

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Сыктывкарский государственный университет имени Питирима Сорокина»
(ФГБОУ ВО «СГУ им. Питирима Сорокина»)

Юридический институт
Кафедра государственно-правовых дисциплин

Выпускная квалификационная работа (магистерская диссертация)

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ
ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ В МЕХАНИЗМЕ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

Направление подготовки
40.04.01 (030900.68) «Юриспруденция»
Направленность (профиль) программы

Правовое регулирование государственного управления и государственной
службы

Исполнитель:

Плотников Данил Александрович

Научный руководитель:

д.ю.н., доцент

Черкасов Константин Валерьевич

Сыктывкар 2020

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-правовые аспекты института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов	9
1.1. Становление и развитие института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в России	9
1.2. Институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в иностранных государствах	15
1.3. Роль и значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.....	19
Глава 2. Состояние и перспективы развития антикоррупционной экспертизы как инструмента противодействия коррупции в государственном управлении России.....	22
2.1. Понятие, содержание, виды и субъекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов	22
2.2. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: понятие и особенности.....	31
2.3. Проблемы и перспективы развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов	35
Заключение	54
Список использованных источников	62

Введение

На сегодняшний день в России осуществляется совершенствование механизмов государственного управления по нескольким направлениям, в том числе в сфере противодействия коррупции. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (далее – антикоррупционная экспертиза) – это превентивная мера противодействия коррупции, направленная на устранение таких правовых норм или их дефектов, которые посредством содержания в законодательстве, создают условия и причины для коррупции. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг., утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 года №1789-р., стала основой создания института антикоррупционной экспертизы.

Субъектами антикоррупционной экспертизы являются как государственные органы, так и представители института гражданского общества – независимые эксперты. Включение институтов гражданского общества в число субъектов антикоррупционной экспертизы – это цель административной реформы, установленная в вышеуказанной Концепции. Такой целью выступает повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти и их должностных лиц с институтами гражданского общества, заключающееся в сотрудничестве институтов гражданского общества органами публичной власти, осуществление контроля над их деятельностью. Кроме того, в таком взаимодействии предполагается оценка реализации государственных функций и оказания услуг. В целях поиска способов взаимодействия принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года, которая утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р¹. Однако ни указанная концепция, ни Федеральный закон от 17.07.2009 «Об

¹ Юлегина Е.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно - правовой аспект): Дисс... к.ю.н. Москва, 2014. 203 с.

антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об АКЭ), ни Постановление Правительства от 26.02.2010 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в котором установлены правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы, не имеют положений о механизме взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы. Отсутствие или недостаток правового регулирования в данном направлении приводят к проблемам при осуществлении антикоррупционной экспертизы практике.

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью изучения проблем развития института антикоррупционной экспертизы, взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы и анализа действующего законодательства о противодействии коррупции и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Данные обстоятельства обусловлены тем, что коррупцию следует рассматривать с позиции угрозы национальной безопасности России. Создание эффективных мер по противодействию коррупции, в том числе принятие надлежащего законодательства, исключающего нормы-дефекты, является основой борьбы с коррупцией.

Целью исследования являются изучение и анализ нормативно-правовых основ организации и проведения антикоррупционной экспертизы, а также выявление проблем и перспектив развития антикоррупционной экспертизы.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- 1) раскрыть особенности становления и развития антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- 2) определить значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- 3) изучить понятие, виды и субъектов антикоррупционной экспертизы;

4) рассмотреть понятие и особенности независимой антикоррупционной экспертизы;

5) выявить проблемы осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и перспективы ее развития как механизма по противодействию коррупции.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении антикоррупционной экспертизы, в том числе независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые основы и практика осуществления независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, научные положения и взгляды учёных.

Методологическую основу исследования составляют диалектический, формально-логический, сравнительно-правовой, аналитический, статистический методы.

Диалектическим методом исследования выполняются все задачи, поставленные для проведения работы.

Формально-логическим методом рассмотрены и проанализированы источники научной литературы по вопросам осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов с обоснованными выводами.

Сравнительно-правовой метод применяется при раскрытии особенностей антикоррупционной экспертизы в иностранных государствах с рассмотрением международно-правовых актов по теме исследования и национального законодательства иностранных государств.

Статистический и аналитические методом исследуются проблемные вопросы развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В процессе подготовки исследования проведен

анализ действующего законодательства и статистических данных Минюста России и Генеральной Прокуратуры РФ.

Нормативную базу исследования составляют: 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», Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции», Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», Приказ Министерства юстиции РФ от 29.03.2019 № 57 «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» (далее – Приказ Минюста России № 57).

Теоретическую основу исследования составляют научные труды М. О. Акопджановой, М.С. Бахтиной, Т.П. Виноградова, Н.А. Власенко, С.А. Грачёвой, П.А. Кабанова, М.М. Какителашвили, Е.В. Лоя, Н.Т. Леоненко, А.Н. Миронова, В.А. Непомнящего, Е.Е.Рафалюка, Е.В. Ромашинной, С.В. Филатова, Е.И. Юлегиной.

В качестве эмпирической базы исследования используются:

1) Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 20 судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»;

2) Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»;

3) статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Минюста России.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что на основании выполненных исследований обоснованно, что в целях эффективной реализации антикоррупционной политики государства необходимо создавать нормативно-правовую основу, которая исключает возможность коррупциогенных норм-дефектов. Кроме того, определено, что для развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов необходимо совершенствование действующего законодательства.

Теоретическая значимость данной работы обусловлена ее актуальностью, научной новизной, сформулированными выводами, способствующими развитию научных подходов к изучению проблем организации и функционирования института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Практическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные выводы и предложения могут быть применены в правотворческой деятельности органов публичной власти и должностных лиц, в научной, учебной литературе, в том числе в процессе преподавания курсов по антикоррупционной экспертизе, противодействию коррупции.

Апробация результатов исследования осуществлена посредством участия автора в международных, всероссийских конференциях, по итогам которых имеется 3 опубликованных научных статьи, в том числе 1 в соавторстве:

1) Конституционно-правовая модель антикоррупционной политики в современной России: особенности, проблемы и перспективы развития: обзор круглого стола в Всероссийской научно-практической конференции. Сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции «VI

Юридические чтения» // Издательский центр СГУ им. Питирима Сорокина. 2019. С. 105-110;

2) Антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как мера реализации антиторрупционной политики и опыт её применения в Республике Татарстан // Вестник научных трудов «Юристь». 2020. № 8. С. 336-340;

3) Антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как способ реализации прав, свобод, законных интересов граждан в сфере противодействия коррупции // Сборник статей по материалам Всероссийской (весенней) научно-практической конференции «Защита прав, свобод, законных интересов субъектов материальных правоотношений» в г. Саратов. 2020. С. 60-63.

Данная выпускная квалификационная работа обусловлена её актуальностью, целью, объектом, предметом, задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения и списка использованных источников.

Глава 1. Теоретико-правовые аспекты института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

1.1. Становление и развитие института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в России

В целях раскрытия особенностей становления и развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов необходимо вначале определить понятие коррупции и коррупциогенных факторов.

В соответствии с пп. «а» п.1 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» коррупция – это 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 лицами¹. Следовательно, с позиции законодателя, коррупция – это незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения материальной выгоды для себя или для третьих лиц.

В научной литературе встречаются различные подходы к определению понятия «коррупция». Например, Николло Маккиавелли определял коррупцию как «использование публичных возможностей в частных интересах».

По мнению профессора Е.С. Шугриной, юридическое понимание коррупции характеризует, какие именно деяния влекут наступление применения мер государственного принуждения, вплоть до юридической

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 №273 - ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. №28. Ст. 6228.

ответственности. Морально-нравственное понимание коррупции показывает, за какие нарушения происходит общественное осуждение¹.

Е.В. Ромашина выделяет четыре подхода к определению коррупции². Согласно первому подходу, коррупция в широком смысле – это прямое использование должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения. По второму подходу коррупция – это вид социально-экономических отношений. Третий подход определяет коррупцию как «универсальные стратегии поведения больших социальных групп», которые включают в себя:

1) корпоративные и индивидуальные стратегии поведения бизнеса, направленные на установление теневого контроля за принятием решений на высших уровнях власти;

2) совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты³.

Четвертый подход основан на принципиальном определении коррупции как некоего системного общественного явления. В этом случае коррупция трактуется как некий общий дефект системы (государства, общества, правовой системы, экономики и т.п.)⁴.

И. Ю. Шокот указывает, что коррупция является негативным, противоправным, социально-правовым явлением, которое обладает нижеперечисленными особенными признаками:

1) умышленное действие или бездействия должностного лица в личных целях или в целях заинтересованных лиц;

¹ Шугрина Е.С. Понятие и признаки коррупции: особенности правового просвещения учащихся // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 54 - 57.

² Ромашина Е.В. Классификация научных подходов к определению коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 32 - 34.

³ Ромашина Е.В. Классификация научных подходов к определению коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 32 - 34.

⁴ Там же.

2) действие или бездействие связано с использованием возможностей, предоставленных служебным положением;

3) целью действия либо бездействия является получение имущественных и неимущественных благ должностным лицом лично или через посредников либо третьими лицами¹.

Согласно ч.2 ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 №172 – ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об АКЭ) коррупциогенными факторами в законодательстве 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 коррупции². Указанные коррупциогенные факторы конкретизированы в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010№ 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Методика).

Коррупциогенные факторы, содержащиеся в законодательных и подзаконных актах – это условия, способствующие возникновению коррупции, наличие которых является актуальной проблемой для России, что подтверждается статистикой Генеральной прокуратуры Российской Федерации. По официальным данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2017 было выявлено 56 000 коррупциогенных факторов в

¹ Шокот И.Ю. К вопросу о понятии коррупции, ее сущности и признаках // Военно-юридический журнал. 2015. № 7. С. 8 - 12.

² Федеральный закон от 17.07.2009 № 172 – ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 21.10.2013) // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

нормативных правовых актах и их проектах, в 2019 – 65 000¹. Данная статистика указывает на недостатки действующего законодательства. По мнению к.ю.н. В.В. Качалова, одной из основных мер по предупреждению коррупции является совершенствование законодательства, которое должно происходить по двум направлениям:

1) разработка, принятие, уточнение правовых норм в сфере противодействия коррупции;

2) совершенствование всего текущего законодательства, пробелы и неточности которого часто играют роль условий существования и развития коррупции².

По первому направлению в России за последние 10 лет произошёл существенный прогресс. Приняты нормативно-правовые акты, направленные на противодействие коррупции в целом и по отдельным вопросам в этой сфере, а также даны разъяснения высших судов по должностным преступлениям. Среди этих актов следует выделить:

1) Федеральный закон от 25.12.2008 № 273 – ФЗ «О противодействии коррупции»;

2) Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции»³;

3) Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»⁴;

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Режим доступа: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения 10.06.2020).

² Качалов В.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как одна из мер профилактики коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 26 - 29.

³ Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции» // Российская газета. №162. 23.07.2010.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. № 207. 30.10.2009.

4) Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»¹.

Кроме того, приняты Закон об АКЭ, Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 03.04.2014 № 175 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы организационно-распорядительных документов и проектов организационно-распорядительных документов Генеральной Прокуратуры Российской Федерации, содержащих нормы права», Приказ Минюста России от 04.10.2013 № 187 «Об утверждении порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации», Приказ Минюста России № 57.

Однако без совершенствования законодательства, систематического устранения коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах и их проектах невозможно эффективное противодействие коррупции. Именно антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (далее – АКЭ НПА) и их проектов, осуществляемая органами государственной власти и институтами гражданского общества, то есть независимыми экспертами, способствует устранению коррупциогенных факторов. В целях её эффективности необходимо подробно рассмотреть антикоррупционную

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» (в ред. от 24.12.2019) // Российская газета. № 154. 17.07.2013.

экспертизу как инструмент противодействия коррупции в системе государственного управления.

Анализируя институт антикоррупционной экспертизы, необходимо отметить, что в России Закон об АКЭ, Методика вступили в силу до разработки Модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принятого 17.05.2012 Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (далее – Модельный закон 2012).

Таким образом, в России внедрение института антикоррупционной экспертизы осуществлялось активнее в сравнении с другими странами СНГ, в которых, за исключением Казахстана, законодательные акты по данному вопросу принимались после вступления в силу Модельного закона 2012.

Однако, обращаем внимание, что правовая основа развития указанного института в России была создана, в том числе во исполнение другого Модельного закона от 15.11.2003 «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (далее – Модельный закон 2003) для стран СНГ, нормы которого нашли свое отражение в национальном российском законодательстве. Например, статья 7, часть 3 статьи 21 Модельного закона 2003, в которых установлены:

- 1) субъекты антикоррупционной политики;
- 2) запрет на принятие правовых актов без результатов антикоррупционной экспертизы.

Таким образом, институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в России является новым с момента принятия Закона об АКЭ и имеет особенности:

- 1) расширяет перечень субъектов, имеющих право осуществлять антикоррупционную экспертизу;
- 2) урегулирован специальным законом;
- 3) отсутствует легальное определение «антикоррупционной экспертизы на уровне федерального законодательства».

1.2. Институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в иностранных государствах

Анализируя институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в иностранных государствах, необходимо отметить, что в настоящее время в различных странах не существует единого подхода к принимаемым мерам по противодействию коррупции. Одним из основных международных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции является Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003. В частях 1 и 3 статьи 5 Конвенции ООН установлены нормы, согласно которым каждое государство-участник:

1) в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности;

2) стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Вышеуказанные нормы не устанавливают конкретные меры для государств-участников Конвенции ООН, которые подлежат применению в национальном антикоррупционном законодательстве государств, в том числе по осуществлению антикоррупционной экспертизы. Следовательно, каждое государство, несмотря на принятие международных правовых документов, обладает суверенитетом, в том числе по вопросам разработки и принятия конкретных мер по противодействию коррупции.

Вышеуказанное проведение оценки правовых документов не устанавливает обязательное требование по осуществлению антикоррупционной экспертизы в отношении них. Например, в

Великобритании, Германии, Франции, скандинавских странах такая указанная оценка осуществляется в рамках анализа нормативных правовых актов при осуществлении правовой экспертизы, а также при оценке регулирующего воздействия принятия нормативно-правовых актов. Понятие «антикоррупционная экспертиза» законодательством в перечисленных странах не урегулировано. По мнению А.М. Цирина отсутствие в законодательстве европейских государств процедур, способствующих выявлению коррупциогенного потенциала (коррупционных рисков) в правовых документах, является системным недостатком, создающим условия для проявления коррупции¹. Вместе с тем, полагаем возможным не согласиться с данным выводом, поскольку ряд ученых, как например Ким А.В.², придерживаются позиции, согласно которой антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов – элемент правовой экспертизы или ее разновидность. В Великобритании, Германии, Франции антикоррупционная экспертиза является именно элементом правовой экспертизы, так как целью ее осуществления является противодействие, недопущение использования полномочий должностными лицами в личных целях, которое влечет нарушение прав третьих лиц. Аналогичная ситуация и в США. Провести полноценную оценку объективности такого подхода к определению места института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов не представляется возможным. При выборе того одного из подходов к определению антикоррупционной экспертизы как элемента правовой экспертизы или как отдельной независимой экспертизы, считаем следует учитывать особенности административно-территориального устройства конкретного государства.

¹ Цирин А.М. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 4. С. 138 - 145.

² Ким А.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: к вопросу о соотношении понятий // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 78 - 85.

В странах СНГ правовую основу осуществления антикоррупционной экспертизы устанавливает Модельный закон 2012.

На основании анализа статьи 2 Модельного закона 2012 антикоррупционная экспертиза – это деятельность по выявлению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и (или) их проектах и подготовке заключений, содержащих рекомендации по их устранению, а также требований прокурора об изменении нормативного правового акта¹. Следовательно, в странах СНГ приоритетным подходом к определению института независимой антикоррупционной экспертизы как к отдельному, самостоятельному институту. При этом не исключается то, что антикоррупционная экспертиза может являться элементом правовой экспертизы, что следует из принципа осуществления оценки нормативного правового акта и (или) его проекта нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, установленного статьей 3 Модельного закона. Вместе с тем, несмотря на принятие Модельного закона антикоррупционная экспертиза в странах СНГ отличается. Например, в Молдавии антикоррупционная экспертиза проводится после согласования со всеми заинтересованными органами публичной власти, но перед осуществлением правовой экспертизы. В Республике Беларусь антикоррупционная экспертиза отождествляется с криминологической экспертизой, в рамках которой нормативные правовые акты и их проекты рассматриваются с точки зрения возможности их применения должностными лицами в корыстных целях для совершения правонарушений, преступлений. Антикоррупционная экспертиза в Казахстане осуществляется научными учреждениями, посредством их участия в закупочных процедурах и оплачиваются за счет средств бюджета Республики Казахстан.

¹ Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принятый Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ от 17.05.2012. СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 19.06.2020

На основании изложенного, следует констатировать, что в иностранных государствах имеются различные подходы к определению места института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В некоторых странах указанный институт рассматривается в качестве элемента института правовой экспертизы, вместе с тем ряд стран также, как и Россия, выделяют его в самостоятельный институт. Полагаем, что причиной различия подходов к антикоррупционной экспертизе является отсутствие в международно-правовых актах, за исключением Модельного закона для стран СНГ, обязательных норм, устанавливающих обязательные и единые требования по проведению антикоррупционной экспертизы. Принятие международно-правовых документов в сфере противодействия коррупции не ограничивает суверенитет каждого государства в разработке антикоррупционных мер. В настоящее время, в научной литературе имеется точка зрения, согласно которой международное право является частью внутригосударственного права для каждого государства. Проанализировав институт антикоррупционной экспертизы в иностранных государствах на примере нескольких стран, приходим к выводу об обоснованности вышеуказанной позиции применительно и к осуществлению антикоррупционной экспертизы.

1.3. Роль и значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

В соответствии с частью 2 статьи 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273 «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов является мерой противодействия коррупции¹. Большинство коррупционных деяний происходит в связи с несовершенством законов и подзаконных нормативных правовых актов. В этой связи антикоррупционная экспертиза целью антикоррупционной экспертизы является выявление нормативных правовых актов и их проектов, в которых содержатся коррупциогенные факторы, создающие коррупционные риски и, как следствие, содействующие распространению коррупции. Вместе с тем, обращаем внимание, что понятие «коррупционные риски» законодательством не урегулировано.

Анализ некоторых нормативных актов, в частности Приказа Госкорпорации «Росатом» от 14.04.2015 № 1/364-П, антикоррупционной политики, утвержденной Приказом Банка России от 17.04.2019 № ОД-867, а также источников научной литературы, позволяет сделать вывод о том, что вышеуказанные понятия не являются тождественными. Наличие коррупциогенного фактора в правовых актах само по себе не является коррупцией. Коррупциогенный фактор выступает только лишь в качестве условия или возможности совершения коррупционных правонарушений, преступлений, то есть возникновения ситуации, при которой должностное лицо может воспользоваться своим служебным положением в личных корыстных целях, противоречащих законным публичным интересам, и наносится вред общественным отношениям в сфере государственного управления. Полагаем возможным определение коррупционного риска как ситуации, при которой должностное лицо вопреки законным интересам общества и государства может использовать свое служебное положение в

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. № 52. Ст. 6228.

целях получения личной выгоды или для третьих лиц, например, родственников.

Роль антикоррупционной экспертизы заключается в том, чтобы не допустить возникновение подобных ситуаций.

По мнению С.Д. Хазанова, М.С. Бахтиной, А.В. Полукарова значение антикоррупционной экспертизы, как инструмента противодействия коррупции, заключается в создании и совершенствовании нормативно-правовой основы деятельности государственных и муниципальных служащих, а также процедур реализации прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, посредством которой должностные лица не имели возможности злоупотреблять служебным положением, нарушая свои обязанности. Следует отметить, что антикоррупционная экспертиза призвана обеспечить повышение качества правотворческой деятельности органов публичной власти, которое сможет оказать положительное влияние в сфере противодействия коррупции.

Антикоррупционная экспертиза является превентивным инструментом противодействия коррупции, так как способствует выявлению коррупциогенных факторов и снижает риск совершения коррупционных правонарушений и преступлений. Данная экспертиза является отдельным инструментом противодействия коррупции в государственном управлении. Следовательно, в целом значение антикоррупционной экспертизы состоит в повышении эффективности реализации антикоррупционной политики государства, прав, свобод, законных интересов граждан.

Вместе с тем, эффективность применения антикоррупционной экспертизы зависит от нормативно-правового регулирования общественных отношений в данной сфере. На основании проведенного анализа законодательства Российской Федерации, статистических данных, научной литературы обоснованным является вывод о том, что институт антикоррупционной экспертизы в России в настоящее время недостаточно

развит и имеет ряд проблемных вопросов, которые требуют принятия решений, изложенных в отдельном параграфе данного исследования.

Глава 2. Состояние и перспективы развития антикоррупционной экспертизы как инструмента противодействия коррупции в государственном управлении России

2.1. Понятие, содержание, виды и субъекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Как отмечает профессор М.П. Клеймёнов, легального определения термина «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов» в настоящее время законодательством не предусмотрено¹.

В научной литературе также уделено небольшое внимание к истолкованию данного понятия.

В большом энциклопедическом словаре экспертиза – это исследование специалистом или экспертом вопросов, для решения которых требуется.

По мнению А.Н. Миронова, экспертиза проектов нормативных правовых актов предполагает проведение экспертом исследования, обладающим специальными знаниями, в установленном законом порядке для установления обстоятельств в целях принятия качественного нормативно-правового акта².

Данной позиции придерживаются Н.А. Власенко, С.А. Грачёва, Е.Е. Рафалюк, устанавливающие сущность антикоррупционной экспертизы как исследования, как технологическую процедуру в системе правовых средств противодействия коррупции³.

Однако полагается неправильным определение сущности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов только в рамках исследовательского аспекта, так как целью

¹ Клеймёнов М.П. Административно-правовое регулирование производства антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов // Юридический мир. 2014. № 4.

² Миронов А.Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 32 - 38.

³ Власенко Н.А., Грачёва С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 68 - 80.

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является получение заключения, которое создаёт основу принятия решений органами государственной власти. Поэтому следует согласиться с мнением профессора М.П. Клеймёнова, который рассматривает антикоррупционную экспертизу в двух аспектах:

1) исследование нормативно-правового акта или проекта нормативно-правового акта, осуществляемое лицом, имеющим специальные знания, в целях выявления коррупциогенных факторов для их устранения;

2) совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении данного исследования, его проведении, оформлении результатов и их передаче инициаторам либо иным заинтересованным лицам¹.

При этом, на наш взгляд, наиболее удачным является определение антикоррупционной экспертизы у П.А. Кабанова. По его мнению, антикоррупционная экспертиза – это деятельность компетентных и уполномоченных на то соответствующими органами физических и юридических лиц, состоящую из проведения исследования нормативных правовых актов или проектов нормативных правовых актов, иных правовых документов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также дачу ими заключения или иного документа по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний, умений и навыков в области правового регулирования противодействия коррупции, и практики реализации антикоррупционного законодательства и подзаконных антикоррупционных нормативных правовых актов².

Необходимо отметить, что отдельное исследование не является общественным отношением. Кроме того, выявление коррупциогенных

¹ Клеймёнов М.П. Административно-правовое регулирование производства антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов // Юридический мир. 2014. № 4.

² Кабанов П.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 173.

факторов происходит не путём применения правовых норм, а в результате творческого мышления. И в настоящее время имеется определённая проблема, характерная для всех видов антикоррупционной экспертизы, которая заключается в фактическом отсутствии единой методики и подхода к осуществлению антикоррупционной экспертизы. Методика устанавливает на перечень субъектов, которые должны ей руководствоваться при проведении антикоррупционной экспертизы, и коррупциогенных факторов, которые могут содержаться в нормативных правовых актах или их проектах. При этом Методика не содержит положений о том, какие действия должен осуществлять эксперт при производстве антикоррупционной экспертизы.

Определяя место антикоррупционной экспертизы в правовой системе России следует отметить, что её производство регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об АКЭ), иными федеральными законами, указами Президента РФ, постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», подзаконными актами федеральных органов исполнительной власти, нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации. Например, приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России». Данным приказом установлен перечень нормативно-правовых актов и их проектов, подлежащих обязательной антикоррупционной экспертизе, а также утверждено Положение «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных

правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (далее – Положение)¹. Положение устанавливает порядок:

1) проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в системе МВД России;

2) организации независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов².

Аналогичные приказы имеются и в иных федеральных органах исполнительной власти.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации также принимаются нормативно-правовые акты по вопросам осуществления антикоррупционной экспертизы. Например, в Республике Коми приняты: Постановление Государственного Совета от 15.12.2016 № VI-3/118 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов законов Республики Коми, проектов постановлений Государственного Совета Республики Коми нормативного характера, а также законов Республики Коми, постановлений Государственного Совета Республики Коми нормативного характера», Указ Главы Республики Коми от 01.02.2016 № 9 «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Главы Республики Коми и проектов нормативных правовых актов Главы Республики Коми», Постановление Правительства Республики Коми от 02.02.2016 № 39 «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Правительства Республики Коми и проектов нормативных правовых актов Правительства Республики Коми» .

Действующим законодательством установлен перечень субъектов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу. В соответствии с ч.1 ст.3 и ст. 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной

¹ Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (ред. от 03.10.2017) // Российская газета. № 112. 2012.

² Там же

экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Закон об АКЭ) антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов и их проектов проводят:

- 1) Прокуратура Российской Федерации;
- 2) Министерство юстиции Российской Федерации;
- 3) федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) институты гражданского общества, то есть независимые эксперты¹.

Следует обратить внимание на то, что законом также разграничиваются полномочия указанных субъектов. На основе классификации субъектов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, имеются 4 вида антикоррупционных экспертиз:

- 1) антикоррупционная экспертиза, проводимая Прокуратурой Российской Федерации;
- 2) антикоррупционная экспертиза, осуществляемая Министерством юстиции Российской Федерации;
- 3) антикоррупционная экспертиза, которую осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) антикоррупционная экспертиза, которая проводится лицами, получившими статус независимых экспертов в установленном порядке, то есть независимая антикоррупционная экспертиза.

Каждая из указанных антикоррупционных экспертиз имеет свои особенности и отличия. Например, прокуратура РФ, в отличие от Министерства юстиции РФ, обязательно проводит экспертизу действующих нормативных правовых актов, а не их проектов. Исходя из анализа положений ч.2 ст.3 Закона об АКЭ и ч.1 ст. 9.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 №172 – ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2009. №29. Ст. 3609.

1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее – Закон о прокуратуре) выделяются следующие отличительные черты антикоррупционной экспертизы, которую осуществляет прокуратура:

1) осуществляется в отношении действующих нормативных правовых актов;

2) в отношении нормативных правовых актов всех органов исполнительной власти как федеральных, так и региональных, а также органов местного самоуправления;

3) при выявлении коррупциогенного фактора, имеющегося в нормативно-правовом акте, прокурор выносит требование об изменении такого акта, которое является обязательным для исполнения органами или должностными лицами, принявшими данный акт, но при этом такое требование может быть обжаловано в порядке, установленным законодательством.

Кроме того, несмотря на то, что ч.2 ст. 3 Закона об АКЭ устанавливает исчерпывающий перечень полномочий прокуроров по проведению антикоррупционной экспертизы, прокуроры принимают участие в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, которые не относятся к тем, что установлены в указанной норме. В соответствии с п. 1.10 Приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» прокуроры обязаны информировать правотворческие органы о наличии коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах и проектах нормативно-правовых актов, которые не установлены ч.2 ст.3 Закона об АКЭ².

¹ Федеральный закон от 17.01.1992. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 06.02.2020) // СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472.

² Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» (ред. от 13.03.2018) // Законность. 2009. №4.

Следовательно, прокуратура участвует при антикоррупционной экспертизе любых действующих нормативно-правовых актов, и в случае выявления коррупциогенных факторов прокуроры принимают 1 из двух решений:

1) вносят требование об изменении такого акта, которое является обязательным для исполнения органами или должностными лицами, принявшими нормативно-правовой акт;

2) применяют меру прокурорского реагирования в виде протеста, установленного ст. 23 Закона о прокуратуре, если коррупциогенный фактор принятого нормативно-правового акта создаёт противоречие с иным законом.

Следует согласиться с мнением М.С. Бахтиной, которая указывает на существенные отличия экспертизы на наличие коррупционных факторов, проводимой органами прокуратуры от аналогичной экспертизы, которые осуществляют иные субъекты:

1) обязанность разработчика нормативного правового акта реагировать на требования прокурора;

2) независимость прокуратуры¹.

В ч.3 ст.3 Закона об АКЭ установлен перечень полномочий Министерства юстиции Российской Федерации при проведении антикоррупционной экспертизы

Обратим внимание на положения пунктов 1, 2, 4 ст. 3 Закона об АКЭ. В соответствии с данными положениями Министерство юстиции Российской Федерации проводит антикоррупционную экспертизу:

1) при осуществлении правовой экспертизы проводит проектов: федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов,

¹ Бахтина М.С. Актуальные проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры РФ // Административное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 209 - 214.

которые разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями;

2) нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения и внесении сведений в федеральный регистр. Следует обратить внимание, что согласно ч. 5 ст. 4 Закона об АКЭ по указанным основаниям заключения Минюста России являются рекомендательными. Неисполнение их рекомендаций не влечёт юридических последствий для разработчиков нормативного правового акта или его проекта.

На основании пп. 17 п. 6 Положения об Управлении Минюста Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утверждённого Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений» (далее – Положение) антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации проводят территориальные управлениями Минюста России, расположенные в субъектах Российской Федерации¹. Она осуществляется при мониторинге применения нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и внесении сведений в федеральный регистр в рамках правовой экспертизы. При выявлении коррупциогенного фактора в данном акте, такой акт признаётся противоречащим Конституции РФ и федеральному законодательству.

При этом, исходя из пп. 18 п. 6 Положения в случае несоответствия нормативно-правового акта субъекта Российской Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству, Управление Минюста России по субъекту передаёт в прокуратуру копию заключения для принятия мер прокурорского реагирования. В данном случае только при вмешательстве органов

¹ Приказ Минюста России от 03.03.2014 № 26 (ред. от 26.12.2019) «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 68.

прокуратуры может быть устранён коррупциогенный фактор, содержащийся в нормативно-правовом акте субъекта Российской Федерации, если орган государственной власти, принявший соответствующий нормативно-правовой акт, не согласится с позицией территориального Управления Минюста России о наличии коррупциогенного фактора. Однако органы прокуратуры, при рассмотрении вопроса о принятии мер прокурорского реагирования, должны будут провести повторную антикоррупционную экспертизу нормативно-правового акта, которая не входит в пределы её компетенции при осуществлении антикоррупционной экспертизы, установленной в ч.2 ст.3 Закона об АКЭ. По-нашему мнению это неправильно, так как осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при мониторинге их применения и внесения в федеральный регистр относится к полномочиям Минюста России.

На основании изложенного, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов –это деятельность уполномоченных субъектов по исследованию нормативных правовых актов и их проектов, направленному на выявление в них коррупциогенных факторов и составлении обоснованного, объективного заключения об их наличии или отсутствии в нормативно-правовых актах или их проектах. Она может проводиться как уполномоченными государственными органами, так и лицами, обладающими статусом независимых экспертов на проведение данной экспертизы. Содержание антикоррупционной экспертизы заключается в непосредственном проведении исследования нормативных правовых актов и их проектов на предмет наличия коррупциогенных факторов и подготовки соответствующего заключения.

2.2. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: понятие и особенности

Независимая антикоррупционная экспертиза – это один из правовых инструментов, способный придать прозрачность законодательной деятельности парламента и уберечь результаты такой деятельности от влияния коррупции.

По мнению С.М. Зубарева независимая антикоррупционная экспертиза является одной из форм общественного контроля в системе государственного управления¹. Анализируя положения действующего законодательства, полагаем возможным согласиться с данным утверждением.

Согласно пункту 6 статьи 6 Закона № 273-ФЗ к мерам профилактики коррупции относится развитие институтов общественного контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции². Данные положения конкретизируются в Законе об АКЭ.

Ст. 2 Закона об АКЭ устанавливает принципы осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов³.

Обратим своё внимание на принципы сотрудничества органов публичной власти с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы и компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу.

В соответствии с ч.1 ст. 5 Закона об АКЭ допускается возможность самостоятельного участия граждан по осуществлению независимой антикоррупционной экспертизы, то есть реализовывать самостоятельно право субъекта антикоррупционной политики. Законодатель разделяет граждан и институты гражданского общества как субъектов независимой

¹ Зубарев С.М. Новые технологии общественного контроля: реальность или иллюзия? // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. N 1. С. 72 - 93.

² Федеральный закон от 25.12.2008 №273 - ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. №28. Ст. 6228.

³ Федеральный закон от 17.07.2009 №172 – ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2009. №29. Ст. 3609.

антикоррупционной экспертизы. Однако термин «институт гражданского общества» законодательством не урегулирован. Так, например, в п. 1 ст. 3 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹ адвокатура отнесена к институтам гражданского общества. Из положений ст. ст. 9, 18 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»² (далее – Закон № 212-ФЗ) следует, что понятия «субъекты общественного контроля» и «институты гражданского общества» не тождественны, однако закон не даёт им чёткого определения, что приводит к их неоднозначному толкованию и пониманию. При этом согласно части 1 статьи 3 Закона № 212-ФЗ участвовать в осуществлении общественного контроля граждане могут как лично, так и через общественные объединения, негосударственные, некоммерческие организации.

Одной из особенностей независимой антикоррупционной экспертизы является то, что она осуществляется физическими или юридическими лицами, аккредитованными в качестве независимых экспертов³.

К лицам, претендующим на получение статуса независимых экспертов, при их аккредитации Минюстом России установлены минимальные требования. В соответствии с п.2 Административного регламента 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

¹ Федеральный закон от 31.05.2002. №63 – ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017) // Российская газета. 2002. №100.

² Федеральный закон от 21.07.2014 №212 – ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 2014. №163.

³ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (вместе с "Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", "Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов") (ред. от 10.07.2017) // Российская газета. 2010. № 46.

актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации при осуществлении аккредитации в качестве независимых экспертов:

- 1) гражданин РФ должен иметь:
 - а) высшее профессиональное образование;
 - б) стаж работы по специальности 5 лет;
- 2) юридические лица должны иметь в своём штате не менее 3 работников, соответствующих установленным выше требованиям¹.

Таким образом, путем установления указанных требований, осуществляется соблюдение принципа компетентности лиц, осуществляющих антикоррупционную экспертизу. Однако полагаем, что соблюдение данного принципа является формальным, так как установленные минимальные требования, не позволяют объективно оценить уровень знаний независимого эксперта в какой-либо области для осуществления антикоррупционной экспертизы, что позволяет сомневаться в компетентности независимого эксперта. Следовательно, возникает проблема реализации принципа компетентности при осуществлении антикоррупционной экспертизы. Кроме того, с учетом особенности в виде рекомендательного характера заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, возникает вопрос о правовой обоснованности установления указанных требований и проведения процедуры аккредитации независимых экспертов.

Главная особенность данного вида антикоррупционной экспертизы заключается в том, что она проводится независимо от органов публичной власти, что исключает их вмешательство в деятельность экспертов.

Е.Г. Шаломенцева справедливо отмечает значение институтов независимой антикоррупционной и общественной экспертиз как способов

¹ Приказ Министерства юстиции РФ от 29.03.2019 № 57 «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». СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 15.06.2020.

устранения нормативных дефектов, допускающих излишнюю свободу административного усмотрения¹, то есть альтернативу выбора принятия решений должностными лицами.

Таким образом, независимая антикоррупционная экспертиза – это антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, осуществляемая независимыми экспертами, в целях выявления и последующего устранения коррупциогенных факторов, содержащихся в нормативных правовых актах или их проектах. Субъектами независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов являются институты гражданского общества и граждане. К основным особенностям независимой антикоррупционной экспертизы относятся:

- 1) невмешательство органов публичной власти в деятельность экспертов;
- 2) рекомендательный характер заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;
- 3) наличие специальных требований, предъявляемых к независимым экспертам.

¹ Шаломенцева Е.Г. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов, применяемых в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом, проблемы правового регулирования // Юридический мир. 2013. № 12. С. 36 - 39.

2.3. Проблемы и перспективы развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Одним из проблемных вопросов развития института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является отсутствие в федеральном законодательстве определения антикоррупционной экспертизы. Законодатель данную экспертизу признает мерой противодействия коррупции, которая способствует реализации прав и свобод человека и гражданина, но не раскрывает ее содержание. На уровне субъектов Российской Федерации также нет единого подхода к ее определению. В связи с отсутствием легального определения антикоррупционной экспертизы продолжают оставаться неурегулированными некоторые вопросы ее проведения, принятия решений при составлении заключений по результатам антикоррупционной экспертизы.

На основе проведенного анализа нормативно-правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации, в части установления определения антикоррупционной экспертизы, обратим внимание на опыт Республики Татарстан. В соответствии с частью 1 статьи 10 Закона Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34 – ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» антикоррупционная экспертиза – это деятельность по выявлению в нормативных правовых актах (их проектах) государственных органов, органов местного самоуправления и организаций положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. С одной стороны, данное определение антикоррупционной экспертизы является наиболее полным. С другой стороны, анализируя содержание указанного подхода к определению антикоррупционной экспертизы, не представляется возможным ответить на вопрос о том, какой нормативный правовой акт подлежит применению и не содержит коррупциогенных факторов, в случае принятия нескольких локальных или иных подзаконных актов, которые регулируют схожие общественные отношения, устанавливая также порядок реализации прав, свобод, законных интересов граждан.

Например, в сфере образования. Образовательным организациям высшего образования выделяются из федерального бюджета средства на оказание материальной поддержки нуждающимся обучающимся и средства на организацию культурно-массовой, физкультурной и спортивной работы с обучающимися из состава субсидий на выполнение государственного задания. В соответствии с законодательством об образовании обучающийся имеет право участвовать в культурно-массовых, физкультурных, спортивных, научно-исследовательских мероприятиях, а также право на получение материальной поддержки по основаниям, предусмотренным локальными актами образовательных организаций. В целях реализации данных прав образовательными организациями принимаются локальные нормативные акты. В положениях об оказании материальной поддержки ряд образовательных организации устанавливают в качестве основания оказания такой поддержки компенсацию расходов за участие в вышеуказанных мероприятиях, которая выплачивается из средств материальной поддержки, при этом в другом локальном акте, а именно, в порядке направления в поездки обучающихся, установлено, что финансовое обеспечение в указанных мероприятиях осуществляется за счет субсидий на выполнение государственного задания. Вместе с тем, порядок реализации прав обучающихся в данных локальных актах может существенно отличаться, что способствует возникновению нормативных коллизий и чрезмерной свободы подзаконного нормотворчества. Приведенный пример подтверждает, что отсутствие легального определения антикоррупционной экспертизы на уровне федерального законодательства препятствует реализации прав, свобод, законных интересов граждан.

Для решения данной проблемы предлагаем в законодательстве об антикоррупционной экспертизе установить определение данной экспертизы как комплексную деятельность, осуществляемую органами государственной власти, местного самоуправления при разработке и принятии нормативных

правовых актов, с учетом исследования ранее принятых актов, в целях выявления и устранения коррупциогенных факторов.

Исходя из анализа ст. 5 Закона об АКЭ можно выделить следующие особенности независимой антикоррупционной экспертизы:

- 1) проводится гражданами и институтами гражданского общества, аккредитованными в качестве независимых экспертов;
- 2) заключение по результатам её проведения имеет рекомендательный характер, то есть необязательно для исполнения;
- 3) в заключении должны быть указаны способы устранения, выявленного коррупциогенного фактора;
- 4) заключение по результатам её проведения подлежит обязательному рассмотрению должностным лицом органа публичной власти, к которому оно направлено;
- 5) по результатам рассмотрения заключения физическому или юридическому лицу, проводившим антикоррупционную экспертизу, должен быть направлен мотивированный ответ.

По мнению Е.В. Лой¹ установление обязанности для независимых экспертов, в случае ими выявления коррупциогенных факторов при осуществлении антикоррупционной экспертизы нормативно-правового акта (проекта нормативно-правового акта), предлагать в заключении способы его устранения, с одной стороны, некорректно, так как происходит смещение функций экспертов и нормотворческих полномочий. Данной позиции придерживается и Н.Т. Леоненко². При этом заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит лишь рекомендательный характер. Исходя из этого, можно сделать вывод, что законодатель не

¹ Лой Е.В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 64 - 67.

² Леоненко Н.Т. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: осмысление теории и практики // Развитие территорий. 2016. № 3-4 (6). С. 28 - 34.

определился со статусом независимой антикоррупционной экспертизы. Это подтверждается официальными статистическими данными. По данным Минюста России в 2017 году для проведения независимой антикоррупционной экспертизы в информационно-коммуникационной сети Интернет было размещено 140 проектов нормативно-правовых актов, на которые было получено 23 заключения независимых экспертов, выявлено 5 коррупциогенных факторов, ни один из которых не был устранён¹. В 2018 – 144 размещенных проектов, 7 заключений и один не устраненный коррупциогенный фактор, в 2019 году – 173 проекта, 1 заключение независимого эксперта, по результатам которого выявлен и устранен 1 коррупциогенный фактор.

Следовательно, полагаем, что не имеет смысла устанавливать обязанность для независимых экспертов предлагать по результатам заключения независимой антикоррупционной экспертизы способы устранения коррупциогенных факторов, если они на практике не применяются.

С другой стороны, законодатель, устанавливая такую обязанность, формально даёт возможность независимым экспертам принимать участие в принятии управленческих решений. Таким образом, создаётся правовая коллизия, которое можно устранить, по нашему мнению, используя один из двух способов:

1) повысить статус независимой антикоррупционной экспертизы, чтобы в случае выявления коррупциогенного фактора заключение по результатам данной экспертизы имело обязательный характер;

2) предоставить независимым экспертам, в случае выявления коррупциогенных факторов, содержащихся в нормативных правовых актах

¹ Минюст Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/gosudarstvennyu-reestr-nezavisimyh-ekspertov-poluchivshih-akkreditaciyu-na-provedenie/fizicheskie> (Дата обращения 30.03.2018)

или их проектах, только лишь право предлагать способы их устранения, исключив при этом такую обязанность.

В данном исследовании обращаем также внимание на некоторые вопросы реализации принципа сотрудничества органов публичной власти с институтами гражданского общества, предполагающему взаимодействие между ними, так как деятельность по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов носит комплексный характер. При отсутствии данного взаимодействия, как указывает к.ю.н. Аюпджанова, антикоррупционная экспертиза не будет комплексной¹. Следовательно, она будет неэффективна как мера противодействия коррупции.

Взаимодействие между всеми субъектами антикоррупционной экспертизы нашло своё отражение в позиции прокуратуры РФ. В соответствии с п.1.4 Приказа Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» при реализации полномочий по антикоррупционной экспертизе прокуроры должны наладить взаимодействие с иными субъектами, в том числе с независимыми экспертами².

Для федеральных органов исполнительной власти разработан «Типовой план противодействия коррупции», одобренный протоколом Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 15.06.2010³. В соответствии с п.2.2 указанного плана одной из задач по противодействию является обеспечение участия независимых экспертов

¹ Аюпджанова М.О. Особенности применения законодательства об антикоррупционной экспертизе // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 873 - 876.

² Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» (ред. от 13.03.2018) // Законность. 2009. №4.

³ «Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти» (одобрен Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол заседания от 15.06.2012 № 134))

нормативно-правовых актов и их проектов при осуществлении антикоррупционной экспертизы.

В целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы согласно п. 5, 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы¹, органы государственной власти размещают проекты нормативно-правовых актов на сайте regulation.gov.ru с указанием сроков предоставления заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проекта нормативно-правового акта, проведённой независимыми экспертами.

Таким образом, законодатель не только формально закрепляет принципы взаимодействия органов публичной власти с независимыми экспертами, но и устанавливает обязанность для органов и должностных лиц размещать проекты нормативных правовых актов в интернете на официальных порталах и сайтах органов в целях обеспечения участия независимых экспертов в антикоррупционной экспертизе. Так, независимым экспертам создаётся возможность реализовывать свои права как субъектов антикоррупционной политики и осуществлять независимую антикоррупционную экспертизу.

Однако на современном этапе развития института антикоррупционной экспертизы взаимодействие независимых экспертов с иными субъектами антикоррупционной экспертизы недостаточно эффективно. На это указывают к.ю.н М.О. Акопджанова², М.М. Какителашвили, В.А. Непомнящий³, что взаимодействие институтов гражданского общества с органами прокуратуры в данной сфере деятельности не отличается должной активностью. Низкий

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (в ред. от 10.07.2017) // Российская газета. 2010. № 46.

² Акопджанова М.О. Особенности применения законодательства об антикоррупционной экспертизе // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 873 - 876.

³ Какителашвили М.М., Непомнящий В.А. Взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры. 2011. № 1. С. 15 - 19.

уровень такого взаимодействия подтверждается статистическими данными Минюста России, которые представлены выше за 2017-2019 гг.

Анализ указанной статистики подтверждает проблему минимального участия независимых экспертов в сфере осуществления антикоррупционной экспертизы, что подтверждается данными Минюста России. Тем самым, по нашему мнению практически не реализуются принципы сотрудничества органов публичной власти с институтами гражданского общества в сфере антикоррупционной экспертизы и в целом противодействия коррупции. Полагаем, что возможными причинами минимального участия независимых экспертов являются: отсутствие оплаты за осуществление антикоррупционной экспертизы, рекомендательный характер заключения по результатам их экспертизы, отсутствием ответственности за неучастие в этой деятельности.

Исследователи полагают, что законодательное закрепление материальной основы в целях мотивации независимых экспертов позволит решить указанную проблему. Например, как считает С.В. Филатов возмездность экспертной деятельности, возможность получения вознаграждения за работу может решить проблему пассивности независимых экспертов, а также позволит повысить качество экспертных заключений¹. С одной стороны, можно установить по тарифам оплату деятельности независимых экспертов за счёт бюджетных средств, по аналогии с адвокатами, в отношении государство устанавливает тарифы по оказанию квалифицированной юридической помощи из бюджетных средств. Данный подход может быть обоснован тем, что и деятельность независимых экспертов, и адвокатов, как представителей института гражданского общества направлена, в конечном итоге, на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. С другой стороны, такой подход повышения мотивации независимых экспертов путём прямого установления оплаты их полагаем не совсем правильным и только лишь частично обоснованным, так как исходя из

¹ Филатов С.В. Антикоррупционная экспертиза: практика и проблемы реализации // Законность. 2014. № 9. С. 40 - 42.

положений ст. 5 Закона об АКЭ независимая антикоррупционная экспертиза является добровольной и проводится по желанию независимых экспертов.

Решение проблемы минимального участия независимых экспертов в антикоррупционной экспертизе путём установления в законодательстве оплаты их деятельности не вполне эффективно по двум причинам:

- 1) невозможности полноценно оценить качество проведённой независимой антикоррупционной экспертизы;
- 2) наличием риска потерять независимость.

Первая причина подтверждается тем, что действующая Методика только лишь содержит перечень коррупциогенных факторов и не устанавливает положений о действиях, осуществляемых экспертами при проведении антикоррупционной экспертизы. При этом под методикой понимается определённый алгоритм каких-либо действий, направленных на достижение результата. Возможная потеря независимости независимых при осуществлении антикоррупционной экспертизы может произойти, так как оплачивается их деятельность из средств бюджета, и, следовательно, органы государственной власти или их должностные лица могут оказать на них воздействие.

Однако материальная основа для независимых экспертов действительно может выступить стимулом по осуществлению ими антикоррупционной экспертизы и сыграть позитивную роль в развитии института независимой антикоррупционной экспертизы. Полагаем возможным ежегодное проведение конкурсов среди независимых экспертов в целях их активизации, стимулирования, по результатам которых выявлять лучших экспертов и применять к ним меры поощрения, включая денежные вознаграждения или премии. Опыт проведения подобных конкурсов имеется в Чувашской Республике, Самарской области, Республике Татарстан и в настоящее время постепенно вводится в других субъектах Российской Федерации. Обращаем внимание конкурс, проводимый в Татарстане. Исходя из анализа положений п. 3.11 Положения о ежегодном республиканском конкурсе экспертов по

проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённого Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 14.12.2015 № 943 «О ежегодном республиканском конкурсе экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹, во взаимосвязи с п.3 указанного Постановления, следует, что призёры и победители конкурса награждаются денежными премиями в пределах от семидесяти тысяч рублей и до ста тысяч рублей из средств бюджета Республики Татарстан, а для юридических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов предусмотрены субсидии в пределах указанных сумм.

Проведение данного конкурса действительно способствует активному участию независимых экспертов в данной сфере деятельности. Согласно данным официального сайта Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан в 2016 году на конкурс были представлены 107 заключений независимых экспертов, в 2017 – 151, в 2018 – 104 от 6 экспертов, в 2019 – 130 от 9².

На наш взгляд, такая мера как проведение конкурсов среди независимых экспертов по антикоррупционной экспертизе с целью выявления и поощрения лучших экспертов денежными премиями является более эффективным решением проблемы их минимального участия в данной деятельности. Данная мера будет способствовать развитию института независимой антикоррупционной экспертизы. Поэтому, основываясь на опыте Татарстана, считаем необходимым внести дополнение в Закон об АКЭ, установив право органов государственной власти субъектов РФ проводить ежегодные

¹ Официальный сайт Министерства юстиции Республики Татарстан [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://minjust.tatarstan.ru/ezhegodniy-respublikanskiy-konkurs-ekspertov-ro.htm>. (Дата обращения 20.10.2019).

² Официальный сайт Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://anticorruption.tatarstan.ru/index.htm/news/1612521.htm> (Дата обращения 20.06.2020).

конкурсы среди независимых экспертов или иные мероприятия, направленные на повышение активности деятельности независимых экспертов. При этом следует учитывать финансовые возможности субъектов РФ, установив в Законе об АКЭ положения, согласно которым порядок и условия проведения таких мероприятий регулируются субъектом Российской Федерации.

Отсутствие юридической ответственности независимых экспертов за формальное и безответственное отношение к своему статусу, которое выражается в минимальном участии, создаёт проблемы при взаимодействии с органами публичной власти и препятствует развитию института антикоррупционной экспертизы.

Например, в 2016 Управлением Минюста России по Республике Коми (далее – Управление) был проведён обучающий семинар для независимых экспертов. Однако его посетили всего 2 из 9 независимых экспертов, у которых действовал срок аккредитации на тот момент. Предложение об установлении досрочного прекращения аккредитации независимых экспертов считаем обоснованным.

Следовательно, необходимо внести дополнение в подпункт «б» пункта 113 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, утвержденного приказом Минюста Российской Федерации № 57, закрепив положение о досрочном прекращении полномочий независимого эксперта (аккредитации), если независимой эксперт длительное время не осуществляет независимые антикоррупционные экспертизы. Длительным временем считать 1 год.

Низкий уровень взаимодействия независимых экспертов с государственными органами обусловлен также рекомендательным

характером заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Из этого следует, что при выявлении коррупциогенного фактора по результатам проведения такой экспертизы в отношении законов, подзаконных актов, принятых органами публичной власти или проектов различных нормативно-правовых актов, необязательно его устранение. Такая ситуация приводит к проблеме на практике, когда выявленные коррупциогенные факторы не устраняются. На наличие такой проблемы указывает аспирант Т.П. Виноградов¹. Полагаем, что указанное положение законодательства является необоснованным, так как при получении статуса независимого эксперта, характеризующего компетентность, предусмотрена процедура аккредитации. Следовательно, целесообразно внести изменения в законодательство об антикоррупционной экспертизе, повысив статус заключения независимой антикоррупционной экспертизы.

Одной из причин минимального участия независимых экспертов в антикоррупционной экспертизе, которая препятствует их эффективному взаимодействию с государственными органами, на наш взгляд, является несовершенство методики проведения антикоррупционной экспертизы. Методика устанавливает только лишь перечень коррупциогенных факторов, но не устанавливает перечень действий и условий проведения антикоррупционной экспертизы. Как полагает к. ю. н. С.Н. Шевердяев методика должна содержать положения по формированию условий проведения экспертизы, а также идентификацию отношений повышенного коррупционного риска². Условиями являются: квалификация эксперта, материально-техническое и методическое обеспечение осуществления антикоррупционной экспертизы. На несовершенство методики указывает и Л.А. Чернышёва. По её мнению методика не устанавливает способы

¹ Виноградов Т.П. Экспертиза законопроектов в России: современное состояние и пути развития // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 24 - 28.

² Шевердяев С.Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 5 - 11.

выявления коррупциогенных факторов, а также имеет исчерпывающий перечень таких факторов¹. Например, как считает А.В. Полукаров можно выделить в самостоятельный коррупциогенный фактор – наличие значительных разрешительных и контрольно-надзорных полномочий у органов государственной власти, органов местного самоуправления². Он также придерживается позиции повышения значимости деятельности институтов гражданского общества при осуществлении антикоррупционной экспертизы, придание ей обязательного характера.

Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что при выявлении коррупциогенного фактора в заключении, составленном по результатам проведённой независимой антикоррупционной экспертизы и направленного в орган или должностному лицу, принимать решение об устранении или не устранении коррупциогенного фактора будут должностные лица по своему усмотрению. Так, формируется их право, прямо не вытекающее из положений закона, содержание которого совпадает с содержанием коррупциогенного фактора «определение компетенции по формуле вправе», установленного в пп. «б» п.3 Методики³. Следовательно, фактически законом устанавливается право для органов и должностных лиц не устранять коррупциогенные факторы, определенные независимыми экспертами. В этом усматривается коллизия относительно правового статуса должностных лиц органов публичной власти и независимых экспертов. Исходя из общей теории права должностные лица органов публичной власти являются специальными

¹ Чернышёва Л.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 50 - 53.

² Полукаров А.В. Коррупциогенные риски в социальном законодательстве и административно-правовые средства противодействия им // Административное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 79 - 94.

³ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (вместе с "Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", "Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов")

субъектами, при этом для независимых экспертов установлено требование по аккредитации. В целях его устранения считаем необходимым совершенствование законодательства путем внесения изменений.

Кроме того, имеется проблема ограничения прав независимых экспертов по результатам рассмотрения их заключений. В соответствии с ч.3 ст. 5 Закона об АКЭ¹ в случае, когда в заключении по результатам проведённой независимой антикоррупционной экспертизы отсутствуют предложения о способах устранения выявленного коррупциогенного фактора, орган после рассмотрения такого заключения не направляет мотивированный ответ независимым экспертам. Данное положение ограничивает право независимых экспертов знакомиться с результатами рассмотрения их заключения, направленное в государственный орган или должностному лицу. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), направленное в органы государственной власти или их должностным лицам, является предложением (рекомендацией) гражданина по совершенствованию нормативно-правовых актов, которое считается видом обращения к органам государственной власти и их должностным лицам. Поэтому полагаем, что исключение, установленное в ч.3 ст. 5 Закона об АКЭ, при котором не направляется мотивированный ответ гражданину или организации противоречит п.3 ст.5 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Исходя из положения, установленного п.3 ст.5 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» при рассмотрении обращения гражданин имеет право получать письменный ответ по результатам его рассмотрения². Для приведения в соответствие

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 №172 – ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2009. №29. Ст. 3609

² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2018) // Российская газета. 2006. № 95.

федерального законодательства следует внести изменение в п.3 ст.5 Закона об АКЭ, а именно убрать исключение, согласно которому мотивированный ответ не направляется независимым экспертам.

Таким образом, законодательством об антикоррупционной экспертизе и о противодействии коррупции устанавливаются принципы по взаимодействию институтов гражданского общества, то есть независимых экспертов, с органами публичной власти. Установлены механизмы реализации такого взаимодействия в п.5 и п.6 Правилах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Однако, руководствуясь статистическими данными и анализируя положения законодательства, можно сделать вывод о невысоком уровне взаимодействия независимых экспертов с органами публичной власти на современном этапе развития антикоррупционной экспертизы.

Отсутствие законодательного регулирования понятия «коррупционные риски» также является проблемой развития института антикоррупционной экспертизы. Вместе с тем, основным назначением антикоррупционной экспертизы является обеспечение нормативно-правовой основы должностных лиц и органов публичной власти, которая исключает или минимизирует возможности злоупотребления полномочий со стороны должностных лиц. К предмету антикоррупционной экспертизы в соответствии с Методикой¹ относится установление коррупциогенных факторов, которые выявляются при правовой экспертизе:

- 1) принятие нормативно-правового акта вне пределов компетенции правотворческого органа;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 10.07.2017) // Российская газета. 2010. № 46.

2) несоответствие предмета правового регулирования полномочиям органов;

3) противоречие нормативных правовых актов или их проектов содержанию вышестоящих нормативных правовых актов.

Следовательно, можно предположить, что в настоящее время в действующем законодательстве приоритетным является подход, согласно которому антикоррупционная экспертиза является предметом правовой экспертизы. Недостаток такого подхода заключается в том, что все органы государственной власти, в том числе Минюста России, Прокуратуры РФ, а также независимые эксперты, обращают внимание на коррупциогенные факторы, которые могли быть устранены без проведения непосредственно антикоррупционной экспертизы.

Вместе с тем, большинство коррупциогенных факторов не связано с противоречием вышестоящим по юридической силе правовым актам. Например, такие как широта дискреционных полномочий, неполнота административных процедур, предъявление завышенных требований к лицу для реализации его прав.

Отсутствие законодательного регулирования коррупционных рисков взаимосвязано с проблемами несовершенства Методики проведения антикоррупционной экспертизы, а также в связи с отсутствием легального определения антикоррупционной экспертизы. Например, в сфере образования организациями могут приниматься несколько локальных нормативных актов, соответствующие требованиям законодательства и регулирующие схожие общественные отношения и при этом отличаться по порядку реализации прав, свобод, законных интересов обучающихся, что может создавать дополнительные коррупциогенные факторы. Действующей Методикой проведения антикоррупционной экспертизы данный вопрос не урегулирован, поскольку в ней не разграничиваются нормы специального (отраслевого) законодательства с нормами общего права, что является одним из пробелов правового регулирования в институте антикоррупционной экспертизы.

Исходя из части 1 статьи 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹ законодательством устанавливается автономия образовательных организаций, которая заключается в самостоятельности осуществления образовательной, административной, финансово-хозяйственной деятельности и принятии локальных нормативных актов в соответствии с законодательством. При этом, антикоррупционная экспертиза локальных нормативных актов проводится организациями самостоятельно в соответствии с Методикой. В этой связи, следует поддержать позицию В.В. Астанина, И.Н. Толстиковой, в части уточнения правовых норм, связанных с реализацией методических приемов по выявлению коррупциогенных факторов.

Обратим внимание на практические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения, утвержденных Приказом Министерства юстиции Республики Татарстан от 31.07.2017 № 01-02/86 (далее – Практические рекомендации)². Из анализа Практических рекомендаций следует, что перед осуществлением антикоррупционной экспертизы правового акта должна быть определена его нормативность. В соответствии с пунктом 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»³ характерными признаками нормативно-правового акта являются:

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 08.06.2020) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ст. 7598

² Приказ Министерства юстиции Республики Татарстан от 31.07.2017. № 01-02/86 (ред. от 24.07.2018) «Об утверждении практических рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения». СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 28.10.2019.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50

1) издание акта в установленном порядке уполномоченным органом или должностным лицом;

2) наличие обязательных правил поведения, рассчитанных на неоднократное применение, для неопределенного круга лиц

3) указанные правила направлены на регулирование общественных отношений, на изменение, прекращение правоотношений. Кроме того, в целях объективности, обоснованности, а также проверки результатов антикоррупционной экспертизы установлена обязанность проводить экспертизу всех норм нормативного правового акта или его проекта. Обратим, что в Практических рекомендациях указаны подробные признаки, по которым определяется наличие либо отсутствие коррупциогенных факторов. Примечательно, что согласно пункту 11 Практических рекомендаций¹, допускается возможность слияния нескольких коррупциогенных факторов, что позволяет должностным лицам формально в рамках полномочий, по своему усмотрению принимать управленческие решения или выполнять действия. Кроме того, в них подробно рассмотрены примеры правовых норм, содержащих коррупциогенные факторы.

Следовательно, в целях повышения эффективности Методики проведения антикоррупционной экспертизы² предлагаем рассмотреть возможность применения Практических рекомендаций по опыту Республики Татарстан, при необходимости с внесением изменений в Методику.

В настоящее время понятие коррупционных рисков устанавливается только лишь в актах рекомендательного характера, не подлежащих

«О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. № 6.

¹ Приказ Министерства юстиции Республики Татарстан от 31.07.2012. № 01-02/86 (ред. от 24.07.2018) «Об утверждении практических рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения». СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 28.10.2019.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 10.07.2017) // Российская газета. 2010. № 46.

обязательному применению. Согласно Методическим рекомендациям Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации коррупционный риск - возможность совершения работником организации, а также иными лицами от имени или в интересах организации коррупционного правонарушения¹. Однако полагаем, что данное определение должно быть установлено в Законе об АКЭ. Кроме того, считаем целесообразным, более четкое разграничение антикоррупционной и правовой экспертиз.

К проблемам развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов также следует отнести рекомендательный характер заключения антикоррупционной экспертизы Минюста России, что установлено в части 5 статьи 4 Закона об АКЭ. Анализ статистических данных Минюста России за 2019 год подтверждает данную проблему. Например, в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации выявлено 2392 коррупциогенных фактора в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации, а устранено 787, что составляет менее 50%. Безусловно, у Минюста России сохраняется право направлять нормативные правовые акты субъектов РФ, в которых не устранены коррупциогенные факторы в Прокуратуру РФ, с обоснованием их наличия. Происходит фактическое совмещение полномочий Минюста России и Прокуратуры РФ, что противоречит требованиям Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которым органы прокуратуры при осуществлении своих полномочий не подменяют иные органы.

Для решения данной проблемы предлагаем повысить статус заключения антикоррупционной экспертизы Минюста России, как и у независимых экспертов. Считаем данное решение обоснованным, так как в случае несогласия разработчиков нормативных правовых актов и их проектов с решением Минюста России, сохраняется право на обжалование решения.

¹ Рекомендации по порядку проведения оценки коррупционных рисков в организации, утвержденные Минтрудом России // Солидарность. № 36. 2019

Кроме того, такой способ позволит упростить, оптимизировать срок принятия окончательного решения по нормативному правовому акту или его проекту.

Заключение

На основании проведенного исследования сделаны следующие выводы.

Коррупция – это незаконное использование служебного положения должностным лицом, вопреки публичным интересам, в целях получения какой-либо имущественной выгоды в личных целях или для третьих лиц. Коррупциогенные факторы – это положения нормативно-правовых актов и их проектов, установленные законом, то есть нормы-дефекты, создающие условия для проявления коррупции.

Антикоррупционная экспертиза – это исследование нормативных правовых актов или проектов нормативных правовых актов, осуществляемое специальными субъектами, в целях выявления в них правовых норм-дефектов, создающих условия коррупции, а также дача заключения по вопросам их наличия или отсутствия в нормативных правовых актах или их проектах. Существует 4 вида антикоррупционных экспертиз, проводимых: Прокуратурой Российской Федерации, Минюстом России, иными органами публичной власти, независимыми экспертами. Независимая антикоррупционная экспертиза – это исследование, проводимое независимыми экспертами в целях выявления коррупциогенных факторов, имеющих в нормативных правовых актах либо их проектах.

На основе проведенного анализа института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в России иностранных государствах, в частности, Германии, Великобритании, Франции, странах СНГ, а именно, Казахстане, Молдавии, Республики Беларусь приходим к следующим выводам.

Институт антикоррупционной экспертизы является достаточно новым.

В различных странах имеется несколько подходов к определению данного института. В Германии, Великобритании, Франции он является элементом института правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Главная особенность указанного института в Казахстане заключается в том, что антикоррупционная экспертиза осуществляется только

научными организациями посредством участия в закупочных процедурах и оплачивается за счет средств бюджета Республики Казахстан.

В Молдавии и России институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является самостоятельным, основным предназначением которого является создание правовой основы, исключающей возможность злоупотребления должностными лицами служебными полномочиями в корыстных целях, которое причиняет ущерб интересам общества и государства. На уровне стран СНГ, в отличие от европейских, приняты в 2003¹ и 2012² приняты Модельные законы, регулирующие вопросы осуществления антикоррупционной экспертизы, устанавливающие круг субъектов антикоррупционной политики и запрет на принятие правовых актов без проведения указанной экспертизы.

В России данный институт имеет следующие особенности:

- 1) расширен перечень субъектов, которые вправе осуществлять антикоррупционную экспертизу, а именно, допускается возможность участия независимых экспертов;
- 2) урегулирован специальным законом;
- 3) отсутствует легальное определение антикоррупционной экспертизы в федеральном законодательстве.

Значение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в механизме противодействия коррупции состоит в следующем:

- 1) призвана обеспечить устранение коррупциогенных факторов, содержащихся в законодательстве, а также в разрабатываемых проектах законов, подзаконных и иных правовых актов;
- 2) имеет превентивный характер;

¹ Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятый Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 15.11.2003. СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 15.06.2020.

² Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принятый Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 17.05.2012. СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 15.06.2020.

3) способствует реализации прав, свобод, законных интересов граждан.

Содержанием антикоррупционной экспертизы является непосредственное исследование нормативных правовых актов, их проектов, на предмет наличия или отсутствия коррупциогенного фактора, по результатам которого составляется заключение.

На основании проведенного анализа действующего законодательства в зависимости от субъекта, осуществляющего антикоррупционную экспертизу, определены несколько ее видов:

- 1) прокуратуры РФ;
- 2) Минюста России и иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ;
- 3) независимая антикоррупционная экспертиза;
- 4) антикоррупционная экспертиза локальных актов организаций.

В данной работе проведено исследование по вопросам осуществления независимой антикоррупционной экспертизы. Независимая антикоррупционная экспертиза – это антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, осуществляемая независимыми экспертами, аккредитованными Минюстом России в установленном порядке, в целях выявления и последующего устранения коррупциогенных факторов, содержащихся в нормативных правовых актах или их проектах. Она имеет только рекомендательный характер, что установлено в законе об АКЭ.

По результатам проведенного исследования выявлены проблемы развития института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и предложены способы их решения.

1. Проблема «отсутствие легального определения антикоррупционной экспертизы антикоррупционной экспертизы в федеральном законодательстве».

На основе проведенного анализа, для решения данной проблемы предлагаем статью 1 Закона об АКЭ¹ дополнить частью 3 следующего содержания: «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является комплексной деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления при разработке и принятии нормативных правовых актов, с учетом исследования ранее принятых актов, в целях выявления и устранения коррупциогенных факторов».

2. Проблема «минимальное участие независимых экспертов в осуществлении антикоррупционной экспертизы».

Для решения данной проблемы предлагаем на уровне субъектов Российской Федерации внедрять практику проведения ежегодных конкурсов среди независимых экспертов на основе опыта Республики Татарстан или иных мероприятий, направленных на повышение активности независимых экспертов. Для этого считаем необходимым статью 5 Закона об АКЭ дополнить частью 4 следующего содержания: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации ежегодно проводят мероприятия, направленные на повышение активности независимых экспертов. Перечень, порядок организации данных мероприятий устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации».

3. Проблема рекомендательного характера заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Для решения данной повысить статус заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, в связи с чем внести изменения в часть 3 статьи 5 Закона об АКЭ, заменив слово «рекомендательный» словом «обязательный».

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 №172 – ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

4. Проблема ограничения прав независимых экспертов по результатам рассмотрения их заключений, когда не определены способы устранения коррупциогенных факторов. Данная проблема напрямую взаимосвязана с рекомендательным характером заключения независимых экспертов. На основании анализа положений действующего законодательства, в том числе устанавливающего порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, и источников научной литературы, считаем концептуально неверным существование данного ограничения. Следовательно, в части 3 статьи 5 Закона об АКЭ формулировку после слов «мотивированный ответ» предлагаем исключить. Часть 3 статьи 5 Закона об АКЭ изложить в следующей редакции: «Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит обязательный характер и подлежит рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения».

5. Проблема отсутствия юридической ответственности независимых экспертов за неучастие в антикоррупционной экспертизе. Предлагается внести дополнение в подпункт 2 пункта 113 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, утвержденного Приказом Минюста России № 57¹, при длительном невыполнении (в течении 1 года со дня подготовки заключения по результатам

¹ Приказ Министерства юстиции РФ от 29.03.2019 № 57 «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». СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 15.06.2020

антикоррупционной экспертизы) независимым экспертом деятельности по осуществлению антикоррупционной экспертизы.

6. Несовершенство методики проведения антикоррупционной экспертизы.

Методикой определен перечень коррупциогенных факторов, но не указаны способы их выявления. Данную позицию поддерживают С.Н. Швердяев, А.В. Полукарпов, Л.А. Чернышева¹. Для решения данной проблемы предлагаем на федеральном уровне рассмотреть опыт применения практических рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения, утвержденных Приказом Министерства юстиции Республики Татарстан от 31.07.2017 № 01-02/86² (далее – практические рекомендации), в которых содержатся:

1) порядок осуществления действий эксперта при осуществлении данной экспертизы;

2) признаки наличия коррупциогенных факторов.

7. Проблема отсутствия законодательного регулирования понятия «коррупционные риски». Согласно Методическим рекомендациям Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруда РФ) коррупционный риск - возможность совершения работником организации, а также иными лицами от имени или в интересах организации коррупционного правонарушения. Однако полагаем, что подобное определение должно быть установлено в Законе об АКЭ, поскольку

¹ Чернышева Л.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 50 - 53.

² Приказ Министерства юстиции Республики Татарстан от 31.07.2012. № 01-02/86 (ред. от 24.07.2018) «Об утверждении практических рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения». СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 28.10.2019

рекомендации не являются обязательными для исполнения. Вместе с тем, проведение объективной антикоррупционной экспертизы без четкой регламентации коррупционных рисков. Следовательно, предлагается дополнить статью 1 также и частью 4, расширив данное понятие, чем установленное Минтрудом РФ: «Под коррупционным риском понимается ситуация, при которой у должностного лица или иного работника органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций имеется возможность совершения коррупционного правонарушения».

8. Проблема «рекомендательный характер заключения Минюста России по результатам антикоррупционной экспертизы».

Данная проблема возникает в силу того, что Минюст России, не смотря на установленные полномочия в сфере осуществления антикоррупционной экспертизы, не обладает надзорными полномочиями при подготовке заключений по результатам исследования, например, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или их проектов. Анализ статистических данных, представленных в основной части исследования, позволяет сделать вывод о том, что при осуществлении экспертизы данных актов, нередко возникают разногласия в оценке коррупциогенных факторов. В случае не устранения коррупциогенного фактора, установленного заключением Минюста России, оно направляется в органы прокуратуры в целях принятия окончательного решения. Полагаем, что происходит фактическое дублирование Минюста России органами прокуратуры, что противоречит требованиям законодательства, а также необоснованно увеличиваются сроки принятия окончательного решения по таким нормативным актам и их проектам.

Считаем, что вышеперечисленные предложения по решению проблемных вопросов, рассмотренных в процессе осуществления магистерского исследования, будут оказывать позитивное воздействие на развитие института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в механизме противодействия коррупции.

На основании проведенного анализа теоретических и нормативно-правовых основ института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в механизме противодействия коррупции приходим к выводу, что в настоящее время данный институт является развивающимся, имеет свои особенности и проблемы.

Дополнительно отметим, что эффективная реализация антикоррупционной политики государства невозможна без развития антикоррупционной экспертизы в механизме противодействия коррупции. Следовательно, процессы развития механизма осуществления антикоррупционной экспертизы имеют важнейшее значение в сфере противодействия коррупции.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 25.12.2008 №273 – ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. №28. Ст. 6228.
3. Федеральный закон от 17.07.2009 №172 – ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. №29. Ст. 3609.
4. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2006. №95.
5. Федеральный закон от 31.05.2002. № 63 – ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // Российская газета. 2002. №100.
6. Федеральный закон от 21.07.2014 №212 – ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. №163.
7. Федеральный закон от 17.01.1992. №2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472.
8. Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции» // Российская газета. 2010. №162.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (в ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. 2010. № 46.

10. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 №1789-р (ред. от 10.03.2009) «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» // Собрание законодательства РФ. 2005. №46.
11. Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 (ред. от 13.03.2018) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. 2009. №4.
12. Приказ Министерства юстиции РФ от 29.03.2019 № 57 «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». СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 15.06.2020
13. Приказ Минюста России от 03.03.2014 № 26 (ред. от 26.12.2019) «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 68.
14. Приказ Минюста России от 04.03.2013 № 187 (ред. 27.09.2018) «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации»
15. Приказ МВД России от 24.02.2012 № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (ред. от 03.10.2017) // Российская газета. № 112. 2012.

16. Приказ Минздрава России от 24.09.2012 № 218н «Об утверждении Порядка организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов в Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Российская газета. №77. 2013.

17. Приказ Минкультуры России от 15.12.2010 № 774 «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства культуры Российской Федерации» (ред. от 01.06.2016) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. №10. 2011.

18. Постановление Госсовета РК от 15.12.2016 № VI-3/118 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов законов Республики Коми, проектов постановлений Государственного Совета Республики Коми нормативного характера, а также законов Республики Коми, постановлений Государственного Совета Республики Коми нормативного характера» // Сетевое издание "Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации" <http://www.law.rkomi.ru>. 21.12.2016.

19. Указ Главы Республики Коми от 01.02.2016 № 9 «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Главы Республики Коми и проектов нормативных правовых актов Главы Республики Коми» // Сетевое издание "Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации" <http://www.law.rkomi.ru>. 01.02.2016.

20. Постановление Правительства Республики Коми от 02.02.2016 № 39 «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Правительства Республики Коми и проектов нормативных правовых актов Правительства Республики Коми» // Сетевое издание "Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации" <http://www.law.rkomi.ru>. 03.02.2016.

21. Приказ Министерства юстиции Республики Татарстан от 31.07.2012. № 01-02/86 (ред. от 24.07.2018) «Об утверждении практических рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения». СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 28.10.2019.

22. Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34 – ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» // Республика Татарстан. 2006. № 93.

23. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 24.12.2009 № 883 (ред. от 11.02.2019) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы отдельных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и о внесении изменений в отдельные постановления Кабинета Министров Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2009. № 258.

24. Приказ Министерства юстиции Республики Татарстан от 31.07.2012. № 01-02/86 (ред. от 24.07.2018) «Об утверждении практических рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения». СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 28.10.2019.

25. Рекомендации по порядку проведения оценки коррупционных рисков в организации, утвержденные Минтрудом России // Солидарность. № 36. 2019

Международные правовые акты

26. Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003. СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 15.06.2020.

27. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятый Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 15.11.2003. СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 15.06.2020.

28. Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принятый Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 17.05.2012. СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 15.06.2020.

Судебная практика

29. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 (ред. от 11.06.2020) «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. 2009. № 207.

30. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 (в ред. от 03.12.2013) «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // Российская газета. 2013. №154.

31. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. № 6.

Монографическая и учебная литература

32. Авакьян С.А., Баженова О.И., Ежукова О.А. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ. 2016. 568 с.

33. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992.

Научные статьи

34. Акопджанова М.О. Особенности применения законодательства об антикоррупционной экспертизе // Административное и муниципальное право. 2014. №8.

35. Астанин В.В. Антикоррупционная экспертиза в вопросах доктрины и практики // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 5 - 9.

36. Бахтина М.С. Актуальные проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры РФ // Административное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 209 - 214.
37. Виноградов Т.П. Экспертиза законопроектов в России: современное состояние и пути развития // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 24 - 28.
38. Власенко Н.А., Грачёва С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 68 - 80.
39. Долотов Р.О., Крылова Д.В. Перспективы повышения эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 163 - 173.
40. Кабанов П.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 173.
41. Кабанов П.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: понятие, содержание, правовое регулирование и перспективы повышения качества экспертной деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 57 – 64.
42. Казанцева О.Л. Независимая антикоррупционная экспертиза: оправдались ли ожидания? // Евразийская адвокатура. 2015. № 1 (14). С. 51 – 53.
43. Клеймёнов М.П. Административно-правовое регулирование производства антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов // Юридический мир. 2014. №4.
44. Какителашвили М.М., Непомнящий В.А. Взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры. 2011. № 1. С. 15 - 19.

45. Качалов В.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как одна из мер профилактики коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 26 - 29.
46. Леоненко Н.Т. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: осмысление теории и практики // Развитие территорий. 2016. № 3-4 (6). С. 28 - 34.
47. Лой Е.В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. N 12. С. 64 – 67.
48. Малявкина Н.В. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. № 1. С. 20 - 23.
49. Миронов А.Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 32 - 38.
50. Полукарпов А.В. Коррупциогенные риски в социальном законодательстве и административно-правовые средства противодействия им // Административное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 79 - 94.
51. Прудентов Р.В. Общественный контроль как инструмент противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 10. С. 37 - 42.
52. Ромашина Е.В. Классификация научных подходов к определению коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 32 - 34.
53. Семёнова Е.Н. Сравнительно-правовой анализ законодательства стран СНГ по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Правовая информатика. 2013. № 4. С. 61 – 67.
54. Синельщикова Е.Ю., Ильяков А.Д. Меры прокурорского реагирования на нарушения законов о противодействии коррупции // Законность. 2019. № 8. С. 7 - 11.

55. Соколова Н.Г. Трансформация правил законодательной техники в антикоррупционную экспертизу // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 78 – 87.
56. Толстикова И.Н. Об обязательности проведения антикоррупционной экспертизы проектов локальных нормативных правовых актов организации // Административное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 43 - 51.
57. Филатов С.В. Антикоррупционная экспертиза: практика и проблемы реализации // Законность. 2014. № 9. С. 40 - 42.
58. Хазанов С.Д., Бахтина М.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков // Российский юридический журнал. 2016. N 3. С. 59 - 67.
59. Чернышева Л.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 50 - 53.
60. Шаломенцева Е.Г. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов, применяемых в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом, проблемы правового регулирования // Юридический мир. 2013. № 12. С. 36 - 39.
61. Шевердяев С.Н. Формирование основ правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных актов и вопросы совершенствования официальной методики ее проведения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 20. С. 5 - 11.
62. Шокот И.Ю. К вопросу о понятии коррупции, ее сущности и признаках // Военно-юридический журнал. 2015. № 7. С. 8 - 12.
63. Шугрина Е.С. Понятие и признаки коррупции: особенности правового просвещения учащихся // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 54 - 57.

64. Цирин А.М. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. N 4. С. 138 - 145.

65. Южаков В.Н., Ефремов А.А. Судебная практика по вопросам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: современные тенденции и пути совершенствования // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. N 10. С. 23 - 29.

Диссертации и авторефераты диссертаций

66. Юлегина Е.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно - правовой аспект): Дисс... к.ю.н. Москва, 2014. 203 с.

Интернет-ресурсы

67. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Режим доступа: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения 20.06.2020).

68. Минюст Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/gosudarstvennyy-reestr-nezavisimyh-ekspertov-poluchivshih-akkreditaciyu-na-provedenie/fizicheskie> (Дата обращения 10.06.2020).

69. Минюст Республики Татарстан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://minjust.tatarstan.ru/ezhegodniy-respublikanskiy-konkurs-ekspertov-po.htm>. Дата обращения 10.06.2020.

70. Официальный сайт Комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Республике Татарстан [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://anticorruption.tatarstan.ru/index.htm/news/1612521.htm> (Дата обращения 20.06.2020).