

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова  
Кафедра уголовного процесса и криминалистики

# **АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА**

Учебно-методическое пособие

Ярославль  
ЯрГУ  
2017

УДК 343.35(072)  
ББК Х628.3я73  
А72

*Рекомендовано  
Редакционно-издательским советом университета  
в качестве учебного издания. План 2017 года*

Рецензент  
кафедра уголовного процесса и криминалистики  
Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова

Составитель  
А. Ф. Соколов

**Антикоррупционная экспертиза** : учебно-методи-  
А72 ческое пособие / сост. А. Ф. Соколов ; Яросл. гос. ун-т  
им. П. Г. Демидова. — Ярославль : ЯрГУ, 2017. — 52 с.

Пособие содержит рекомендации к изучению курса, учебную программу, список рекомендованных источников, приложения.

Предназначено для студентов, изучающих дисциплину «Антикоррупционная экспертиза».

УДК 343.35(072)  
ББК Х628.3я73

© ЯрГУ, 2017

Дисциплина является специальной и обеспечивает углубленное изучение теоретических и практических проблем антикоррупционной экспертизы для подготовки студентов к практической деятельности.

Курс основан на действующем законодательстве РФ в области антикоррупционной деятельности, решениях Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, теоретических исследованиях и материалах судебной практики. Предполагает использование знаний, полученных студентами по дисциплинам ГСЭ цикла (философия, логика) и ОПД (уголовное и административное право, правоохранительные органы, криминалистика).

Основные методы работы: лекции, индивидуальные консультации, самостоятельная работа студентов.

*Цель изучения дисциплины:* обучение студентов практическому обеспечению достижения задач антикоррупционной деятельности, формирование у них навыков, отвечающих правовым, нравственным, научным и другим критериям, определяющим развитие и совершенствование методики антикоррупционной экспертизы.

*Задачи специальной дисциплины:* изучение современного состояния борьбы с коррупцией, в том числе с использованием методики производства антикоррупционной экспертизы, в условиях действующего уголовного и административного законодательства.

Место специальной дисциплины в профессиональной подготовке выпускника: «Антикоррупционная экспертиза» представляет комплексный подход в решении разнообразных актуальных вопросов правотворчества в различных отраслях права, не рассматриваемых в полном объеме в основных, базовых курсах.

*Требования к уровню освоения дисциплины «Антикоррупционная экспертиза»:*

*знать:* содержание норм российского законодательства, регулирующих правовые и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов); принципы проведения

антикоррупционной экспертизы; сущность и содержание основных понятий и категорий антикоррупционной экспертизы;

*уметь*: выявлять коррупциогенные факторы; оперировать понятиями и категориями антикоррупционной экспертизы; анализировать нормативные правовые акты с целью выявления в них коррупциогенных факторов; проводить юридическую экспертизу проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции; оформлять по результатам проведения антикоррупционной экспертизы требование прокурора об изменении нормативного правового акта, заключение эксперта; вносить предложения в соответствующие органы по устранению коррупциогенных факторов;

*владеть*: терминологией антикоррупционной экспертизы; навыками оформления требования прокурора об изменении нормативного правового акта; навыками оформления заключения эксперта; навыками внесения предложений об устранении коррупциогенных факторов.

## **Список сокращений**

### **Законы и подзаконные акты**

Закон о коррупции — Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Закон об антикоррупционной экспертизе — Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Закон о прокуратуре — Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Методика — «Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

### **Иные сокращения**

ГРЕКО — Группа государств против коррупции.

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Минздравсоцразвития России — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Минобрнауки России — Министерство образования и науки Российской Федерации.

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации.

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации.

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации.

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

ПФ РФ — Пенсионный фонд Российской Федерации.

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.

ФМС России — Федеральная миграционная служба.

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

ФССП России — Федеральная служба судебных приставов.

ФСС РФ — Фонд социального страхования Российской Федерации.

ФТС России — Федеральная таможенная служба.

ФФОМС — Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации.

ЦИК РФ — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

# **Учебная программа курса «Антикоррупционная экспертиза»**

## **Тема 1. Общие положения методики антикоррупционной экспертизы**

Правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Предмет антикоррупционной экспертизы.

Объекты антикоррупционной экспертизы.

Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы.

Методическое обеспечение антикоррупционной экспертизы.

## **Тема 2. Методика проведения антикоррупционной экспертизы**

Основания и стадии процедуры антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Правила и методы оценки проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность. Типология коррупциогенных факторов.

Оценка проекта нормативного правового акта на коррупциогенность. Оформление результатов экспертизы.

# **Тема 1. Общие положения методики антикоррупционной экспертизы**

## ***1.1. Антикоррупционная экспертиза: содержание и правовые основы организации и проведения***

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

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

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

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

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

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



Под *коррупциогенными факторами* понимают допускаемые сознательно или по небрежности отклонения от правовых моделей и требований по подготовке и формированию правовых норм, порождающих риск коррупционных проявлений. К отклонениям от правовых моделей относят и юридические ошибки (которые не являются коррупциогенными факторами), совершаемые неумышленно и вследствие невысокой правовой квалификации разработчиков, экспертов, государственных и муниципальных служащих, депутатов.

К юридическим ошибкам относятся:

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

– содержательные ошибки (использование деклараций, лозунгов, образов, штампов; неопределенность субъектов, на которых рассчитаны правовые предписания; неопределенность прав и обязанностей субъектов, ошибки в использовании понятий и др.);

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

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

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

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

– ошибки, допускаемые при вступлении в действие правовых актов (отсутствие синхронизации официального опубликования, несовпадение сроков вступления в силу изменяемых и изменяю-

щих актов, несовпадение сроков приведения актов в соответствие с актом большей юридической силы и др.)<sup>\*</sup>.

Следует отметить, что подчас юридические ошибки имеют свойства коррупциогенных факторов. Это относится к таким ошибкам, как неопределенность терминов, оценочные понятия, содержательные ошибки и др.

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

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

Правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов заложены в Конвенции против коррупции.

В соответствии с п. 3 ст. 5 Конвенции каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с позиций предупреждения коррупции и борьбы с ней.

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

---

<sup>\*</sup> См. приложение 2.

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

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Органы прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы руководствуются также приказом Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

Организационную основу антикоррупционной экспертизы составляют:

- правовое закрепление в ст. 2 Закона об антикоррупционной экспертизе основных принципов ее организации;
- определение и правовое закрепление перечня субъектов, наделенных полномочиями по проведению экспертизы или имеющих право ее проводить в инициативном порядке;
- создание правового механизма использования результатов экспертизы.

## ***1.2. Виды антикоррупционной экспертизы***

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

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

**По предмету** антикоррупционную экспертизу можно классифицировать на экспертизу нормативных правовых актов и экспертизу проектов нормативных правовых актов. В свою очередь, предмет антикоррупционной экспертизы может быть дифференцирован по видам нормативных правовых актов.

**По субъектному составу** антикоррупционную экспертизу можно дифференцировать на проводимую государственными и муниципальными органами и организациями; проводимую независимыми экспертами и неаккредитованными институтами

гражданского общества и гражданами. Последние две также иногда называют **независимой (общественной)**.

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

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

Практическое значение имеет классификация антикоррупционной экспертизы **по степени коррупциогенности**, поскольку она позволяет уделить повышенное внимание организации проведения экспертизы. Так, проведенные исследования показывают, что наиболее коррупциогенными являются области, регулирующие правоотношения в сферах бюджетного и природоохранного законодательства, соблюдения прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также законодательства о лицензировании.

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

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

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

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

на **полную** — направленную на устранение всех коррупциогенных факторов, указанных в Методике, а также иных выявленных коррупциогенных факторов, не включенных в нее;

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

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

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

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

### ***1.3. Принципы антикоррупционной экспертизы***

Закон об антикоррупционной экспертизе (ст. 2) перечисляет следующие основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов):

– обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

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

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

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

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

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

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

Принципы, определенные ст. 2 Закона об антикоррупционной экспертизе, являются отраслевыми по отношению к общим принципам экспертизы, к которым относятся: законность экспертных процедур; соблюдение прав и свобод человека, гражданина, юридического лица; компетентность эксперта; независимость эксперта; объективность экспертного исследования, принцип ответственности.

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

## **1.4 Понятие и виды субъектов антикоррупционной экспертизы**

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

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

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

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

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

Следует отметить, что Законом об антикоррупционной экспертизе и принятыми в соответствии с ним федеральными законами специалисты не упомянуты в качестве самостоятельных субъектов антикоррупционной экспертизы. В случае их привлечения они содействуют проведению антикоррупционной экспертизы, поскольку обладают специальными знаниями и профессиональной компетенцией в определенной области знаний.

В качестве специалистов могут быть привлечены экономисты, лингвисты, финансисты и специалисты иного профиля, по результатам проведенной работы они готовят свои предложения (в том числе и заключения, составленные в произвольной

форме), которые могут быть учтены экспертом при подготовке заключения по результатам антикоррупционной экспертизы.

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

Органы прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы руководствуются:

Законом об антикоррупционной экспертизе;

Законом о прокуратуре (ст. 9.1);

Методикой;

приказом Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. № 400.

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

Организационная схема проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы выглядит следующим образом.

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

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

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

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



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

При проведении антикоррупционной экспертизы Минюст России руководствуется: Законом об антикоррупционной экспертизе, постановлением правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

Кроме того, порядок проведения антикоррупционной экспертизы в Минюсте России определен:

приказом Минюста России от 1 апреля 2010 г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований»;

приказом Минюста России от 4 октября 2013 г. № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России».

Органы юстиции осуществляют антикоррупционную экспертизу при проведении правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов (проектов федеральных законов, указов президента РФ, постановлений правительства РФ и т. д.);

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

мониторинга применения нормативных правовых актов субъектов РФ.

Регламент Минюста России определяет, что антикоррупционная экспертиза проводится:

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

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

при рассмотрении законопроекта, поступившего в правительство РФ для подготовки проекта заключения или официального отзыва (п. 7.10).

Территориальные подразделения Минюста России проводят антикоррупционную экспертизу:

нормативных правовых актов субъектов РФ;

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

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

Федеральное министерство самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами президента РФ и правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами президента РФ и правительства РФ. В соответствии с указанными полномочиями в каждом федеральном министерстве при разработке проектов нормативных правовых актов должна проводиться антикоррупционная экспертиза.

Федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов президента РФ и правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна президенту РФ или находиться в ведении правительства РФ. В то же время федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами президента РФ или постановлениями правительства РФ, а федеральная служба по надзору — управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Так, например, Росреестр не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами президента РФ и постановлениями правительства РФ.

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

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

Вопросы антикоррупционной экспертизы отражены в регламентных актах палат Федерального собрания РФ и правительства РФ.

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

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

ЦИК РФ в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения указанного федерального закона, обязательные для исполнения.

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

Участие независимых экспертов в экспертизе направлено на превенцию принятия коррупциогенных нормативных право-

вых актов и привлечение широких слоев населения к реализации антикоррупционной политики.

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

Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96, установлено, что независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

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

### ***1.5. Предмет и объект антикоррупционной экспертизы***

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

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

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

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

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

Норма определяет правила поведения физических и юридических лиц, условия ее применения, последствия невыполнения.

Объектом антикоррупционной экспертизы являются общественные отношения по проверке нормативных правовых актов на наличие в них коррупциогенных факторов, а также общественные отношения, урегулированные коррупциогенными нормами.

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

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

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

Система нормативных правовых актов в Российской Федерации включает в себя:

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

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

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

Органы местного самоуправления издают нормативные правовые акты по вопросам управления муниципальной собственностью, местного бюджета, местных налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка, по иным вопросам местного значения.

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

*Закон* — это обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт.

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

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

В Российской Федерации действуют следующие подзаконные нормативные правовые акты.

1. Нормативные указы президента РФ. В системе подзаконных актов они обладают высшей юридической силой и издаются на основе и в развитие законов. Полномочия президента РФ в правотворческой деятельности определяются Конституцией РФ или специальными конституционными законами. Они регламен-

тируют самые разнообразные стороны общественной жизни, связанные с государственным управлением.

Наряду с указами президент РФ издает распоряжения. Они, как правило, являются ненормативными актами и охватывают частные вопросы

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

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

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений правительства.

4. Акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти (приказы и постановления). Могут быть как нормативными, так и ненормативными. Указанные нормативные правовые акты издаются в пределах компетенции соответствующих органов по специальному кругу вопросов, им подведомственных, на основании и во исполнение законов, указов президента РФ и постановлений правительства РФ. Акты федеральных органов исполнительной власти могут иметь разные названия: инструкции, постановления, приказы, распоряжения, правила, положения, разъяснения и т. п.

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

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

5. Акты, принимаемые федеральными органами и организациями. К предмету антикоррупционной экспертизы также относятся

акты нормативного характера, принимаемые руководителями организаций федерального уровня, обладающих правом нормотворчества: ЦБ РФ, ЦИК РФ, ФФОМС, ПФ РФ, ФСС РФ и др.

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

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

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

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

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

7. Нормативные акты органов местного самоуправления.

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

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

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



В указанном выше федеральном законе в обобщенном виде представлен перечень актов, составляющих систему муниципальных правовых актов:

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

Нормативные правовые акты необходимо отличать от *индивидуальных* и *организационно-распорядительных правовых актов*. Нормативный правовой акт устанавливает, отменяет, изменяет права и обязанности неопределенного круга лиц, в то время как индивидуальный правовой акт распространяет свое действие на конкретных субъектов права, которые находятся в сфере правового регулирования.

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

В отличие от нормативных правовых актов акты применения норм права носят индивидуальный характер, регулируют конкретные общественные отношения, обращены к конкретным лицам, а их действие распространяется на конкретный случай. Акты применения норм права реализуют предписания законов и иных нормативных правовых актов, выступая необходимым средством выполнения нормативных предписаний в конкретных жизненных ситуациях применительно к конкретным субъектам права. К ним относятся, в частности, индивидуальные правовые акты (о приеме на работу, назначении на должность, присвоении звания,

увольнении с работы и др.), судебные решения, акты регистрации гражданского состояния, а также акты, направленные на индивидуальное регулирование общественных отношений.

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

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

## **Тема 2. Методика проведения антикоррупционной экспертизы**

### **2.1. Содержание методики антикоррупционной экспертизы**

Методические рекомендации должны определять критерии оценки нормативных правовых актов, содержать правила проведения экспертизы и порядок оформления результатов экспертизы.

Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов утверждены постановлением правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

Указанный правовой акт содержит следующие общие правила:

– проведение Минюстом России антикоррупционной экспертизы по определенному ему указанным актом предмету;

– отражение результатов антикоррупционной экспертизы в формализованном заключении<sup>\*</sup>;

– проведение независимой антикоррупционной экспертизы юридическими и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы, в соответствии с единой Методикой;

– размещение федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями-разработчиками проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации, на своих официальных сайтах в Интернете с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;

– внесение проектов нормативных правовых актов президенту РФ и (или) в правительство РФ с приложением поступивших заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Общая оценка проекта нормативного правового документа предназначена для определения необходимости изменения юри-

---

<sup>\*</sup> См. приложение 1.

дического регулирования, что обуславливается наличием проблемной ситуации, которая затрагивает интересы всего общества или государства и не может разрешиться естественным образом с течением времени без вмешательства органов государственной власти, а также не может быть устранена в процессе деятельности государственных органов в пределах их компетенции.

В ходе содержательного анализа проекта нормативного правового акта необходимо установить также:

– что юридическое решение принимается на основе учета интересов всех (или большей части) заинтересованных социальных групп и лиц;

– нормативный правовой акт является приемлемым: ожидаемые положительные результаты его действия будут превышать отрицательные результаты и затраты;

– принимается предпочтительное правовое решение: выбран тот вариант нормативного правового акта, от которого ожидаемая польза будет максимальной, а ожидаемые затраты и потери — минимальными.

Содержательная оценка проекта нормативного правового акта предполагает получение материалов, послуживших основой для его разработки. Одним из важнейших требований к выполнению такой работы служит полнота исследования проблемы и предлагаемого варианта ее разрешения (исключение возможности ошибки, связанной с пропуском при анализе каких-либо особенностей существующей ситуации или коррупционных последствий принятия нормативного правового акта).

Для общей оценки проекта нормативного правового акта требуется также:

– выявить все возможные последствия действия нормативного предписания (ближайшие и отдаленные, прямые и опосредованные), т. е. предусмотреть возможные коррупционные проявления в случае принятия нормативного правового акта;

– проанализировать возможный результат действия всех частей предлагаемого регулирования (на основе сопоставления с иными существующими и возможными вариантами разрешения данной проблемы, опыта урегулирования тождественных и сходных ситуаций).

Общая оценка должна учитывать специфику регулируемых отношений, а с учетом особенностей антикоррупционной экспертизы — наиболее коррупционнoемкие сферы общественных отношений.

Общая оценка предполагает юридический анализ проекта нормативного правового акта, по результатам которого целесообразно получить ответы на следующие вопросы.

1. Входит ли данная сфера в предмет исключительного или совместного ведения Российской Федерации, субъектов РФ либо местного самоуправления? Не является ли предмет правового акта частью исключительной компетенции другого органа государственной власти или органа местного самоуправления?

2. Соответствуют ли нормы правового акта Конституции РФ? Не являются ли они нарушением прав субъектов, на которых эти нормы распространяются?

3. Правомерно ли соотношение прав и обязанностей граждан и государства в предлагаемом юридическом акте? Соответствуют ли его нормы международному праву и международным договорам России?

4. Соответствуют ли нормы правового акта действующим юридическим предписаниям, определяющим основы затронутых отношений? Для правовых актов, вводящих особенности регулирования определенных отношений для отдельных субъектов, — насколько правомерно и целесообразно выведение некоторых субъектов из-под действия существующего общего правила?

5. Порождает ли введение предлагаемого юридического предписания коллизии в системе права? Необходимо ли изменение действующих юридических положений (в том числе отмена действующих в настоящее время правовых актов)? Все ли необходимые юридические нормы подготовлены для принятия одновременно с данным актом?

6. Насколько полно по отношению к исходной проблеме определен предмет юридического регулирования и насколько необходимы нормы правового акта для достижения его целей (нельзя ли от них отказаться)?

7. Насколько полно в правовом акте реализованы положенные в его основу цели и принципы?

8. Определены ли процедуры реализации предложенных норм, порядок правоприменения и способы разрешения конфликтных си-

туаций? Является ли предлагаемая регламентация достаточной? Все ли необходимые нормы и их элементы имеются? Соотносятся ли права и обязанности, устанавливаемые данным правовым актом? Насколько конкретно и однозначно они определены?

9. Соответствует ли предлагаемый срок вступления в силу правового предписания возможностям задействованных органов и лиц по его реализации?

10. Насколько правильно проведено делегирование полномочий?

11. Для правового акта о внесении изменений и (или) дополнений в действующие юридические предписания — насколько удобна работа с имеющимся правовым актом и его изменениями, нет ли необходимости принятия правового акта в новой редакции (сведения всех накопленных и предлагаемых изменений в единый текст)?

12. Нет ли в правовом установлении ненормативных позиций, повторяющих имеющиеся нормы и правила?

13. Каков ожидаемый срок неизменного действия данного правового акта? Как можно его продлить? Есть ли правовые положения более общего характера, принятие или изменение которых потребует пересмотра данного юридического предписания? Когда предполагается это сделать?

14. Заложена ли возможность оценки эффективности правового акта (определена ли и насколько четко определена его цель)?

15. Можно ли обойти нормы правового установления? Каким образом?

Прежде всего для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта. Данное требование достигается двумя путями:

проверкой каждой нормы на предмет наличия в ее тексте коррупциогенных факторов;

сопоставлением каждого коррупциогенного фактора, предусмотренного методикой, со всеми нормами проекта нормативного правового акта на предмет их наличия.

Каждый выявленный коррупциогенный фактор должен быть описан, и должны быть предложены конкретные меры по его устранению из нормативного правового акта или его проекта.

## **2.2. Понятие коррупциогенных факторов и их виды**

Коррупциогенные нормы содержат коррупциогенные факторы, т. е. такие дефекты нормы, которые способствуют или могут способствовать коррупционным проявлениям, в том числе создавать условия для их формальной легитимности.

Под коррупциогенными факторами понимаются источник, причина коррупционного проявления, в том числе коррупционного правонарушения. Правовая норма обладает признаком коррупциогенности, т. е. потенциальной возможности коррупционного поведения, в то время как реальная причина (коррупциогенный фактор) связана с волевой сферой поведения человека.

Коррупциогенная норма порождает или может породить коррупционные правонарушения.

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

Методика устанавливает две группы типовых коррупциогенных факторов.

К первой группе относятся факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

- широта дискреционных полномочий;
- определение компетенции по формуле «вправе»;
- выборочное изменение объема прав;
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;

- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;

отсутствие или неполнота административных процедур;  
отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

Вторая группа — это факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:

наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;

злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами);

юридико-лингвистическая неопределенность.

### ***2.3. Основания и стадии проведения антикоррупционной экспертизы***

Под основаниями проведения антикоррупционной экспертизы понимаются обстоятельства, имеющие значение юридических фактов, связанные с назначением, проведением и реализацией подготовленных предложений.

К основаниям проведения экспертизы относятся:

разработка проекта нормативного правового акта;

выявление коррупционных практик на основе действующего нормативного правового акта, обнаруженных в ходе мониторинга правоприменения;

поступление информации от независимых экспертов и институтов гражданского общества о наличии коррупциогенных факторов в действующем нормативном правовом акте;

принятие решения уполномоченным должностным лицом о проведении сплошной проверки действующих нормативных правовых актов в определенной сфере на наличие коррупциогенных факторов;

поступление нормативного правового акта на государственную регистрацию в Минюст России.

Назначение антикоррупционной экспертизы является основанием для ее проведения, она включает в себя как организационные мероприятия, так и собственно ее проведение по определенной методике.

В ходе антикоррупционной экспертизы можно регламентировать последовательность совершаемых действий. Так, исполь-



зается следующее структурирование стадий (этапов) процесса проведения антикоррупционной экспертизы.

1. Подготовительная стадия, предусматривающая:  
сбор информации;  
выбор нормативного акта;  
анализ социальных (экономических отношений), которые регулируются выбранным нормативным актом.

2. Стадия проведения экспертизы, включающая:  
функциональный анализ деятельности органа власти (исходя из нормативного акта и ограничиваясь им);  
определение дискреционных полномочий;  
определение полномочий, касающихся юридических (физических) лиц, связанных с наложением на них некоторых ограничений, требований (контрольных процедур, требования предоставить информацию и т. п.);

сравнительный анализ указанных в предыдущем пункте полномочий в отношении нескольких законов;

заполнение таблицы предложений по уменьшению коррупциогенного потенциала;

подготовку текста заключения экспертизы (описательная часть и таблицы).

Антикоррупционная экспертиза в обязательном порядке проводится Минюстом России в следующие сроки:

проектов приказов Минюста России, нуждающихся в государственной регистрации, проектов федеральных законов, указов президента РФ, постановлений правительства РФ — в срок не более 10 рабочих дней;

проектов нормативных правовых актов в случае выявления в них коррупциогенных факторов — в срок не более двух рабочих дней.

При выявлении в проекте нормативного правового акта субъекта РФ, уставе муниципального образования (муниципальном правовом акте о внесении изменений в устав) коррупциогенных факторов территориальные органы Минюста России направляют заключения по результатам проведения антикоррупционной экспертизы соответственно в орган государственной власти субъекта РФ, принявший акт, главе муниципального образования, представившему муниципальный правовой акт на государственную реги-

страцию. Копии указанных заключений направляют также в органы прокуратуры.

В случае выявления коррупциогенного фактора в нормативном правовом акте, представленном на государственную регистрацию, Минюст России или его территориальное подразделение отказывает в регистрации такого акта и возвращает его издавшему органу с указанием коррупциогенного фактора. В течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта, в регистрации которого отказано, и направляет копию этого документа в Минюст России.

#### ***2.4. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы***

Результаты проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы) отражаются в заключениях, подготовленных по установленной форме и оформленных на бланке территориального органа Минюста России.

В заключении отражаются все положения нормативного правового акта, его проекта или иного документа, в котором выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения Методики.

Заключение носит рекомендательный характер. Однако следует иметь в виду, что оно готовится по результатам правовой экспертизы при государственной регистрации нормативного правового акта или устава муниципального образования, что практически исключает возможность игнорирования сделанных выводов.

Заключение подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, разрабатывающим проект нормативного правового акта. Также обязательным является ответ на заключение, подготовленное по результатам рассмотрения гражданином или организацией, проводившей независимую экспертизу,

кроме тех случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении, подготовленном по форме, утверждаемой Минюстом России.

Кроме собственно формальных разделов, включающих общие сведения и перечисление норм права, регулирующих основы проведения антикоррупционной экспертизы, заключение независимого эксперта должно включать анализ выявленных недостатков с учетом аргументированной позиции эксперта или группы экспертов; по возможности вывод о наличии либо отсутствии отрицательных последствий принятия и внедрения исследуемых положений; выводы по результатам экспертизы, содержащие рекомендации к принятию или доработке акта.

Заключение независимого эксперта целесообразно структурировать на вводную, исследовательскую и заключительную части.

Во вводной части содержатся обычно следующие положения: наименование экспертного заключения. Если экспертное заключение проводится повторно, то указывается его вид («повторная экспертиза»);

место, номер (при необходимости) и дата составления экспертного заключения;

цель проведения экспертизы;

предмет экспертизы и сведения об органе, издавшем правовой акт или разработавшем проект нормативного правового акта, реквизиты акта;

сроки проведения экспертизы;

дата размещения нормативного правового акта (проекта) на сайте разработчика или дата поступления акта на экспертизу, начиная с которой исчисляются сроки производства экспертизы;

правовое основание для производства экспертизы (размещение проекта нормативного правового акта на сайте разработчика, поступление на экспертизу, правовое оформление отношений с разработчиком нормативного правового акта, если заключено соглашение, контракт, договор и т. п.);

методическое основание для проведения экспертизы (перечень официальных источников и литературы, использованных при проведении экспертизы).

В исследовательской части приводятся обнаруженные коррупциогенные факторы, коррупционные риски. Эксперт должен обоснованно и подробно аргументировать суждения, вытекающие из исследования.

Выводы рекомендуется оформлять в табличной форме: в левой колонке указывается исследуемый пункт (часть, подпункт) нормативного правового акта или его проекта, в правой — коррупциогенный фактор, коррупционный риск, иные замечания по этому пункту.

Заключительная часть экспертного заключения содержит выводы эксперта, которые должны отличаться четкостью, исключать двусмысленность и различные толкования, а также предложения и рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов.

В заключении должен быть предложен конкретный способ устранения коррупциогенных факторов:

- внесение изменений в нормативный правовой акт;
- отмена нормативного правового акта (или его отдельных норм);
- разработка и принятие нового нормативного правового акта.

Выбор способа относится к компетенции эксперта.

Экспертное заключение подготавливается путем составления описательной и табличной частей, с обязательным освещением следующих позиций:

- наименование нормативного правового акта (рабочее наименование проекта нормативного правового акта);
- тип нормативного правового акта;
- перечень норм, в которых обнаружены коррупциогенные факторы;
- описание обнаруженных в нормах коррупциогенных факторов;
- рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов и устранению (коррекции) норм, их содержащих;
- указание на наличие в рассматриваемом нормативном правовом акте положений, способных снизить опасность коррупционных проявлений, и рекомендаций по их включению;
- вывод по результатам оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность;

- таблица, содержащая коррупционные нормы, возможные коррупционные проявления, рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов и исключению (коррекции) норм, их содержащих;

- дата и подпись эксперта.

Данная таблица отражает все известные на сегодня типичные коррупциогенные факторы.

Вместе с тем ее можно усовершенствовать путем добавления столбца, содержащего указание на возможные коррупционные действия и последствия наличия в нормативном правовом акте типичных коррупциогенных факторов, с тем чтобы эксперт мог проиллюстрировать опасность коррупциогенного фактора.

Кроме того, необходимо отказаться от ссылки в последней строке на другие коррупциогенные факторы. Формула «другие коррупциогенные факторы» создает опасность негативной оценки нормативного правового акта либо его проекта, основанной на приведении факторов, не предусмотренных Методикой. При определении других коррупциогенных факторов эксперт будет ссылаться на собственный опыт и знания, а не на процедуры, предусмотренные Методикой. Таким образом, возникает опасность нарушить требование о проверяемости результатов оценки нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность.

## Литература

### Основная

1. Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 // Российская юстиция. — 2004. — № 4.

2. Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 27.01.1999 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2009. — № 20, ст. 2394.

3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. — 2008. — 30 дек.

4. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. — 2009. — № 29, ст. 3609.

5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 17.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. — 1992. — 18 февр.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. — 2010. — 05 марта.

7. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.05.2008 № 496-ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению противодействия коррупции» // СЗ РФ. — 2008. — № 21, ст. 2407.

8. Приказ Минфина Российской Федерации от 12.07.2010 № 70н «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства финансов Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 16.08.2010 № 18157) // Российская газета. — 2010. — 20 авг.

9. Приказ Минюста России от 01.04.2010 № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

и уставов муниципальных образований» // Российская газета. — 2017. — 21 апр.

10. 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 Минюста России» // Российская газета. — 2013. — 18 окт.

11. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. — 2010. — № 10.

12. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 01.06.2012 № 117 (ред. от 10.03.2015) «О мерах по профилактике коррупции в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

13. Приказ Минобрнауки Российской Федерации от 07.10.2009 № 375 (ред. от 18.12.2013) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства образования и науки Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте Российской Федерации 27.10.2009 № 15139) // Российская газета. — 2009. — 18 окт.

14. Постановление Центризбиркома Российской Федерации от 24.11.2010 № 228/1503-5 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

15. Закон Ярославской области от 09.07.2009 № 40-з (ред. от 04.04.2016 г.) // Губернские вести. — 2009. — 13 июля.

### **Дополнительная**

16. Кудашкин, А. В. Антикоррупционная экспертиза : теория и практика : научно-практическое пособие / А. В. Кудашкин. — М. : Инфра-М, 2012.

17. Денисов, Г. И. Юридическая техника : теория и практика / Г. И. Денисов // Журнал российского права. — 2005. — № 8. — С. 86–96.

18. Газимзянов, Р. Р. Объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов : понятие и виды / Р. Р. Газимзянов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов ; сост. Е. Р. Россинская. — М. : Проспект, 2010.

19. Долотов, Р. О. Объекты и субъекты антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов / Р. О. Долотов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов ; сост. Е. Р. Россинская. — М. : Проспект, 2010.

20. Избачков, Ю. С. Новая методика проведения антикоррупционной экспертизы / Ю. С. Избачков, К. Е. Рыбак // Военно-юридический журнал. — 2010. — № 10. — С. 9–13.

21. Анализ коррупциогенности законодательства : Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М. А. Краснов, Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров и др. ; под ред. В. Н. Южакова. — М. : Статут, 2004. — С. 59–60.

22. Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М. А. Краснов, Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров, К. И. Головщинский, В. Н. Южаков ; под ред. В. Н. Южакова. — М. : Статут, 2004. — С. 51.

23. Кудрявцев, В. Л. Антикоррупционная экспертиза : вопросы теории и методики производства / В. Л. Кудрявцев // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов ; сост. Е. Р. Россинская. — М. : Проспект, 2010.

24. Нестеров, А. В. Соотношение понятий «проверка» и «экспертиза» в антикоррупционной деятельности / А. В. Нестеров // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов ; сост. Е. Р. Россинская. — М. : Проспект, 2010.

25. Попов, И. А. О некоторых проблемах нормативно-правового и организационно-методического обеспечения антикоррупционной экспертизы / И. А. Попов // Антикоррупционная экс-



пертиза нормативно-правовых актов и их проектов ; сост. Е. Р. Россинская. — М. : Проспект, 2010.

26. Правоприменение : теория и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. — М. : Формула права, 2008. — С. 96.

27. Россинская, Е. Р. Правовые и методологические проблемы антикоррупционной экспертизы / Е. Р. Россинская // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов ; сост. Е. Р. Россинская. — М. : Проспект, 2010.

28. Россинская, Е. Р. Специальные юридические знания и судебно-нормативные экспертизы / Е. Р. Россинская // ARGUMENTUM AD JURIDICUM. ВЮЗИ — МЮИ — МГЮА : Труды. Т. 2. — М. : МГЮА, 2006.

29. Сборник материалов по противодействию коррупции / под общ. ред. Ю. Л. Воробьева, Е. Г. Тарло. — М. : Известия, 2009.

30. Соколов, А. Ф. Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / А. Ф. Соколов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов ; сост. Е. Р. Россинская. — М. : Проспект, 2010.

31. Талапина, Э. В. Об антикоррупционной экспертизе / Э. В. Талапина // Журнал российского права. — 2007. — № 5.

32. Талапина, Э. В. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Э. В. Талапина, В. Н. Южаков ; под ред. В. Н. Южакова. — М. : Центр стратегических разработок ; Статут, 2007. — С. 56.

33. Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс : Полный курс / Ю. А. Тихомиров. — М. : Изд-во М. Ю. Тихомирова, 2005. — С. 188.

34. Чайка, Ю. Основные задачи и направления деятельности правоохранительных органов в борьбе с коррупцией / Ю. Чайка // Проффессионал. — 2009. — № 6. — С. 9.

### **Интернет-ресурсы**

35. Официальный сайт МВД России. — URL : <http://www.mvdiform.ru>

36. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — URL : <http://genproc.gov.ru>

37. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. — URL : <http://minjust.ru>

38. Официальный сайт Президента Российской Федерации. — URL : [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

39. Официальный сайт Федерального собрания РФ. — URL : [www.gov.ru](http://www.gov.ru)

40. Официальный сайт Государственной думы ФС РФ. — URL : [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru)

41. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. — URL : <http://government.ru>

42. Официальный сайт Конституционного суда Российской Федерации. — URL : [www.ksrf.ru](http://www.ksrf.ru)

Начальнику (руководителю)

---

(наименование структурного подразделения

---

соответствующего ведомства)

---

(ФИО)

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
по результатам антикоррупционной экспертизы

---

(наименование проекта нормативного правового акта,  
нормативного правового акта)

Правовым управлением в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и пунктом 2 «Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, проведена антикоррупционная экспертиза

---

(наименование проекта нормативного правового акта,  
нормативного правового акта)  
(далее — сокращенное название нормативного правового акта).

Вариант 1:

В представленном (сокращение) коррупциогенные факторы не выявлены.

Вариант 2:

В представленном (сокращение) выявлены коррупциогенные факторы\*.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается

---

(указываются предложения по устранению коррупциогенных факторов)

---

(наименование должности) (подпись) (расшифровка подписи)

---

\* Отражаются все положения нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта, в котором выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения Методики.

**Перечень  
наиболее распространенных недостатков  
проектов нормативных правовых актов, которые надлежит  
выявлять эксперту при проведении их правовой экспертизы\***

1. Эксперт, исследующий нормативный правовой акт, должен представлять наиболее распространенные недостатки нормативных правовых актов. Знания о них служат ориентиром для целенаправленного предметного анализа текста.

В связи с этим эксперту рекомендуется периодически анализировать недостатки, выявленные в ходе проведения правовой экспертизы, на предмет установления наиболее типичных именно для данных коллективов разработчиков нормативных ошибок, допускаемых подразделениями, с проектами нормативных правовых актов которых он постоянно работает.

2. Нормотворческие ошибки в общем плане предстают как неточность, неправильность либо ложность правовой нормы, которая влечет неблагоприятные социальные и правовые последствия.

Ошибки, допускаемые в процессе подготовки нормативного правового акта, носят разноплановый характер: в отношении содержания, формы, языка, структуры проекта и т. д. Все многообразие допускаемых нормотворческих ошибок можно свести в пять больших групп: юридико-идеологические, юридико-компетенционные, юридико-содержательные, юридико-языковые, юридико-технические.

3. Юридико-идеологические ошибки (ошибки концептуального плана):

- несогласованность проекта с принятыми нормами и тенденциями правовой политики развития российского законодательства, международного права;

- преждевременность издания (отсутствие необходимых экономических, социальных, правовых и иных условий);

---

\* Составлен по: Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: науч.-практ. пособие. М., 2011. С. 336–341.

- ложно поняты правовые интересы и неверно поставленные правовые цели;
- неверное определение предмета правового регулирования, его разнородность;
- неверное установление круга субъектов, которым адресуется нормативный правовой акт;
- неверное установление временных (хронологических) параметров действия нормативного правового акта и отдельных его норм;
- неверно избранные методы (способы) правового регулирования;
- несоответствие вида нормативного правового акта предмету правового регулирования; несогласованность проекта с утвержденными концепциями и основными направлениями развития регулируемой сферы.

Разновидностью ошибки такого рода является заведомая правовая пассивность нормативных актов ввиду отсутствия механизма реализации их норм или попросту их неэффективность.

4. Юридикто-компетенционные ошибки (ошибки в полномочиях по принятию (изданию) нормативного правового акта):

- завышение уровня правового регулирования (включение в проект нормативного правового акта норм, которые могут быть приняты только актом высшей юридической силы);
- занижение нормотворческой компетенции (принятие правовых норм входит в компетенцию других, нижестоящих, органов и должностных лиц);
- присвоение нормотворческой компетенции другим субъектам правообразования (других федеральных органов исполнительной власти, судебных органов и т. д.);
- отсутствие согласования проекта с соответствующими органами или должностными лицами.

5. Юридикто-содержательные ошибки (ошибки смысла и содержания нормативных правовых предписаний и других частей текста):

- несоответствие законопроекта Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международных договоров Российской Федерации, федеральным конституционным законам, другим актам высшей юридической силы;

- конкуренция проектируемых норм с ранее изданными нормативными правовыми актами по данному предмету регулирования, обладающими аналогичной юридической силой;

- нарушение логического построения проекта, непоследовательность и незавершенность изложения нормативного материала (наличие внутренних противоречий между его разделами, главами, частями, статьями и пунктами);

- неполнота нормативных предписаний проекта, в результате которой остаются правовые пробелы, восполнить которые был призван данный проект;

- дублирование норм проекта с правовыми нормами, содержащимися в ранее изданных нормативных правовых актах, а равно внутреннее дублирование;

- наличие большого числа бланкетных и отсылочных норм, затрудняющих целостное восприятие предмета, целей и способов правового регулирования;

- нормативные излишества (излишняя детализация и конкретизация нормативного правового регулирования, установление многочисленных неоправданных правил, необоснованное сужение правового усмотрения субъектов правоприменения);

- избирательность норм проекта нормативного правового акта в пользу одних органов и подразделений («правовые предпочтения»);

- абстрактность и неопределенность нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, а также изменению в связи с принятием проекта; несоответствие вносимых изменений текстам изменяемых нормативных правовых актов.

6. Юрико-языковые ошибки (погрешности стиля и языка нормативных правовых предписаний):

- смешение элементов разных стилей языка в тексте проекта (использование наряду с официально-деловым языком литературного, научного и т. д.);

- применение в ущерб смыслу сложных грамматических конструкций, предполагающих многочисленные причастные и деепричастные обороты;

- отступления от унифицированных схем-шаблонов, предусмотренных для конкретных видов нормативных правовых актов и конкретных юридических конструкций;

- использование конструкций, не выражающих государственную волю в явном виде (вместо конструкций «субъект обязан», «субъект должен» используются такие, как «субъект делает», «субъект выполняет»);

- использование словосочетаний, правовое содержание которых неопределенно (например, «повышенное внимание»);

- неправильное употребление синонимов (часто не делается, например, различий между «договором» и «контрактом»);

- отождествление паронимов (близких по звучанию родственных слов) (во многих случаях разработчики путают, например, многозначные глаголы «представить» и «предоставить»);

- неоправданное употребление профессиональной жаргонной лексики («контрактник», «срочник», «беспредел», «отмывание денег» и т. п.);

- неправильное написание наименований государственных органов, государственных названий;

- неправильное употребление предлогов (особенно «по», «о», «об», «в», «на»);

- неправильное склонение числительных;

- неудачное использование книжной лексики («прогнозирует» — «предваряет», «испрашивать» — «запрашивать», «увязывать» — «связывать» и т. д.);

- использование тавтологических выражений («следует отметить следующие особенности документов»);

- употребление оборотов, содержащих лишние слова, многословие («совместное сотрудничество», «временная отсрочка», «июль месяц» и т. д.).

Много погрешностей допускается при использовании понятийного ряда. К числу таких распространенных недостатков относятся:

- произвольное использование юридических понятий и терминов;

- неконкретность, избыточность понятий и суждений;

- несоответствие определений одного и того же понятия в предлагаемом проекте и ранее изданных нормативных правовых актах по этому же предмету;

- использование устаревших понятий;



- использование не утвердившихся как в юридической науке, так и на практике терминов;
- употребление неизвестных терминов в общеизвестном значении и общеизвестных терминов в новом значении;
- отсутствие понятийной согласованности: между понятиями разных отраслей законодательства; между понятиями законодательства и общераспространенными (социальными) понятиями;
- наличие понятий без дефиниций (в том числе в подзаконных актах), их дублирование, двусмысленность и неточность;
- отсутствие дифференцированного подхода к используемым понятиям (например, «сокрытый доход», «заниженный доход», «сокрытый объект налогообложения», «неучтенный объект налогообложения»);
- алогизмы;
- применение оценочных слов («разумный», «добросовестный», «качественно», «полезный»).

7. Юрико-технические ошибки — это ошибки в оформлении проекта нормативного правового акта:

- неправильность расположения реквизитов;
- неверное оформление сносок и примечаний, их неправильное применение;
- отсутствие или неправильное указание источников официального опубликования нормативных правовых актов, на которые делается ссылка в проекте;
- громоздкость наименований заголовков, названий разделов, глав, статей;
- неверная рубрикация частей проекта;
- расхождение между названиями документов, указанными в основной (приказной) части проекта, и их названиями, указанными в приложении;
- использование неверных наименований документов, на которые даются ссылки в тексте проекта;
- неправильное написание дат.

## Оглавление

Список сокращений.....	5
Учебная программа курса «Антикоррупционная экспертиза» .....	7
Тема 1. Общие положения методики антикоррупционной экспертизы.....	8
Тема 2. Методика проведения антикоррупционной экспертизы.....	27
Литература .....	38
Приложения .....	43

Учебное издание

# **Антикоррупционная экспертиза**

Учебно-методическое пособие

Составитель

**Соколов Александр Федорович**

Редактор, корректор М. Э. Левакова

Верстка М. Э. Леваковой

Подписано в печать 16.08.17. Формат 60×84 1/16.

Усл. печ. л. 3,02. Уч.-изд. л. 2,0.

Тираж 12 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен

в редакционно-издательском отделе ЯрГУ

Ярославский государственный университет

им. П. Г. Демидова.

150003, Ярославль, ул. Советская, 14.

