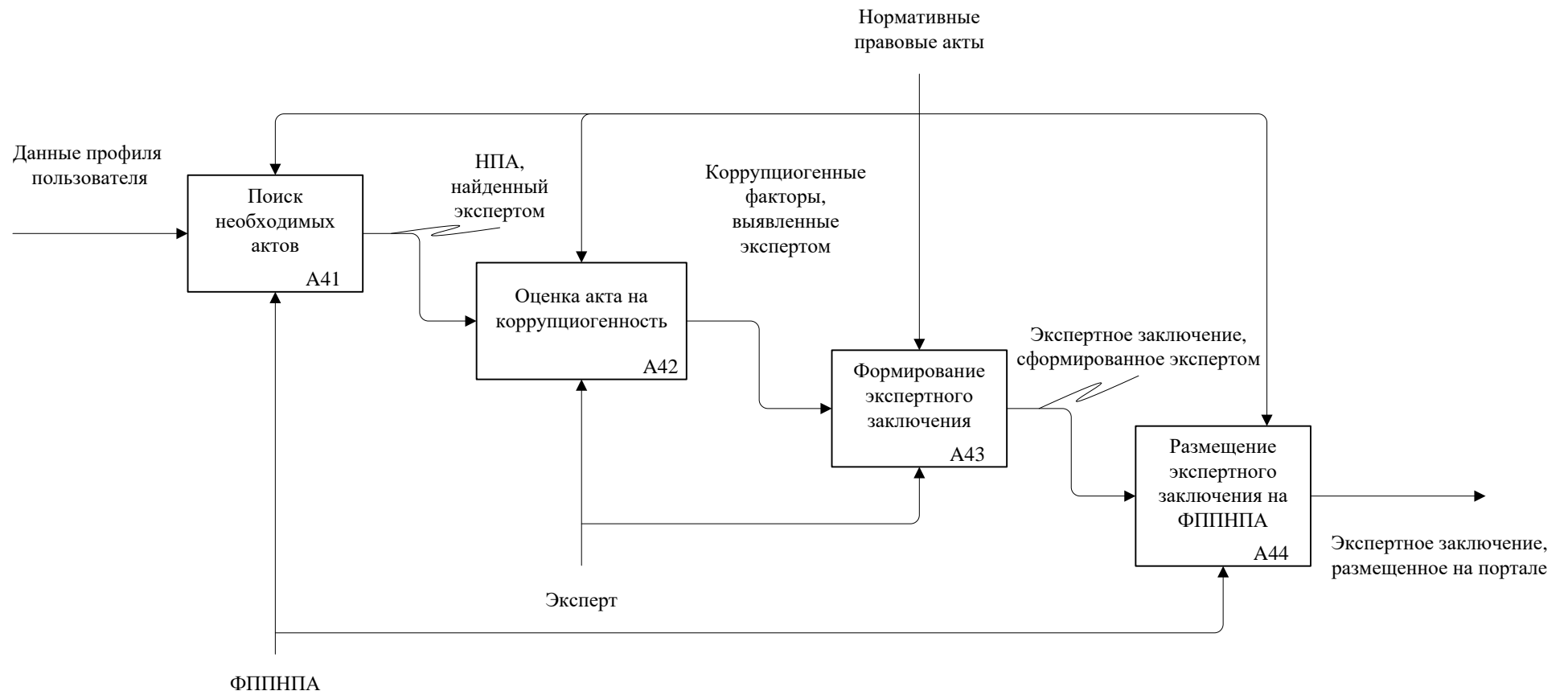


Рисунок Б.6 – Диаграмма декомпозиции второго уровня в результате модернизации процесса

Приложение Г

Сравнительная характеристика региональных систем

Таблица – Сравнительная характеристика информационных систем субъектов Российской Федерации

Критерии / Регионы	АИС Республики Саха (Якутия)	АИС Краснодарского края	АИС Приморского края	АИС Хабаровского края	АИС Иркутской области	АИС Нижегородской области	АИС Самарской области	СОЗД «Законотворчество» Государственной Думы РФ
Наличие поиска	+	+	+	+	+	+	+	+
Отображение процесса принятия законопроекта	+	+	+	+	+	- / +	+	+
Размещение заключений по результатам проведения антикоррупционной экспертизы	+	-	+	+	+	-	+	+
Доступ в личный кабинет	-	-	-	-	-	-	+	+
Разработчик АИС	Внешний	н/о	Внешний	Внешний	Внешний	н/о	Внешний	н/о
Наличие отчетности по результатам деятельности органа власти	+	+	+	+	+	-	-	+

* н/о – не определено

Приложение Д Инструмент опроса – анкета

Правовая грамотность граждан

Здравствуйте! Проводится опрос с целью исследования уровня правового сознания граждан.

Все полученные данные будут использоваться в обобщенном виде!

В целях получения достоверной информации просим внимательно прочесть предложенные вопросы анкеты (анкета представлена с двух сторон листа).

Выбранный Вами ответ просим отметить в окошке либо предложить свой вариант ответа, где это необходимо.

1. Сталкивались ли Вы с понятием «Правовая грамотность» (возможен один вариант ответа)?

- а) Да;
- б) Нет.

2. Что, по Вашему мнению, понимается под термином «Правовая грамотность» (возможно несколько вариантов ответа)?

- а) Знание законов;
- б) Умение добывать необходимую правовую информацию;
- в) Знание требований, предъявляемых к личности;
- г) Знание своих прав и обязанностей;
- д) Название дисциплин в школах и ВУЗах;
- е) Деятельность органов власти по формированию прав и обязанностей граждан;
- ж) Знание органов власти и их основных направлений деятельности;
- з) Все вышеперечисленное.

3. Как Вы оцениваете уровень своей правовой грамотности (возможен один вариант ответа)?

- а) Высокий уровень, знаю отлично;
- б) Выше среднего;
- в) Средний уровень;
- г) Ниже среднего;
- д) Низкий уровень, практически ничего не знаю.

4. Занимаетесь ли Вы повышением своего уровня правовой грамотности (возможен один вариант ответа)?

- а) да, мне это интересно;
- б) да, но мне это не интересно;
- в) да, мне это приходится делать (по работе, учебе и др.);
- г) нет, у меня нет на это времени;
- д) нет, мне это не интересно;
- е) нет, мне это все-равно не поможет в жизни;
- ж) нет, у меня достаточный уровень правовой грамотности

5. Как Вы считаете, существует ли в Российской Федерации парламент (возможен один вариант ответа)?

- а) да;
- б) нет;
- в) не знаю.

Если Вы выбрали вариант «б» или «в», то переходите к вопросу № 7.

6. Как в Российской Федерации называется парламент (возможен один вариант ответа)?

- а) Государственная Дума Российской Федерации;
- б) Совет Федерации Российской Федерации;
- в) Федеральное Собрание Российской Федерации.
- г) нет правильного ответа.

7. Что, по Вашему мнению, представляет собой парламент (возможен один вариант ответа)?

- а) высший орган исполнительной власти;
- б) высший орган законодательной власти;
- в) орган судебной власти
- г) нет правильного ответа.

8. Как Вы считаете, зачем нужен законодательный орган власти (возможно несколько вариантов ответа)?

- а) Для принятия законов;
- б) Для осуществления контроля за деятельностью судов;
- в) Для осуществления контроля за деятельностью Президента;
- г) Для осуществления контроля за деятельностью Правительства;
- д) Данный орган власти не нужен.

9. Предположим, что Вы сменили место жительства и Вам необходимо пройти процедуру регистрации по новому месту жительства. Какой орган власти осуществляет снятие с регистрационного учета и регистрацию по месту жительства (*возможен один вариант ответа*)?

- а) Управление Федеральной миграционной службы Российской Федерации;
- б) Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- в) Многофункциональный центр;
- г) Управляющая компания.

10. Предположим, что Ваш работодатель не соблюдает трудовое законодательство: принуждает к сверхурочной работе в выходные и праздничные дни. Вам необходимо получить разъяснения по сложившейся проблемной ситуации. Какой орган власти осуществляет соответствующее разъяснение (*возможен один вариант ответа*)?

- а) Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации;
- б) Государственная инспекция труда;
- в) Комитет по общим вопросам Администрации вашего города;
- г) Департамент труда и занятости населения региона.

11. В одном из мебельных салонов города Вы приобрели компьютерное кресло. В процессе эксплуатации Вы нашли брак: амортизатор для регулировки кресла по высоте оказался не рабочим, в связи с чем Вы обратились в мебельный салон для его замены. Однако такое же кресло будет в наличии только через 10 дней. Обязан ли продавец предоставить Вам во временное пользование другое компьютерное кресло на период замены данного товара (*возможен один вариант ответа*)?

- а) Да;
- б) Нет;
- в) Не знаю.

12. Предположим, что Вы взяли кредит в банке. Однако через какое-то время Вы выяснили, что сумма переплаты по кредиту исчисляется некорректно. В результате обращения в соответствующий банк данная проблемная ситуация не была разрешена. Какой орган власти осуществляет разрешение данной проблемы (*возможен один вариант ответа*)?

- а) Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- б) Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации;
- в) Департамент потребительского рынка Администрации региона.

13. Предположим, что Вы стали участником акции магазина «Семёрочка» и выиграли 1 000 000 рублей. Сможете ли Вы на выигранные средства приобрести автомобиль стоимостью 870 000 рублей (*возможен один вариант ответа*)?

- а) Да, смогу и у меня еще останется 130 000 рублей;
- б) Да, смогу, но у меня больше не останется средств;
- в) Нет, не смогу.

14. Вы решили открыть свое дело, в какой орган власти вы обратитесь за регистрацией юридического лица (*возможен один вариант ответа*)?

- а) В администрацию региона;
- б) В Министерство юстиций;
- в) В администрацию города;
- г) В Управление Федеральной налоговой службы.

15. Вы приобрели недвижимость и Вам необходимо получение выписки из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН). Какой орган власти, по вашему мнению, осуществляет выдачу данного документа (*возможен один вариант ответа*)?

- а) Федеральная налоговая служба;
- б) Департамент недвижимости;
- в) Администрация региона;
- г) Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.
- д) Нет правильного ответа.

16. Вы решили изменить свое имя. Какой орган власти осуществляет регистрацию перемены имени (*возможен один вариант ответа*)?

- а) Федеральная налоговая служба;
- б) Администрация города;
- в) Органы записи актов гражданского состояния;
- г) Многофункциональный центр.

17. Сталкивались ли Вы с понятием «Коррупция» (*возможен один вариант ответа*)?

- а) Да;
- б) Нет.

18. Что, по Вашему мнению, представляет собой коррупция (возможно несколько вариантов ответа)?

- а) Дача взятки;
- б) Получение взятки;
- в) Использование должностного положения в целях личной выгоды;
- г) Коммерческий подкуп;
- д) Все вышеперечисленное.

19. Может ли, по Вашему мнению, уровень правовой грамотности граждан повлиять на уровень коррупции в государстве (возможен один вариант ответа)?

- а) Да, может;
- б) Нет, не может

20. Выберите меры, посредством использования которых, по Вашему мнению, осуществляется противодействие коррупции (возможно несколько вариантов ответа)?

- а) Гласность деятельности органов власти;
- б) Предъявление квалифицированных требований к претендующим на замещение должности в органах власти;
- в) Анализ нормативных правовых документов на наличие в них коррупционных проявлений;
- г) Свой вариант _____.

21. Как Вы считаете, могут ли служить источником зарождения и распространения коррупции нормативные правовые акты (законы, постановления, инструкции, положения и др.) (возможен один вариант ответа)?

- а) Да;
- б) Нет;
- в) Не знаю.

22. Сталкивались ли Вы с понятием «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов» (возможен один вариант ответа)?

- а) Да;
- б) Нет.

Если Вы выбрали вариант «б», то переходите к вопросу № 25.

23. Как Вы считаете, возможно ли снижение уровня коррупции посредством проведения антикоррупционной экспертизы (возможен один вариант ответа)?

- а) Да;
- б) Нет;
- в) Не знаю.

24. Приходилось ли Вам проводить антикоррупционную экспертизу в качестве независимого эксперта после соответствующей регистрации в Минюсте России (возможен один вариант ответа)?

- а) Да;
- б) Нет.

25. Ваш пол?

- а) Мужской;
- б) Женский.

26. Ваш возраст?

- а) 16 – 20 лет;
- б) 21 – 25 лет;
- в) 26 – 30 лет;
- г) 31 – 35 лет;

27. Ваше социальное положение?

- а) Школьник;
- б) Студент;
- в) Предприниматель / бизнесмен;
- г) Служащий;
- д) Рабочий;
- е) Свободный художник;
- ж) Домохозяин / домохозяйка;
- з) Временно не работающий.

В завершении анкеты просим Вас указать некоторые данные в целях обеспечения

достоверности проведения данного анкетирования

(указанные данные не будут использованы).

Ваш e-mail или номер телефона _____

БЛАГОДАРИМ ЗА ПОТРАЧЕННОЕ ВАМИ ВРЕМЯ!

Приложение Е

Исследование зависимости показателей

Таблица Г - Исследование зависимости уровня правосознания граждан от интереса к его повышению

Уровень / Степень заинтересованности	Да, мне это интересно	Да, но мне это не интересно	Да, мне это приходится делать	Нет, у меня нет на это времени	Нет, мне это не интересно	Нет, мне это все-равно не поможет в жизни	Нет, у меня достаточный уровень правовой грамотности
<i>Высокий уровень</i>	1	1	3	0	0	0	0
<i>Выше среднего</i>	10	1	6	0	1	0	1
<i>Средний</i>	18	10	26	19	5	0	3
<i>Ниже среднего</i>	2	1	15	23	7	0	0
<i>Низкий уровень, прак- тически ничего не знаю</i>	0	1	0	4	1	1	0

Формулы для расчета коэффициентов Пирсона и Чупрова

$$K_{\Pi} = \sqrt{\frac{\phi^2}{1 + \phi^2}} \quad (1)$$

$$K_{\text{Ч}} = \sqrt{\frac{\phi^2}{\sqrt{(K_1 - 1)(K_2 - 1)}}} \quad (2)$$

где ϕ^2 – показатель взаимной сопряженности;

K_1 – число значений (групп) первого признака;

K_2 – число значений (групп) второго признака.

$$1 + \phi^2 = \sum \frac{n_{xy}^2}{n_x} = \sum \frac{n_{xy}^2}{n_y} \quad (3)$$

Рассчитаем коэффициенты.

$$1 + \phi^2 = \frac{\frac{1^2}{31} + \frac{1^2}{14} + \frac{3^2}{50} + \frac{0^2}{46} + \frac{0^2}{14} + \frac{0^2}{1} + \frac{0^2}{4}}{5} + \frac{\frac{10^2}{31} + \frac{1^2}{14} + \frac{6^2}{50} + \frac{0^2}{46} + \frac{1^2}{14} + \frac{0^2}{1} + \frac{1^2}{4}}{19} + \frac{\frac{18^2}{31} + \frac{10^2}{14} + \frac{26^2}{50} + \frac{19^2}{46} + \frac{5^2}{14} + \frac{0^2}{1} + \frac{3^2}{4}}{81} + \frac{\frac{2^2}{31} + \frac{1^2}{14} + \frac{15^2}{50} + \frac{23^2}{46} + \frac{7^2}{14} + \frac{0^2}{1} + \frac{0^2}{4}}{48} + \frac{\frac{0^2}{31} + \frac{1^2}{14} + \frac{0^2}{50} + \frac{4^2}{46} + \frac{1^2}{14} + \frac{1^2}{1} + \frac{0^2}{4}}{7} = 2,44$$

$$\phi^2 = 1,44$$

$$K_{II} = \sqrt{\frac{1,44}{2,44}} = 0,77$$

$$K_{II} = \sqrt{\frac{1,44}{\sqrt{(5-1)(7-1)}}} = 0,54$$