

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**Федеральное государственное бюджетное образовательное**  
**учреждение высшего образования**  
**«Сыктывкарский государственный университет имени Питирима Сорокина»**  
**(ФГБОУ ВО «СГУ им. Питирима Сорокина»)**

**Юридический институт**  
**Кафедра теории государства и права и основ правоведения**

Зав. кафедрой ТГиП  
к.ю.н., доцент  
Иванова О.С.

\_\_\_\_\_

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**Институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативных**  
**правовых актов и их проектов: проблемы и перспективы развития**

Направление – 40.03.01 «Юриспруденция»

**Исполнитель:**

студент 642 группы Плотников Данил Александрович

**Научный руководитель:**

к.ю.н., доцент Яковлева Евгения Николаевна

Сыктывкар 2018

## Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Коррупция и антикоррупционная экспертиза .....	8
1.1. Понятие коррупции и коррупциогенных факторов в законодательстве....	8
1.2. Антикоррупционная экспертиза: понятие, виды, особенности, место в правовой системе Российской Федерации .....	14
Глава 2. Независимая антикоррупционная экспертиза .....	25
2.1. Понятие и субъекты независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов .....	25
2.2. Особенности независимой антикоррупционной экспертизы .....	31
2.3. Взаимодействие независимых экспертов с государственными органами	36
Заключение .....	45
Список использованных источников .....	48

## Введение

**Актуальность темы исследования.** В настоящее время в России осуществляется модернизация государственного управления по нескольким направлениям. Одним из таких направлений выступает противодействие коррупции. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (далее – антикоррупционная экспертиза) – это мера противодействия коррупции, направленная на выявление и устранение коррупциогенных факторов, имеющих в нормативных правовых актах и их проектах. Организационно-правовые основы института антикоррупционной экспертизы, в т.ч. независимой антикоррупционной экспертизы, были заложены в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг., утверждённой Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 года №1789-р<sup>1</sup>.

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. Такое взаимодействие направлено на участие институтов гражданского общества при принятии решений государственными органами, осуществление контроля над их деятельностью, а также оценке реализации государственных функций и оказании государственных услуг. В настоящее время уделяется повышенное внимание разработке и поиску способов организации такого взаимодействия. В этой связи принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития России на период до

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 №1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» // Собрание законодательства РФ. 2005. №46.

2020 года, которая утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р<sup>1</sup>. Однако ни указанная концепция, ни Федеральный закон от 17.07.2009 «Об 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 деятельности независимых экспертов на практике.

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью изучения проблем развития института независимой антикоррупционной экспертизы, взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы и анализа действующего законодательства о противодействии коррупции и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Такая необходимость обусловлена тем, что коррупция является угрозой национальной безопасности России и одним из направлений противодействия коррупции является совершенствование антикоррупционного законодательства, включающее разработку и принятие правовых норм, которые будут препятствовать созданию условий для совершения действий коррупционной направленности.

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

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

---

<sup>1</sup>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.

- 1) определить понятия «коррупция», «коррупциогенный фактор законодательства»;
- 2) определить понятие и виды антикоррупционной экспертизы, а также её место в правовой системе Российской Федерации;
- 3) изучить перечень субъектов независимой антикоррупционной экспертизы;
- 4) выявить проблемы института независимой антикоррупционной экспертизы;
- 5) проанализировать взаимодействие независимых экспертов с государственными органами;
- б) в результате проведённого исследования разработать предложения и рекомендации, направленные на совершенствование законодательства в области независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

**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.

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 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 27.07.2012 № 146 «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».

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. Ромашиной, 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.

Теоретическая значимость данной работы заключается в том, что её результаты могут быть применены на практике в сфере осуществления

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и использованы в последующих научных исследованиях.

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

## **Глава 1. Коррупция и антикоррупционная экспертиза**

### **1.1. Понятие коррупции и коррупциогенных факторов в законодательстве**

В действующем законодательстве закреплено понятие коррупции. 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 лицами<sup>1</sup>. 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, НиколлоМаккиавелли 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 ответственности. Морально-нравственное понимание коррупции показывает, за какие нарушения происходит общественное осуждение<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 №273 - ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. №28. Ст. 6228.

<sup>2</sup>Шугрина Е.С. Понятие и признаки коррупции: особенности правового просвещения учащихся // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 54 - 57.



Е.В. Ромашина выделяет четыре подхода к определению коррупции<sup>1</sup>. 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 ренты<sup>2</sup>.

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.)<sup>3</sup>.

И.Ю. Шокот указывает, что коррупция является негативным, противоправным, социально-правовым явлением, которое выражается в умышленном действии или бездействии должностного лица в личных целях или в целях заинтересованных лиц, с использованием возможностей, обеспечиваемых служебным положением, направленное на незаконное получение имущественных и неимущественных благ должностным лицом лично или через посредников либо третьими лицами<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Ромашина Е.В. Классификация научных подходов к определению коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 32 - 34.

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

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup>Шокот И.Ю. К вопросу о понятии коррупции, ее сущности и признаках // Военно-юридический журнал. 2015. № 7. С. 8 - 12.

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 коррупции<sup>1</sup>. 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 2014 году было выявлено 64398 нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, в 2015 году – 69543, в 2016 – 61000, в 2017 – 56000<sup>2</sup>. Данная статистика указывает на недостатки действующего законодательства. По мнению к.ю.н. В.В. Качалова, одной из основных мер по предупреждению

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Режим доступа: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения 27.05.2018).

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 коррупции<sup>1</sup>.

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»<sup>2</sup>;

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

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»<sup>4</sup>;

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 №273 - ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. №28. Ст. 6228.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

Кроме того, приняты Закон об АКЭ, 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 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 Министерства юстиции РФ от 27.07.2012 № 146 «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».

Из положения п.3 ч.1 ст.3 Закона об АКЭ следует, что антикоррупционную экспертизу, кроме Минюста России, осуществляют и иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. По вопросам её

---

<sup>1</sup> 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 03.12.2013) // Российская газета. № 154. 17.07.2013.

проведения указанные органы принимают соответствующие нормативно-правовые акты.

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 экспертизу как меру противодействия коррупции, а также рассмотреть проблемы и перспективы развития института независимой антикоррупционной экспертизы, которому посвящена данная работа.

## **1.2. Антиторрупционная экспертиза: понятие, виды, особенности, место в правовой системе Российской Федерации**

Согласно п.2 ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 №273 – ФЗ «О противодействии коррупции» антиторрупционная экспертиза является одной из мер профилактики коррупции<sup>1</sup>. Однако, как отмечает профессор М.П. Клеймёнов, легального определения термина «антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов» в настоящее время законодательством не предусмотрено<sup>2</sup>.

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

В толковом словаре С.И.Ожегова экспертизой является рассмотрение какого-нибудь вопроса экспертами для вынесения заключения<sup>3</sup>.

В большом энциклопедическом словаре экспертиза – это исследование специалистом или экспертом вопросов, для решения которых требуется наличие специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства и т.д.

По мнению А.Н. Миронова, экспертиза проектов нормативных правовых актов – это исследование, проводимое специалистом или экспертом, обладающим специальными знаниями, в установленном законом порядке для установления обстоятельств, необходимых для принятия уполномоченными субъектами качественного и эффективного нормативно-правового акта<sup>4</sup>.

Данной позиции придерживаются Н.А. Власенко, С.А. Грачёва, Е.Е. Рафалюк, устанавливающие сущность антиторрупционной экспертизы как

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 №273 - ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. №28. Ст. 6228.

<sup>2</sup>Клеймёнов М.П. Административно-правовое регулирование производства антиторрупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов // Юридический мир. 2014. №4.

<sup>3</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992.

<sup>4</sup> Миронов А.Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2012. N 2. С. 32 - 38.

исследования, как технологическую процедуру в системе правовых средств противодействия коррупции<sup>1</sup>.

Однако полагается неправильным определение сущности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов только в рамках исследовательского аспекта, так как целью 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 лицам<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Власенко Н.А., Грачёва С.А., Рафалюк Е.Е. Теоретический анализ правовых средств и правовых моделей противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. N 11. С. 68 - 80.

<sup>2</sup>Клеймёнов М.П. Административно-правовое регулирование производства антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов // Юридический мир. 2014. №4.

правового регулирования противодействия коррупции, и практики реализации антикоррупционного законодательства и подзаконных антикоррупционных нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.



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)<sup>1</sup>. 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 актов<sup>2</sup>.

Аналогичные приказы имеются в Министерстве здравоохранения Российской Федерации<sup>3</sup>, в Министерстве обороны Российской Федерации<sup>4</sup>, Министерстве культуры Российской Федерации<sup>5</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Там же

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Приказ Министра обороны РФ от 19.12.2011 № 2610 «О Порядке проведения в Министерстве обороны Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Министерства обороны Российской Федерации» (ред. от 14.09.2015) // Российская газета. №32. 2012.

<sup>5</sup> 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.

Республики Коми нормативного характера, а также законов Республики Коми, постановлений Государственного Совета Республики Коми нормативного характера»<sup>1</sup>, 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»<sup>2</sup>, 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»<sup>3</sup>.

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 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;

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

4) институты гражданского общества, то есть независимые эксперты<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup> и ч.1 ст. 9.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон о прокуратуре) выделяются следующие отличительные черты антикоррупционной экспертизы, которую осуществляет прокуратура:

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17.01.1992. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 18.04.2018) // СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472.

- 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, имеющемуся 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 АКЭ<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

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<sup>1</sup>, 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 прокуратуры<sup>2</sup>.

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

Обратим внимание на положения пунктов 1, 2, 4 ст. 3 Закона об АКЭ<sup>4</sup>. 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,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.01.1992. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 18.04.2018) // СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Там же

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 управления Минюста России, расположенные в субъектах Российской Федерации<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Приказ Минюста России от 03.03.2014 3 26 (ред. от 14.02.2018) «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.

прокурорского реагирования. В данном случае только при вмешательстве органов 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.

Заключения независимых экспертов также имеют рекомендательный характер и необязательны к исполнению. Поэтому, в настоящее время наиболее эффективной как мера противодействия коррупции является антикоррупционная экспертиза, проводимая прокуратурой.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза – это деятельность уполномоченных субъектов по проведению исследования нормативных правовых актов или проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов, а также дача заключения по вопросам их наличия или отсутствия в нормативных правовых актах или их проектах. Антикоррупционная экспертиза регулируется вышеуказанными федеральными законами и подзаконными актами, затрагивает все сферы государственного управления, что позволяет её отнести к подотрасли административного права. Существуют 4 вида антикоррупционных экспертиз, проводимых:

- 1) прокуратурой Российской Федерации;

- 2) Минюстом России;
- 3) иными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) независимыми экспертами.

В настоящее время наиболее эффективной является антикоррупционная экспертиза, осуществляемая органами прокуратуры РФ. Однако полагаем, что для повышения эффективности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых и их проектов как меры противодействия коррупции, считаем необходимым повысить статус антикоррупционной экспертизы, проводимой Минюстом России, путём внесения изменений в действующее законодательство. Заключение по результатам антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов, осуществляемых Минюстом России в соответствии с ч.3 ст.3 Закона об АКЭ, должны иметь обязательный характер. Поэтому следует внести изменения в ч.5 ст. 4 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», заменив слово «рекомендательный» на «обязательный» и произвести в следующей редакции: «Заключения, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных пунктами 1, 2 и 4 части 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, носят обязательный характер и подлежат обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом».



## **Глава 2. Независимая антикоррупционная экспертиза**

### **2.1. Понятие и субъекты независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов**

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.

Следовательно, 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.

Независимая антикоррупционная экспертиза – это один из правовых инструментов, способный придать прозрачность законодательной деятельности парламента и уберечь результаты такой деятельности от влияния коррупции<sup>1</sup>.

Институт независимой антикоррупционной экспертизы является совершенно новым для России. Данный институт направлен на реализацию принципа публичности деятельности органов публичной власти, на развитие института гражданского общества, что соответствует ч.1 ст.1

---

<sup>1</sup> Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукова и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 568 с.

Конституции Российской Федерации, согласно которой Россия является демократическим, правовым государством<sup>1</sup>.

В 2003 году на 22 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государствами – участниками СНГ, в том числе Россией, был принят Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»<sup>2</sup> (далее – Модельный закон) - международный нормативно-правовой акт, который определил основы противодействия коррупции в странах СНГ, в том числе в России. Вч. 3 ст. 21 Модельного закона соответственно установлены запрет на разработку и принятие правовых актов без результатов антикоррупционной экспертизы<sup>3</sup>. Кроме того, исходя из ч.4 ст. 7 Модельного закона<sup>4</sup> субъектами антикоррупционной политики являются граждане, органы государственной власти, органы местного самоуправления, политические партии и иные общественные объединения. Также из указанной нормы следует вывод о том, что гражданин как физическое лицо участвует в формировании антикоррупционной политики только через органы публичной власти и общественные объединения. Данные положения нашли своё отражение и в национальном российском законодательстве.

Согласно п.6 ст. 6 указанного закона<sup>5</sup> к мерам профилактики коррупции относится развитие институтов общественного контроля за

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15 ноября 2003 г. № 22-15) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225 - 260.

<sup>3</sup> Там же

<sup>4</sup> Там же

<sup>5</sup> Там же

соблюдением законодательства о противодействии коррупции<sup>1</sup>. Данные положения конкретизируются в Законе об АКЭ.

Ст. 2 Закона об АКЭ устанавливает принципы осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов<sup>2</sup>.

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

Следует обратить внимание на то, что в соответствии с ч.1 ст.5 Закона об АКЭ законодательством 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 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»<sup>3</sup> 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»<sup>4</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 №273 - ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. №28. Ст. 6228.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 №212 – ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 2014. №163.

Поэтому, по нашему мнению, следует внести дополнение в Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», закрепив понятие института гражданского общества как форму направления деятельности граждан в целях решения социально-значимых вопросов (задач), которая может осуществляться гражданами лично либо через общественные органы, организации.

Субъектами независимой антикоррупционной экспертизы являются независимые эксперты. Исходя из анализа положений ч.1 ст.5 Закона об АКЭ<sup>1</sup>, во взаимосвязи с п.4 правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, независимыми экспертами являются физические и юридические лица, прошедшие аккредитацию<sup>2</sup>.

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 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;

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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

2) юридические лица должны иметь в своём штате не менее 3 работников, соответствующих установленным выше требованиям<sup>1</sup>.

Полагаем, что 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. По нашему мнению, в целях объективной оценки знаний лиц, претендующих на статус независимых экспертов, при осуществлении их аккредитации, следует предусмотреть административную процедуру сдачи квалификационного экзамена.

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. При этом термин «институт гражданского общества» законодательством не урегулирован. Также обращаем внимание на то, что законодатель разделяет понятия «субъекты общественного контроля» и «институты гражданского общества» и не даёт им определения, что приводит к неоднозначному толкованию и пониманию. Поэтому, на наш взгляд целесообразно внести дополнение в федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», закрепив понятие института гражданского

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства юстиции РФ от 27.07.2012 № 146 «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» (ред. от 29.09.2017) // Российская газета. 2012. № 197.

общества как форму направления деятельности граждан в целях решения социально-значимых вопросов (задач), которая может осуществляться гражданами лично либо через общественные органы, организации.

## 2.2. Особенности независимой антикоррупционной экспертизы

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

Е.Г. Шаломенцева справедливо отмечает значение институтов независимой антикоррупционной и общественной экспертиз как способов устранения нормативных дефектов, допускающих излишнюю свободу административного усмотрения<sup>1</sup>, то есть альтернативу выбора принятия решений должностными лицами.

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. Лой и Н.Т. Леоненко, установление обязанности для независимых экспертов, в случае ими выявления коррупциогенных факторов при осуществлении антикоррупционной экспертизы нормативно-правового

---

<sup>1</sup>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.

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 придерживаются Е.В. Лой<sup>1</sup> и Н.Т. Леоненко<sup>2</sup>. При этом заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит лишь рекомендательный характер. Исходя из этого, можно сделать вывод, что законодатель не 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 144 проекта нормативно-правовых акта, на которые было получено 23 заключения независимых экспертов, выявлено 5 коррупциогенных факторов, ни один из которых не был устранён<sup>3</sup>.

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 определённое противоречие, которое можно устранить, по нашему мнению, используя один из двух способов:

---

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

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

<sup>3</sup> 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)



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

Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что при выявлении коррупциогенного фактора в заключении, составленном по результатам проведённой независимой антикоррупционной экспертизы 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 Методики<sup>1</sup>. Следовательно, законом устанавливается право для органов и должностных лиц не устранять коррупциогенные факторы, установленные независимыми экспертами, не устанавливая оснований для этого. Поэтому, в целях его устранения необходимо совершенствование законодательства.

В соответствии с ч.3 ст. 5 Закона об АКЭ<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 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")

<sup>2</sup> 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

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, что является 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 рассмотрения<sup>1</sup>. Для приведения в соответствие 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, на современном этапе развития выделяются следующие особенности института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов:

1) данная экспертиза проводится гражданами и организациями, то есть физическими и юридическими лицами, отвечающими требованиям, установленным Минюстом России;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27.11.2017) // Российская газета. 2006. №95.

2) такая экспертиза осуществляется независимо от вмешательства со стороны органов публичной власти.

Кроме того, на основании проведённого анализа нормативно-правовой базы, регулирующей независимую антикоррупционную экспертизу и представленных статистических данных, следует вывод о том, что данный институт содержит противоречия в законодательстве и имеет проблемы на современном этапе развития.

### **2.3. Взаимодействие независимых экспертов с государственными органами**

Исходя из принципа сотрудничества органов публичной власти и иных государственных органов и их должностных лиц с институтами гражданского общества, установленного в п.5 ст.2 Закона об АКЭ, во взаимосвязи с п.6 ст.6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273 – ФЗ «О противодействии коррупции» следует, что указанные субъекты должны взаимодействовать, так как деятельность по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов носит комплексный характер. Если не будет такого взаимодействия, то, как указывает к.ю.н. Аюпджанова, антикоррупционная экспертиза не будет комплексной<sup>1</sup>. Следовательно, она будет неэффективна как мера противодействия коррупции, установленная в п.2 ст.6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273 – ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>2</sup>.

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 экспертами<sup>3</sup>.

Для федеральных органов исполнительной власти разработан «Типовой план противодействия коррупции», одобренный протоколом Правительственной комиссии по проведению административной

---

<sup>1</sup> Аюпджанова М.О. Особенности применения законодательства об антикоррупционной экспертизе // Административное и муниципальное право. 2014. N 8. С. 873 - 876.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 №273 - ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. №28. Ст. 6228.

<sup>3</sup> 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.

от 15.06.2010<sup>1</sup>. В соответствии с п.2.2 указанного плана<sup>2</sup> одной из задач по противодействию является обеспечение участия независимых экспертов нормативно-правовых актов и их проектов при осуществлении антикоррупционной экспертизы.

В целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы согласно п.5, 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы<sup>3</sup>, органы государственной власти размещают проекты нормативно-правовых актов на сайте [eregulation.gov.ru](http://eregulation.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 независимой антикоррупционной экспертизы взаимодействие независимых экспертов с иными субъектами антикоррупционной экспертизы недостаточно эффективно. На это указывают к.ю.н М.О. Акопджанова<sup>4</sup>, М.М.

---

<sup>1</sup> «Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти" (одобрен Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол заседания от 15.06.2012 N 134))

<sup>2</sup> Там же

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup>Акопджанова М.О. Особенности применения законодательства об антикоррупционной экспертизе // Административное и муниципальное право. 2014. №8. С. 873 - 876.

Какителашвили, В.А. Непомнящий<sup>1</sup>, что взаимодействие институтов гражданского общества с органами прокуратуры в данной сфере деятельности не отличается должной активностью. Низкий уровень такого взаимодействия подтверждается статистическими данными Минюста России. Так, в 2015 году Минюст России в целях осуществления независимой антикоррупционной экспертизы разместил 127 проектов нормативных правовых актов, включая 30 законопроектов, подготовленных Минюстом, 5 проектов указов Президента России, 16 проектов постановлений Правительства России, 76 проектов приказов Минюста<sup>2</sup>. Тем не менее, получено только лишь 9 заключений независимых экспертов. В 2016 году были размещены 158 проектов нормативно-правовых актов, однако заключений независимых экспертов поступило только на 13 из них. В 2017 году независимая антикоррупционная экспертиза была проведена по 23 проектам нормативно-правовых актов из 144 размещённых<sup>3</sup>.

Следовательно, одной из проблем развития института независимой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является минимальное участие 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

---

<sup>1</sup>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.

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> Там же

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 заключений<sup>1</sup>. 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 положений ст. 5 Закона об АКЭ независимая антикоррупционная экспертиза является добровольной и проводится по желанию независимых экспертов.

Кроме того, 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.

---

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

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. 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»<sup>1</sup>, во взаимосвязи с п.3 указанного Постановления, следует, что призёры и победители конкурса награждаются денежными премиями в пределах от семидесяти тысяч рублей

---

<sup>1</sup><http://minjust.tatarstan.ru/ezhegodniy-respublikanskiy-konkurs-ekspertov-po.htm>



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. Кроме того, обращаем внимание, что проведение данного конкурса действительно способствует активному участию независимых экспертов в данной сфере деятельности, что следует из доклада министра юстиции Республики Татарстан, исходя из которого в 2016 году на конкурс были представлены 107 заключений независимых экспертов, в 2017 – 151.

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 конкурсы среди независимых экспертов. При этом следует учитывать финансовые возможности субъектов РФ, установив в Законе об АКЭ положения, согласно которым порядок и условия таких конкурсов 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 независимой 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 п. 61 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 Министерства юстиции Российской Федерации от 27.07.2012 № 146, 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 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. Виноградов<sup>1</sup>. 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

---

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

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 риска<sup>1</sup>. 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 выявления коррупциогенных факторов, а также имеет исчерпывающий перечень таких факторов<sup>2</sup>. Например, как считает А.В. Полукарпов можно выделить в самостоятельный коррупциогенный фактор – наличие значительных разрешительных и контрольно-надзорных полномочий у органов государственной власти, органов местного самоуправления<sup>3</sup>. Он также придерживается позиции повышения значимости деятельности институтов гражданского общества при осуществлении антикоррупционной экспертизы, придание ей обязательного характера.

---

<sup>1</sup>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.

<sup>2</sup>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.

<sup>3</sup>Полукарпов А.В. Коррупциогенные риски в социальном законодательстве и административно-правовые средства противодействия им // Административное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 79 - 94.

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»<sup>1</sup>. 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 института независимой антикоррупционной экспертизы.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 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")

## Заключение

На основании проведенного анализа сделаны следующие выводы.

1. 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.

2. Антикоррупционная экспертиза – это исследование нормативных правовых актов или проектов нормативных правовых актов, осуществляемое специальными субъектами, в целях выявления в них коррупциогенных факторов, 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.

3. Независимая антикоррупционная экспертиза – это исследование, проводимое независимыми экспертами в целях выявления коррупциогенных факторов, имеющих в нормативных правовых актах либо их проектах.

4. Институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов в России находится на раннем этапе своего развития, имеет ряд особенностей и проблем.

Выявлены проблемы развития института независимой антикоррупционной экспертизы и предложены пути их решения.

1. Проблема «минимальное участие независимых экспертов в антикоррупционной экспертизе», которая препятствует реализации принципов сотрудничества органов публичной власти с представителями гражданского общества, установленных антикоррупционным законодательством, а также развитию России как правового государства».

Для решения указанной проблемы следует:

1) в законодательстве субъектов Российской Федерации установить проведение конкурса среди независимых экспертов в целях повышения их активности;

2) установить возможность лишения статуса независимого эксперта, если он в течение года не осуществляет независимые антикоррупционные экспертизы, дополнив в пункт 61 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 актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утверждённого Приказом Минюста России от 27.02.2012 № 146, дополнить основанием для принятия решения об аннулировании аккредитации независимого эксперта: «в случае не осуществления независимой антикоррупционной экспертизы в течение 1 года со дня получения, продления срока аккредитации, а также со дня осуществления последней экспертизы».

2. Проблема «рекомендательный характер заключения независимых экспертов», что препятствует эффективному противодействию коррупции в целом».

Решение: внести изменение в ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172 – ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», заменив слово «рекомендательный» словом «обязательный» и 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. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ».

3. Несовершенство действующей Методики проведения антикоррупционной экспертизы.

Решение: необходимо развивать Методику проведения антикоррупционной экспертизы, утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, устанавливая условия её проведения, дополнив пунктом: «5. Антикоррупционная экспертиза проводится при наличии соответствующей квалификации эксперта и надлежащих условиях материально-технического и методического обеспечения».

Полагаем, что указанные меры способствуют развитию института независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, а также эффективному противодействию 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 «О противодействии коррупции» (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2008. №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 21.10.2013) // СЗ РФ. 2009. №29. Ст. 3609.
4. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27.11.2017) // Российская газета. 2006. №95.
5. 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.
6. Федеральный закон от 21.07.2014 №212 – ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 2014. №163.
7. Указ Президента РФ от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции» // Российская газета. 2010. №162.
8. 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.



8. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 №1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.» // Собрание законодательства РФ. 2005. №46.
9. 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.
10. «Типовой план противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти" (одобрен Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол заседания от 15.06.2012 № 134)).
11. Приказ Министерства юстиции РФ от 27.07.2012 № 146 «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» (ред. от 29.09.2017) // Российская газета. 2012. № 197.
12. Приказ Минюста России от 03.03.2014 3 26 (ред. от 14.02.2018) «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.
12. 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.
13. 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.

14. Приказ Министра обороны РФ от 19.12.2011 № 2610 «О Порядке проведения в Министерстве обороны Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Министерства обороны Российской Федерации» (ред. от 14.09.2015) // Российская газета. №32. 2012.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

### **Международные правовые акты**

19. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15 ноября 2003 г. № 22-15) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 225 - 260.

### **Судебная практика**

20. 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. 2009. №207.

21. 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 03.12.2013) // Российская газета. 2013. №154.

### **Монографическая и учебная литература**

22. 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.

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

### **Научные статьи**

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

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

26. Виноградов Т.П. Экспертиза законопроектов в России: современное состояние и пути развития // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 24 - 28.
27. 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.
28. 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.
29. 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.
30. Казанцева О.Л. Независимая антикоррупционная экспертиза: оправдались ли ожидания? // Евразийская адвокатура. 2015. № 1 (14). С. 51 – 53.
31. Клеймёнов М.П. Административно-правовое регулирование производства антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов // Юридический мир. 2014. №4.
32. 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.
33. 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.
34. 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.

35. Лой Е.В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. N 12. С. 64 - 67
36. Миронов А.Н. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 32 - 38.
37. Полукарпов А.В. Коррупциогенные риски в социальном законодательстве и административно-правовые средства противодействия им // Административное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 79 - 94.
38. Ромашина Е.В. Классификация научных подходов к определению коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 32 - 34.
39. 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.
40. Соколова Н.Г. Трансформация правил законодательной техники в антикоррупционную экспертизу // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 78 – 87.
41. Титов Н.С. Экспертиза проектов нормативных правовых актов: опыт, виды и стратегические перспективы // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 747 – 753.
42. Филатов С.В. Антикоррупционная экспертиза: практика и проблемы реализации // Законность. 2014. № 9. С. 40 - 42.
43. 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. N 6. С. 50 - 53.
44. 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.

45. 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.

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

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

#### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

48. 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**

49. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Режим доступа: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения 27.05.2018).

50. 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).

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