

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Южаков В.Н., Бошно С.В., Ефремов А.А.,
Цирин А.М.,**

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И
ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ
АКТОВ: СТАНОВЛЕНИЕ, ОПЫТ И
ПЕРСПЕКТИВЫ**

Москва 2014

Аннотация. В работе представлены: история становления АЭ НПА (в 1998 - 2007 годах); оценка опыта внедрения и применения АЭ НПА; анализ исследований по вопросам организации и проведения АЭ НПА, выполненных в 2009-2013 годах; результаты анализа и оценки перспектив развития АЭ НПА, предложения по повышению результативности АЭ НПА подготовленные с позиции реализации стартового потенциала АЭ НПА.

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2013 год.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Предыстория и становление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (АЭ НПА)	8
2 Правовое регулирование и опыт АЭ НПА с позиций ее стартового потенциала	34
3 Предложения по повышению результативности АЭ НПА	73
Заключение	92
Список использованных источников	94

Введение

Наличие корней коррупции в российском законодательстве и необходимость «наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства» были публично признаны Президентом Российской Федерации еще в 2004 году.¹

В 2008 году Национальный план противодействия коррупции определил “совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации” как меру по профилактике коррупции, подлежащую законодательному закреплению.² В том же году Федеральным законом «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов» была определена как одна из мер по профилактике коррупции.³

В соответствии с ним Правительством Российской Федерации была утверждена первая версия методики и правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (далее также – АЭ НПА).⁴ В 2009 году Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» основные требования к содержанию и проведению АЭ НПА были установлены законодательно.⁵ В соответствии с ними Правительством Российской Федерации в 2010 году установлены действующие правила и методика проведения АЭ НПА.⁶

¹ Президент Российской Федерации Путин В.В. Вступительное слово на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г.// <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/01/58986.shtml>

² Национальный план противодействия коррупции// Утверждён Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568

³ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»//ст.6

⁴ Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции// Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 195; Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции// Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 196 – оба документа признаны утратившими силу в 2010 году.

⁵ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 г. "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"

В соответствии с этими решениями АЭ НПА целенаправленно проводится Минюстом России, Генеральной прокуратурой России, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, независимыми экспертами.

Однако несмотря на то, что АЭ НПА уже несколько лет применяется как официально признанный и нормативно регулируемый инструмент профилактики коррупции, необходимость повышения ее эффективности уже общепризнана. “Совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение её результативности” прямо предусмотрено действующей Национальной стратегией противодействия коррупции.⁷

Результативность и эффективность становится важной проблемой применения АЭ НПА и как инструмента нормотворчества, и как инструмента профилактики коррупции. Соответственно, исследовательской проблемой становится понимание оснований недостаточной результативности и эффективности АЭ НПА.

В качестве исследовательской гипотезы работы, отраженной в настоящем докладе, авторы предположили, что, по крайней мере, одним из таких оснований является неполное, недостаточно системное использование потенциала АЭ НПА – как сформированного при становлении самой идеи, принципов, инструментов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, так и выявленного при последующем теоретическом осмыслении практики (опыта) ее применения.

В целях проверки этой гипотезы проанализировано использование потенциала АЭ НПА по таким параметрам как:

- оценка проблемы, породившей необходимость АЭ НПА;
- стартовая идея по решению проблемы;
- цели и задачи АЭ НПА;
- подходы к пониманию (формированию) АЭ НПА (устранению коррупционных рисков, создаваемых или/и поддерживаемых НПА);
- статус института АЭ НПА в противодействии (профилактике) коррупции;
- объекты и субъекты АЭ НПА;
- предмет АЭ НПА;

⁷ Национальная стратегия противодействия коррупции//Утверждена Указом Президента Российской Федерации 13 апреля 2010 года № 460

- статус института АЭ НПА в нормотворческом процессе, в том числе соотношение АЭ НПА и анализа коррупциогенности разрабатываемых проектов НПА;
- принципы проведения АЭ НПА;
- методика АЭ НПА включая такие ее инструменты как:
 - статус методики АЭ НПА;
 - содержание методики АЭ НПА;
 - основания признания правовой формулы, дефекта нормы коррупциогенным фактором;
 - типология и состав, подлежащих выявлению и устранению коррупциогенных факторов;
 - определение коррупциогенных факторов;
 - идентификация коррупциогенных факторов в ходе АЭ НПА;
 - внутренние правила АЭ НПА;
- порядок (правила) организации АЭ НПА, в том числе:
 - задачи (требования) в отношении выявленных коррупциогенных факторов;
 - мониторинг АЭ НПА, в том числе правоприменения законодательства об АЭ НПА и мониторинг ее результативности, в том числе проверка качества АЭ НПА.

По всем указанным параметрам потенциала АЭ НПА проведено исследование и дана оценка полноты и системности их реализации и использования. Во-первых - в отношении становления технологии АЭ НПА. Во-вторых – в отношении действующего правового регулирования и практики применения АЭ НПА. В-третьих - в отношении теоретического осмысления опыта применения АЭ НПА для снижения (устранения) коррупционных рисков, создаваемых (поддерживаемых) нормативными правовыми актами (их дефектами). Такая оценка впервые проведена, в том числе, с позиций стартового понимания проблемы коррупциогенности российских нормативных правовых актов, первоначально заявленных целей, задач и усилий по решению этой проблемы, их первоначально заявленных инструментов.

В целом исследовательская гипотеза исходит из того, что для повышения результативности и эффективности АЭ НПА необходимо, в том числе, понимание и учет истории становления и контекста проблем, возникающих при использовании

этого инструмента профилактики коррупции, в том числе действующей методики проведения АЭ НПА.

По всем исследованным параметрам потенциала АЭ НПА – в случаях и в части подтверждения исследовательской гипотезы – подготовлены предложения по повышению результативности и эффективности использования потенциала АЭ НПА.

1 Предыстория и становление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (АЭ НПА)

Массовую коррупцию вызывает, в том числе, несовершенство законов и подзаконных нормативных правовых актов (далее также – НПА). Любая возможность толковать нормативный правовой акт неоднозначно позволяет чиновникам использовать его в своих интересах, умножает коррупционные риски применения тех правил, которые утверждаются нормативными правовыми актами. В настоящее время эти положения являются, по существу общепризнанными. Реальность и серьезность этой «правовой» базы коррупции, ее распространенность и системность признана как в международных, так и в российских правовых актах и политических установках. Однако, осознание наличия «правовых основ» коррупции и необходимости целенаправленной работы по их устранению началось не так давно: в конце прошлого - начале нынешнего века. Одним из результатов этого осознания в России стал институт АЭ НПА.

Краткое описание основных шагов в этом направлении – в том числе, составляющих их событий и продвижения при каждом из них в понимании проблемы и целей, в разработке подходов к их решению (достижению) и необходимых для этого инструментов - поможет лучше понять и сегодняшнее состояние этого института и перспективы его развития.

Шаг 1: 1998 -2003 годы. Этот период можно охарактеризовать как предысторию становления АЭ НПА. Хотя предыстория всегда содержит в себе и начало истории. В эти годы в экспертном сообществе были осознаны проблема коррупционности российских нормативных правовых актов и необходимость ее существенного снижения.

Судя по международным антикоррупционным документам, до конца 20 века законодательство рассматривалось в контексте борьбы с коррупцией только как ее инструмент.

Характерна постановка вопроса в Европейской конвенции «Об уголовной ответственности за коррупцию»: «Государства-члены Совета Европы ... будучи

убеждены в необходимости проводить в первоочередном порядке общую уголовную политику, направленную на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и превентивных мер»⁸.

Иногда при анализе истории АЭ НПА такая постановка вопроса рассматривается как прообраз антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. На наш взгляд, это не так. Напротив, в этой постановке вопроса законодательство, включение в него превентивных антикоррупционных норм рассматривается только как инструмент противодействия коррупции. И это, безусловно, правильная постановка вопроса. Но здесь учтена только одна сторона медали – возможность положительной роли НПА в противодействии коррупции и еще не учтена обратная сторона медали: еще не признана возможность негативной роли законодательства в качестве «правовой основы» коррупции.

Забегая вперед, это признание на высоком международном уровне было сделано только в 2003 году – в принятой Генеральной ассамблеей ООН 31 октября 2003 года Конвенции Организации Объединенных Наций, п. 3 статьи 5 которой требует: «Каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней»⁹. Это требование может рассматриваться как прообраз антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. По крайней мере, в России это требование Конвенции ООН действительно было воспринято и оказало действие как основание для разработки, а затем и для принятия этой технологии повышения адекватности правовых документов «с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

В России на рубеже 90-х годов прошлого века и начала 00-х годов нынешнего века также произошло изменение в отношении к роли законодательства (и шире – нормативных правовых актов) в отношении коррупции: оно стало восприниматься не только как инструмент противодействия коррупции (хотя это принципиально важный момент), но и как (к сожалению) в определенных смыслах «правовая база» коррупции.

Основные события этого периода.

⁸ Европейская конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» (Страсбург, 27 января 1999 г.) // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов. Сборник документов. – М.:ИНФРА-М, 2004, с.297.

⁹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Там же, с. 50.

Главными событиями в этот период были экспертные обсуждения проблемы правовых предпосылок коррупции – в фонде «ИНДЕМ», Центре стратегических разработок, ГУ – Высшая школа экономики. Наиболее ранней задокументированной работой в этом направлении является работа, проводившаяся под руководством Г.А. Сатарова и М.А. Краснова в фонде «ИНДЕМ» уже с конца 90-х годов. В докладе Фонда ИНДЕМ “Коррупция в России: кто кого?” среди прочих прямых антикоррупционных мер составители упомянули совершенствование законодательства, которое должно осуществляться по следующим направлениям: распутывание противоречий и прояснение туманностей в действующем законодательстве, поскольку все это создает возможность для чиновного произвола и коррупции; "закрытие" многочисленных отсылочных норм в действующих законах. В докладе предлагались и конкретные практические шаги в направлении борьбы с несовершенными нормами права в виде ужесточения контроля над ведомственным нормотворчеством и учреждения постоянно действующей экспертизы законодательства на «антикоррупционность».¹⁰

Одним из результатов этой работы стала выполненная в 2001 году по инициативе и под руководством Г.А. Сатарова и М.А. Краснова работа К.И. Головщинского на тему «Коррупциогенность правовых норм». В этой работе впервые применительно к нормам права было дано определение понятия «коррупциогенный фактор» и использован термин «коррупциогенные нормы». Термин «коррупциогенный фактор» было предложено использовать для обозначения “несовершенства норм права, повышающих вероятность коррупции»¹¹. В качестве коррупциогенных факторов были рассмотрены «завышенные требования нормы права», «дискреционные полномочия», «отсылочные нормы», «конфликт интересов».

В 2002 - 2003 годах тема «несовершенств законодательства», способствующих коррупции, требования очищения российского законодательства от норм (и дефектов норм), которые могут быть использованы и используются в коррупционных целях, уже достаточно широко обсуждалась представителями экспертного сообщества (фонда «Индем»; Центра стратегических разработок,

¹⁰ <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/index.htm>

¹¹ Головщинский К.И. Коррупциогенность норм права. Дипломная работа. – М.: МГУ, 2001, с. 15. При этом автором для этих целей был использован термин «коррупциогенный фактор», предложенный С. В. Максимовым, определившим его в более широком контексте как “явление или группа явлений (факторный комплекс), порождающих или способствующих порождению или росту коррупции” (С. В. Максимов. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000, стр. 53).

Национального антикоррупционного комитета и других), Счетной палатой Российской Федерации, ГУ – Высшая школа экономики. Были сформулированы предложения по технологии устранения коррупционности законодательства.¹²

Был накоплен первый опыт анализа и оценки правовых актов с точки зрения их коррупциогенности.

В этот период произошло существенное продвижение к созданию института АЭ НПА. Прежде всего, было осознано и началось публичное признание того, что:

- в борьбе с коррупцией законодательство не только инструмент борьбы («субъект борьбы с коррупцией»), но и объект в этой борьбе (объект противодействия коррупции);
- коррупции способствует не только «плохое» правоприменение, но и «плохое» законодательство;
- «плохим» в этом контексте является законодательство, прямо способствующее коррупции через закон в целом или его отдельные, создающие коррупционные риски нормы, их специфические дефекты;
- нужно не только включать в законодательство превентивные антикоррупционные нормы («европейский рецепт»), но и устранять из них коррупциогенные факторы («российское дополнение» к «европейскому рецепту»).

Основной результат этого периода: в экспертном сообществе сформировалась позиция - для противостояния коррупции нужны не только улучшение правоприменения, «антикоррупционное законодательство» и превентивные антикоррупционные нормы в законодательстве, но и борьба с «коррупциогенностью законодательства». Были сформулированы понятия «коррупциогенный фактор», «коррупциогенные нормы».

Шаг 2. 2004 год. В этот короткий период произошло «опубликование» проблемы коррупциогенности законодательства и были разработаны первые технологии (методики) ее решения.

¹² Исследования коррупциогенности отдельных законопроектов и законодательных актов были выполнены, например, М.А. Красновым, К.И. Головщинским, Э.В. Талапиной, В.Н.Южаковым по заданиям/заказам Счетной палаты России, Комиссии по противодействию коррупции Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, ГУ – ВШЭ. Например, в 2003 году в Государственном университете «Высшая школа экономики» по заказу Счетной палаты Российской Федерации была выполнена НИР «Исследование проблемы коррупциогенности законодательства и влияние административной реформы на ее снижение».

Основные события периода. Первым событием стало выступление Президента России В.В. Путина на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г., в котором идея снижения коррупциогенности законодательства впервые получила политическую поддержку. Как уже отмечалось, в этом выступлении Президент России впервые публично признал, что «корни коррупции ... подпитываются некачественным законодательством». В этом же выступлении была сформулирована и задача по устранению этих корней: «Необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства».¹³ Поставленная Президентом России задача позволила, с одной стороны, привлечь к необходимости устранения правовых корней коррупции внимание более широкого круга органов государственной власти и обеспечить накопление практического опыта проведения экспертизы законодательства на коррупциогенность, а с другой – подготовило почву для ее правового регулирования.

Другим событием этого периода стало объединение усилий различных групп работающих в этом направлении экспертов. В апреле 2004 года в Центра стратегических разработок в рамках его проекта «Анализ и мониторинг коррупциогенности федерального законодательства и его применения» был проведен семинар (рабочее совещание) по одноименной теме, на котором с участием авторов были обсуждены все выявленные предложения по снижению коррупциогенности законодательства.

Публикации. По итогам обсуждения участниками семинара в том же 2004 году была подготовлена и издана брошюра «Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательных актов».¹⁴ Содержащаяся в ней Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательных актов (далее также – Памятка эксперту) была подготовлена Э.В.Талапиной и М.А.Красновым. Она была подготовлена как первый шаг в создании методик анализа коррупциогенности законодательства. Предложенная в Памятке эксперту методика анализа коррупциогенности (прообраза АЭ НПА) нацелена на выявление в законодательных актах и их проектах **наиболее типичных** коррупционных факторов. Любая норма

¹³ Президент Российской Федерации Путин В.В. Вступительное слово на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г.// <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/01/58986.shtml>

¹⁴ Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта.//М.А.Краснов, Э.В.Талипина, Ю.А.Тихомиров, В.Н.Южаков/по ред. В.Н.Южакова – М.: Статут, 2004.

законопроекта (и действующего закона), в которой обнаруживается коррупционный фактор, признается коррупциогенной (то есть, она может быть использована для извлечения ненадлежащей выгоды, получения административной ренты) и должна быть устранена или скорректирована, так, чтобы она не создавала «правовые» предпосылки коррупции. Во втором случае из нее должен быть устранен выявленный коррупционный фактор. Памятка эксперту была нацелена на то, чтобы «приблизить момент, когда анализ на коррупциогенность и соответствующая коррекция правовых норм по результатам этого анализа станут обязательным условием разработки и принятия новых законодательных актов».¹⁵

В том же году участниками проекта были изданы еще две публикации, существенно способствовавшие продвижению идеи целенаправленной работы по снижению коррупциогенности российского законодательства.¹⁶

Продвижение. В этот период – в рамках указанных событий и публикаций – произошло следующее продвижение в направлении становления института АЭ НПА:

1. Высказана публичная политическая поддержка работе, направленной на то, чтобы «наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства».

2. Конкретизировано понимание проблемы коррупциогенности законодательства - «заложена в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм»¹⁷ или (с другой стороны медали) - наличие коррупционных проявлений (коррупционных рисков, коррупционных практик, коррупционных рынков), основанных на правовых нормах (заложенных в них дефектах, правовых формул). Распространенность коррупции обусловлена и распространенностью таких правовых предпосылок коррупции.

3. Был сформулирован базовый подход к формированию методики АЭ НПА и ее проведению – выявлению и устранению подлежат положения НПА и их проектов (в более поздней интерпретации – правовых формул и дефектов норм), которые, так или иначе способствуют коррупционным практикам, созданию коррупционных рынков.

¹⁵ Там же, с. 5.

¹⁶ Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2004; Тихомиров Ю. Преодолевать коррупциогенность законодательства// Право и экономика – 2004, № 5.

¹⁷ Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. – с. 6.

4. Де-факто была создана (хотя и не формализована) технология обоснования отнесения правовых формул и дефектов норм к коррупциогенным факторам: основанием такого отнесения являются наличие коррупционных практик, основанных на этих правовых формулах или дефектах норм, или моделирование таких коррупционных практик, показывающее, что эти правовые формулы или дефекты норм могут быть использованы в коррупциогенных целях.

5. Был сделан выбор первоочередной (для разработки и освоения) технологии экспертизы коррупциогенности законодательства (прообраза АЭ НПА): в первую очередь должны быть выявлены и устранены наиболее типичные и формализуемые проявления коррупциогенности в тексте законодательного акта.

6. Обоснована необходимость выявления и дано описание 11 видов типичных коррупциогенных факторов, рассмотрены возможности их идентификации (в число типичных коррупциогенных факторов включено и отсутствие некоторых обязательных превентивных антикоррупционных норм).

7. Сформулированы предложения по технологии проведения анализа/диагностики коррупциогенности (в том числе, по требованиям к заключениям по их результатам).

Важно обратить внимание, что в этот период обозначилась, по крайней мере, одна развилка в становлении технологии снижения коррупциогенности законодательного акта (прообраза АЭ НПА). Она связана с возможностью пойти по пути *анализа* коррупциогенности или по пути *оценки* коррупциогенности исследуемого акта. Эти возможности были реализованы, соответственно, в методике анализа коррупциогенности и в методике диагностики коррупциогенности законодательного акта.¹⁸

Обе методики отражали единый выбранный подход в формировании методики АЭ НПА и ее проведению – выявлению и устранению подлежат положения законодательного акта и законопроекта (в более поздней интерпретации – правовых формул и дефектов норм), которые так или иначе способствуют коррупционным практикам. Этот выбор подхода к работе по снижению коррупциогенности НПА и к разработке методики этой работы был отказом от неструктурированного поиска в НПА «всего плохого», способствующего коррупции к структурированному

¹⁸ Первая возможность была представлена в книге «Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательных актов». Вторая - в книге «Диагностика коррупциогенности законодательства».

изучению и устранению конкретных, в том числе типичных коррупционных рисков, создаваемых НПА.

Различались они, прежде всего:

а) Необходимостью оценивать степень коррупционной угрозы, создаваемой выявленным коррупциогенным фактором. В методике диагностики это признавалось необходимым. В методике анализа – не требуется давать оценку степени коррупционных угроз, создаваемых выявляемыми коррупциогенными факторами. Достаточно обосновать, что это положение (правовая формула, дефект нормы) создает или может создать благоприятные условия для коррупционных практик, извлечения коррупционной выгоды (легитимизируют коррупционные практики или приготовление к ним, создают дополнительные соблазны, выводят из-под ответственности...).

б) Основаниями для принятия решений о необходимости устранения выявленных коррупциогенных факторов. В методике диагностики такое решение должно приниматься только в отношении тех коррупциогенных факторов, которые получили у экспертов оценку высокой степени коррупционной угрозы. При констатации наличия коррупциогенного фактора экспертами проводится еще и экспертная оценка (например, от 1 до 5 баллов) степени создаваемой им коррупционной угрозы. Рекомендация по устранению дается только в отношении тех коррупциогенных факторов, которым эксперты поставили «высокие оценки» создаваемых ими коррупционных рисков.

В методике анализа устранению подлежит любой выявленный коррупциогенный фактор уже на том основании, что он поддерживает или может поддерживать коррупционную практику. Любой выявленный коррупциогенный фактор должен быть устранен, чтобы не допустить самой возможности коррупционных практик.

Основные результаты этого периода: политическое признание важности задачи; выбор приоритетного направления развития технологии работы по снижению коррупциогенности российского законодательства; разработка основы этой технологии – типологии коррупциогенных факторов; разработка и публикация первых методик снижения коррупциогенности российского законодательства.

Шаг 3. 2005 - 2008 годы. В этот период экспертиза (анализ) законодательства на коррупциогенность получила правовой статус. Началась ее активная апробация, масштабирование и внедрение. Продолжилось развитие методики ее проведения.

Основные события периода:

- принятие Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 -2008 годах¹⁹, содержащей, в том числе, требования по проведению экспертизы НПА на коррупциогенность (2005г.);
- подготовка и согласование экспертным сообществом на площадке Центра стратегических разработок Рабочей программы развития антикоррупционной экспертизы законодательных и иных правовых актов (далее также – Рабочая программа) (2005 г.);
- апробация технологии экспертизы законодательных актов на коррупциогенность (на основе Памятки эксперту) в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации (весь период);
- реализация требований Концепции административной реформы по экспертизе НПА и проектов НПА на коррупциогенность (весь период);
- продолжение тренингов по освоению методики экспертизы НПА (и их проектов) на коррупциогенность (весь период);
- круглые столы, семинары по реализации Рабочей программы (ЦСР) (весь период);
- международная конференция: Казахстан (Астана, Институт законодательства Республики Казахстан, 2006 г.);
- утверждение Национального плана противодействия коррупции²⁰, включающего требования по проведению АЭ НПА (и их проектов) (2008г.);
- принятие Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, законодательно определившего статус АЭ НПА в профилактике коррупции (2008);
- международная конференция и круглый стол «Практика применения и перспективы развития законодательства России, других стран Восточной Европы и Азии, регламентирующего вопросы антикоррупционной экспертизы законодательных актов и их проектов»: ЦСР, Совет Европы и Комиссия по противодействию коррупции ГД РФ (25 июня 2008г.);
- конференции в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2008г.)²¹;

¹⁹ Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 -2008 годах//Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р

²⁰ Утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 года Пр-1568

- Публикации. Появились первые статьи по опыту экспертизы (анализа) коррупционности законодательства: Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. (2005г.)²²; сборник (Астана, 2006)²³; Талапина Э.В. (2007г.)²⁴; Филант К.Г. (2007г.)²⁵; С.А.Бессчасный ²⁶; Э. В. Талапина (2008)²⁷; М.А. Хатаева (2008)²⁸; В.Н. Южаков (2008)²⁹. (позднее - с 2009 года публикации становятся массовыми). Подготовлена и опубликована подготовленная на основе Памятки эксперту с учетом опыта ее апробации Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов (Талапина Э.В., Южаков В.Н.) (2007)³⁰.

Продвижение. В этот период: работа по снижению коррупционности российских нормативных правовых актов впервые приобрела правовой статус; сделан новый шаг в выборе, развитии и конкретизации технологии и методики экспертизы нормативных правовых актов на коррупционность; продолжен процесс формирования компетенций и масштабирования опыта проведения экспертизы нормативных правовых актов на коррупционность.

Развитие правовых основ АЭ НПА. Утвержденной Правительством Российской Федерации Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах в октябре 2005 года была поставлена задача «внедрить экспертизу нормативных правовых актов и их проектов на коррупционность».³¹ Концепция

²¹ Конференция "Актуальные вопросы разработки научной методической базы проведения оценки нормативных правовых актов на коррупционность" - 5 ноября 2008 г., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

²²Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ законодательства на коррупционность.// Журнал российского права. – 2005. - № 2.

²³Антикоррупционная экспертиза: международный опыт и механизмы ее проведения в Республике Казахстан//Сборник материалов международной научно-практической конференции (Астана, 27 октября 2006 г.) – Астана, 2006.

²⁴ Талапина Э. В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права . - 2007. - №5. - С. 52-66.

²⁵ Филант К.Г. Выявление коррупционных факторов в нормативных правовых актах/ К.Г. Филант // Правотворчество, практика применения, контроль за исполнением действующего законодательства: Науч.-практ. сб., г. Салехард 15 марта 2007 г. -Салехард, 2007.

²⁶ Бессчасный С.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов как мера профилактики коррупционных проявлений // Право и безопасность. - 2008. - №4.

²⁷ Талапина Э. В. Проверка качества нормативных актов; антикоррупционная экспертиза // Государственная служба . - 2008. - № 9.

²⁸ Хатаева М.А. Проведение оценки нормативных правовых актов на коррупционность: [обзор выступлений на науч. конф. "Актуал. вопр. разработки науч. метод. базы проведения оценки норматив. правовых актов на коррупционность", 5 нояб. 2008 г., Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ]/ М.А. Хатаева // Журнал российского права. -2008. -№12.

²⁹ Южаков В.Н. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: методика, опыт и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2008. - № 2.

³⁰ Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов// под ред. В.Н.Южакова. – М.: Центр стратег. разраб.; Статут. - 2007.

³¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 года

административной реформы в Российской Федерации утвердила также задачи: «разработать методику экспертизы нормативных правовых актов органов исполнительной власти на коррупциогенность», «устранить выявленные коррупционные факторы».³²

Эти задачи были адресованы всем федеральным органам исполнительной власти, а также в той или иной мере органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления. С этого момента АЭ НПА (пока еще в наименовании – «экспертиза на коррупциогенность») из дела факультативного стала обязательной задачей, постепенно превращающейся в обязательную повседневную работу.

При этом эти задачи сформулированы уже с учетом достигнутого к этому моменту в ходе апробации Памятки эксперту понимания того, что для того чтобы АЭ НПА была эффективной, она должна проводиться в отношении не только законодательных актов, но и принимаемых в их исполнение подзаконных нормативных правовых актов. Причем – как ранее принятых действующих актов, так и проектов актов.

Нормативная правовая база целенаправленной работы по снижению коррупционных рисков, создаваемых нормативными правовыми актами, расширилась также благодаря ратификации Россией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Федеральный закон о ратификации Конвенции ООН против коррупции вступил в силу 20 марта 2006 года. Ратификация Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции по существу придала факультативному вниманию к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства статус официального требования ко всем органам власти и местного самоуправления.

Национальным планом противодействия коррупции антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов определена как инструмент профилактики коррупции, обязательный в той или иной мере к применению органами как исполнительной, так законодательной власти, органами местного самоуправления и органами прокуратуры.

Национальный план противодействия коррупции определил «совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных

³² Там же

правовых актов Российской Федерации” как меру по профилактике коррупции, подлежащую законодательному закреплению.³³ Этим же документом было поручено: “организовать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации” (Генеральному прокурору Российской Федерации) и “организовать осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации” (Министерству юстиции Российской Федерации).

В том же году Федеральным законом «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов» была определена как одна из мер по профилактике коррупции уже законодательно.³⁴

Формирование программы внедрения АЭ НПА в практику нормотворческой деятельности и в профилактику коррупции. В октябре 2005 года в Центре стратегических разработок на основе опыта проведения АЭ НПА, экспертных предложений была разработана Рабочая программа развития антикоррупционной экспертизы законодательных и иных правовых. Рабочая программа была обсуждена и одобрена с участие авторов экспертных предложений (представителей уже названных организаций) на заседании круглого стола в Центре стратегических разработок.³⁵

В качестве стратегической цели Рабочей программы было определено – сокращение возможностей использования права в интересах коррупции. Цель Рабочей программы – снижение коррупциогенности российских законодательных и иных правовых актов.

Основными задачами Рабочей программы были определены:

- расширение практики применения апробированной методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов (антикоррупционной экспертизы);
- разработка и внедрение единообразной процедуры антикоррупционной экспертизы законодательных и иных правовых актов;
- установление правового положения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: обязательности ее проведения и учета ее результатов;

³³ Национальный план противодействия коррупции//Утверждён Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568

³⁴ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»//ст.6

³⁵ Со стенограммой круглого стола можно познакомиться на сайте Центра стратегических разработок

- выявление и установление ответственности источников коррупциогенных норм в проектах НПА, в отношении которых проводится антикоррупционная экспертиза;
- развитие методик анализа коррупциогенности законодательных актов.

В качестве ожидаемых результатов реализации Рабочей программы были определены:

- сокращение коррупционного рынка в сферах регулирования нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу;
- сокращение коррупционных затрат граждан и бизнеса в сферах регулирования нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу;
- рост числа нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу.

Были определены следующие основные мероприятия, обеспечивающие решение поставленных задач и достижения ожидаемых результатов:

1. Расширение практики применения апробированной методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов, в том числе:

- применение методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов при рассмотрении проектов федеральных законов;
- поддержка внедрения антикоррупционной экспертизы законодательства в субъектах РФ;
- проведение антикоррупционной экспертизы неправительственными организациями.

2. Разработка единообразной процедуры антикоррупционной экспертизы (для закона о принятии законов; для действующих законов; для действующих регламентов Правительства РФ и ГД РФ; для готовящихся типового и ведомственных административных регламентов по подготовке и участия органов исполнительной власти в подготовке НПА), включая:

- обязательность проведения анализа коррупциогенности проектов нормативных правовых актов разработчиками и подтверждения ими отсутствия в проекте коррупционных факторов (коррупциогенных норм);
- обязательность для принятия проекта НПА к рассмотрению наличия заключения о прохождении (не прохождении) антикоррупционной экспертизы и ее результатах;

- запрет на принятие законов и иных НПА (или их части) без антикоррупционной экспертизы;
- обязательность публикации результатов антикоррупционной экспертизы законов;
- обязательность проведения парламентских (публичных) слушаний или иного публичного обсуждения, согласительных совещаний по итогам антикоррупционной экспертизы законодательных актов, в случае не согласия субъектов права нормотворчества с результатами антикоррупционной экспертизы;
- выявление выгодополучателя коррупциогенных норм;
- выявление и установление ответственности источников (авторства) коррупциогенных норм в проектах НПА, в отношении которых проводится антикоррупционная экспертиза;
- мониторинг коррупциогенности прошедших антикоррупционную экспертизу законодательных актов.

3. Развитие правовой основы обязательности и действенности антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе подготовка:

- федерального закона «О порядке принятия федеральных законодательных актов и законодательных актов субъектов РФ», устанавливающего, в том числе, обязательность и порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов;
- решения Правительства РФ (в виде самостоятельного распоряжения или внесения изменений в действующий регламент правительства РФ и другие НПА, регулирующие подготовку и принятие НПА) об обязательности и порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов, подготавливаемых Правительством РФ, и иных нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти;
- решения Правительства РФ (о внесении изменений в действующий регламент правительства РФ и другие НПА, регулирующие подготовку и принятие НПА), предусматривающее регистрацию авторства вносимых предложений о изменениях в проект НПА и его согласований (несогласований), с

обязательностью их оценки при проведении антикоррупционной экспертизы НПА;

- решения о включении процедуры антикоррупционной экспертизы в типовой административный регламент подготовки НПА (включая подготовку НПА и законов внутри Правительства) и в соответствующие административные регламенты подготовки НПА органов исполнительной власти;
- аналогичных предложений по внесению в Регламент ГД РФ дополнений и изменений об обязательности и порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов, а также поправок, поступающих от субъектов права законодательной инициативы при подготовке законопроекта ко второму чтению и предлагаемых Государственной Думе РФ к принятию;
- предложений для решения Президента РФ (в виде самостоятельного распоряжения или внесения изменений в действующие НПА, регулирующие участие Администрации Президента РФ в подготовке и принятии НПА) об обязательности и порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА, дополнений и изменений к ним и их проектам, подготавливаемых и вносимых с участием Администрации Президента РФ.

4. Развитие методологической (методической) базы антикоррупционной экспертизы законодательства, включая:

- разработку, апробацию и внедрение анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти;
- разработку, апробацию и внедрение комплексного анализа коррупциогенности «смежных» законодательных и иных правовых актов (далее в данном тексте – законодательных актов);
- разработку предметных методик антикоррупционной экспертизы подзаконных, внутриведомственных актов с учетом специфики сферы регулирования;
- подготовку методики анализа правоприменительной практики в целях выявления коррупционных схем, имеющих корни в действующем законодательстве и выявления их соответствия.

5. Организация проведения антикоррупционной экспертизы действующего законодательства и иных правовых актов.

Рабочая программа не была утверждена каким-либо официальным документом, но она, по-видимому, учитывалась участниками ее разработки и в определенной мере повлияла на становление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. По крайней мере, целый ряд намеченных в ней мероприятий реализован, в том числе в период 2005 - 2007 годов, а с некоторыми из них, возможно, связаны и дальнейшие перспективы АЭ НПА.

Дальнейшая апробация и начало масштабирования опыта АЭ НПА (экспертизы на коррупциогенность), в том числе с применением Памятки эксперту.

В это период была продолжена активная апробация Памятки эксперту для проведения экспертизы на коррупциогенность в отношении проектов федеральных законов.³⁶

Вместе с тем стало ясно, что значительная часть обнаруживаемых в ходе экспертизы коррупциогенных норм вполне могла бы быть устранена самими разработчиками законопроектов или при работе с ними специалистов профильных комитетов и правового управления ГД РФ. В этой связи по предложению Комиссии и решению Совета ГД РФ были проведены информационный семинар и тренинг по освоению методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов для депутатов, их помощников и специалистов правового управления ГД РФ, других подразделений, отвечающих за качество выносимых на рассмотрение ГД РФ законопроектов. Применение методики указанными специалистами в порядке контроля и самоконтроля качества законопроектов, должно было позволить устранить большую часть коррупционно опасных норм до их вынесения на рассмотрение ГД РФ.

³⁶ По инициативе Комиссии Государственной Думы Российской Федерации по противодействию коррупции (совместно с Центром стратегических разработок и Институтом модернизации государственного и муниципального управления) Памятка эксперту была применена в ноябре 2005 – апреле 2007 года для проведения анализа коррупциогенности более 10 проектов федеральных законов. По ряду из них антикоррупционная экспертиза проводилась неоднократно, на разных стадиях их рассмотрения. Во всех проанализированных законопроектах были обнаружены выявляемые в соответствии с Памяткой эксперту типичные коррупционные факторы. При этом в рассмотренных проектах федеральных законов в той или иной форме были обнаружены все типы коррупционных факторов. Результаты антикоррупционной экспертизы законопроектов обсуждались на заседаниях Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции. По итогам публичного обсуждения во всех случаях Комиссия рекомендовала учесть результаты антикоррупционной экспертизы и устранить выявленные коррупционные факторы. При дальнейшем рассмотрении законопроектов многие из рекомендаций Комиссии были учтены. В законопроекты были внесены существенные изменения, устраняющие выявленные в ходе экспертизы коррупционные факторы. Это позволило значительно снизить коррупционный потенциал законопроектов. Тем самым, практика проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов подтвердила эффективность и достоверность применявшейся методики первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности законодательных актов (Памятки эксперту).

Рассмотрев итоги проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов в 2005-2007 годах, Комиссия приняла решение рекомендовать применение подготовленной в Центре стратегических разработок Методики первичного анализа коррупционности законодательных актов (памятки эксперту) для проведения антикоррупционной экспертизы федеральных законов и их проектов и разослать методику всем депутатам ГД РФ.

В целях расширения практики проведения антикоррупционной экспертизы Комиссия приняла решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующих законодательных актов в сферах правового регулирования с наибольшими коррупционными рисками. В первую очередь были проанализированы законодательные акты в сферах закупок для государственных и муниципальных нужд, образования и здравоохранения.

В этот период началось также масштабирование экспертизы на коррупционность - все более масштабное внедрение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупционность в деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления.

В 2006 году экспертами по заказу Минэкономразвития России (во исполнение требования Концепции административной реформы) совместно с Центром стратегических разработок на основе Памятки эксперту подготовлена ее адаптация к подзаконным нормативным правовым актам органов исполнительной власти - «Методика первичного анализа коррупционности нормативных правовых актов органов исполнительной власти». В 2006 и первой половине 2007 года методика активно применялась в отношении уже не только законодательных актов, но и в отношении нормативных правовых актов федеральных и региональных органов исполнительной власти, в том числе в отношении проектов административных регламентов. В 2007 году антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (и их проектов) проводилась уже как минимум десятью федеральными органами исполнительной власти и в двадцати субъектах Российской Федерации. В большинстве случаев при проведении АЭ НПА применялись либо непосредственно Памятка эксперту либо ее модификации.

Так же как и в случае законодательных актов, в проанализированных нормативных правовых актах были обнаружены типичные коррупционные факторы.

При этом в рассмотренных нормативных правовых актах в той или иной форме были обнаружены все типы коррупционных факторов.

Основной содержательной проблемой при этом, как выяснилось, стало стремление специалистов, проводивших экспертизу, сократить число контролируемых (выявляемых и устраняемых) коррупционных факторов с 22 до 14, а иногда и до 5-6. Как выяснилось, одна из проблем внедрения АЭ НПА состоит в том, чтобы не допустить упрощения решаемой в ходе антикоррупционной экспертизы задачи – устранения всех признаваемых коррупционными формул (дефектов норм) нормативных правовых актов или проектов нормативных правовых актов.

Развитие компетенции. Для решения этой задачи были подготовлены и организованы, в том числе, тренинги по освоению методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В рамках их подготовки Э.В. Талапиной были подготовлены методика и программа тренингов по освоению методики экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. Указанные методику и программу можно найти на сайтах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, для руководителей и специалистов которых проводились указанные тренинги. Методика и программа проведения тренинга были нацелены на освоение методики первичного анализа коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов, прежде всего, сотрудниками правовых управлений органов исполнительной власти, разработчиками нормативных правовых актов и независимыми экспертами. В 2006-2007 годах экспертами исследовательского фонда «Институт модернизации государственного и муниципального управления» совместно с Фондом «Центр стратегических разработок» было проведено более 25 таких тренингов.³⁷

Основной вывод, который был сделан по результатам проведенных тренингов: участники тренингов продемонстрировали, что все типичные коррупционные факторы могут быть выявлены и, следовательно, устранены при относительно

³⁷ Тренинги были проведены: для депутатов и специалистов Государственной Думы РФ; для специалистов и экспертов федеральных органов исполнительной власти (Федеральной таможенной службы, Федеральной налоговой службы, Рослесхоза); для руководителей и специалистов органов исполнительной власти и независимых экспертов в более чем 20 субъектах Российской Федерации; для руководителей и специалистов органов местного самоуправления (в Новосибирской, Московской и Мурманской областях); для специалистов и экспертов общественных организаций (представители региональных организаций, входящих в Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства (ОПОРА России) из 20 регионов России.

небольшой специальной подготовке тех, кто готовит нормативные правовые акты и контролирует их качество.

В ходе этого периода (2005 – 2007 г.г.) был продолжен и в основном завершен предварительный (не оформленный законодательно) выбор подходов к разработке технологии и методики экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность, а также собственно выбор методики экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность и дальнейшее развитие и конкретизация ее инструментов.

Итоги этого выбора были отражены в подготовленной на основе Памятки эксперту и учитывающей накопленный опыт ее применения Методике первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов (*далее также* – Методика 2007)³⁸. В период до утверждения методики АЭ НПА Правительством Российской Федерации она активно применялась для проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов (экспертизы на коррупциогенность), для подготовки (тренингов) специалистов органов государственной власти и проведения ими АЭ НПА, а также использовалась как основа для разработки аналогичных методик на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Указанная методика была подготовлена как методика только первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативного правового акта или его проекта, который «является одной из технологий антикоррупционной экспертизы (анализа) НПА»³⁹

Основные результаты периода. Были получены и отражены в Методике 2007, в том числе, следующие значимые для продвижения к созданию полноценного института АЭ НПА результаты.

Во-первых, в отношении разработки технологии снижения коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов были конкретизированы:

1. Понимание проблемы: подлежащей решению проблемой является не сама по себе коррупциогенность НПА, а расширение на их основе коррупционных практик и рост коррупционных рынков, основанных на коррупциогенных НПА.

2. Понимание системы целей АЭ НПА, к которым были отнесены:

³⁸ Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов.

³⁹ Там же, стр. 20

а) снижение (преодоление) коррупциогенности НПА за счет устранения выявленных коррупционных факторов путем коррекции (удаления) содержащих их норм;

б) сокращение коррупционных практик и коррупционного рынка в сферах регулирования нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу;

в) сокращение коррупционных затрат граждан и бизнеса в сферах регулирования нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу;

г) рост числа нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу.

Во-вторых, были завершены де-факто поиск и выбор стартовых подходов к очищению НПА от правовых предпосылок коррупции и последующему формированию методики экспертизы НПА и их проектов на коррупциогенность (АЭ НПА). Это означает, что в не очень формализованных и не всегда задокументированных дискуссиях, обсуждениях состоялся отказ от ряда обсуждавшихся (и в принципе возможных) версий решения задачи очищения НПА от правовых предпосылок коррупции (от версий - «устранения всего плохого»; аналогии с лучшими практиками; криминализации АЭ НПА; отождествления АЭ НПА с лингвистической экспертизой; отождествления АЭ НПА с правовой экспертизой...).

На этой основе в Методике 2007 были даны определения:

АЭ НПА (под антикоррупционной экспертизой (анализом) НПА понимается - «выявление (предотвращение появления) в нормативных правовых актах и их проектах правовых предпосылок коррупции, то есть положений (норм, дефектов и правовых формул), которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении указанных нормативных правовых актов»⁴⁰);

правовых предпосылок коррупции (к ним относятся «как положения, содержащиеся в нормативных правовых актах или их проектах, так и отсутствие положений, необходимых для устранения существующих и/или предотвращения коррупционных практик»⁴¹);

⁴⁰ Там же

⁴¹ Там же, стр.21

коррупциогенных факторов (в терминологии того периода - коррупционных факторов), под которыми было предложено понимать «дефекты норм и правовые формулы, которые могут способствовать проявлениям коррупции», в том числе «быть непосредственной основой коррупционных практик, либо создавать условия легитимности коррупционных деяний»⁴².

В-третьих, была констатирована необходимость дифференциации:

1.Анализа и экспертизы коррупциогенности НПА. В Методике 2007, в частности было предложено определение антикоррупционного анализа, под которым понимается, «выполнение указанных действий непосредственно разработчиками проекта НПА, а также их проведение в ходе экспертизы НПА. Антикоррупционный анализ проектов НПА, по существу, должен стать обязательной составной частью нормотворческой деятельности. Результатом антикоррупционного анализа, проводимого разработчиком проекта НПА, является предотвращение появления в проекте НПА положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, подтверждаемое разработчиком в пояснительной записке к НПА (или иным установленным образом)»⁴³.

2.Видов экспертизы на коррупциогенность. Была определена система видов АЭ НПА, в которую наряду с первичной экспертизой (анализом) должны входить также: специализированная (предметная) экспертизы НПА на коррупциогенность; анализ коррупционных практик в применении НПА; иные, определяемые спецификой предмета правового регулирования и задачами антикоррупционной экспертизы (анализа) НПА, способы (технологии) выявления и предотвращения положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

Это означало, в частности, что первичная экспертиза (анализ), которая состоит «в выявлении и предотвращении, прежде всего, типичных коррупционных факторов», должна дополняться предметной экспертизой (анализом) на основе исследования коррупционных схем, ориентированной на выявление как новых типичных коррупциогенных факторов, так и уникальных правовых основ коррупционных практик. В этой связи в методику экспертизы на коррупциогенность было введено требование выявления и указания (при наличии) в заключении по результатам экспертизы не только уже известных типов коррупциогенных факторов, но и иных коррупциогенных факторов.

⁴² Там же, стр. 22

⁴³ Там же, стр. 21

В-четвертых, было сформировано понимание типичных коррупциогенных (коррупционных) факторов и способов их идентификации. К типичным были отнесены коррупционные факторы «наиболее часто встречающиеся в НПА, независимо от предмета их регулирования, и, безусловно, или с высокой степенью вероятности способствующие проявлениям коррупции». При этом обязательным условием признания правовой формулы или дефекта норм типичным коррупционным фактором стало «наличие или возможность использующих его коррупционных практик, проявлений коррупции»⁴⁴.

В-пятых, произошло расширение объекта АЭ НПА (экспертизы коррупциогенности АЭ НПА): было признано, что экспертизе на коррупциогенность должны подвергаться не только законодательные, но и подзаконные НПА, а также не только акты, но и их проекты.

В-шестых, произошло расширение предмета первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА: была обоснована необходимость выявления и устранения еще 11 типов коррупциогенных факторов.

Новые типичные коррупционные факторы были выделены по результатам экспертного обсуждения с привлечением представителей (экспертов и специалистов) всех известных организаций, занимающихся исследованием проблемы коррупциогенности НПА. Их выявление происходило и в ходе тренингов по освоению Памятки эксперту. В заданиях на проведение в рамках тренингов по экспертизе на коррупциогенность участникам ставилась задача выявления в исследуемых НПА (проектах НПА) не только уже известных типов коррупциогенных факторов, но и иных возможных правовых предпосылок (правовых формул, дефектов норм) коррупции. Обоснованием выявления таких предпосылок и их отнесения к коррупциогенным факторам служило обнаружение основанных на их использовании коррупционных практик или моделирование возможности таких практик.

Таким образом, в целом была обосновано признание существования и необходимости выявления и устранения 22-х типов коррупциогенных факторов. Тем самым, был сформирован ключевой инструмент первичной экспертизы (анализа) коррупциогенности НПА.

В-седьмых, было подготовлено и представлено в Методике 2007 описание сути каждого из этих типичных коррупциогенных факторов - признаков, позволяющих

⁴⁴ Там же, стр. 24

идентифицировать их в процессе первичного анализа (экспертизы) на коррупциогенность. Возможность идентификации каждого из них была проиллюстрирована на конкретных примерах. Кроме того, по каждому из типов коррупциогенных факторов были предложены способы их устранения из нормативных правовых актов.

Эти описания, на наш взгляд, и сегодня остаются актуальными и полезными для тех, кто проводит АЭ НПА, и для их обучения.⁴⁵ Приведем в качестве примера описание одного из коррупциогенных факторов: определение компетенции по формуле «вправе»:

«Многие нормативные правовые акты определяют компетенцию органа власти при помощи формулировок «вправе», «может». Это относится к любым видам полномочий - регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию) и даже нормотворческим.

Для органа власти право и обязанность образуют полномочие, то есть они связаны неразрывно. Порядок и условия исполнения полномочий детализируются в нормативных актах. Именно через единство права и обязанности органа власти понимается компетенция в теории административного права. Однако разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его). Более того, само должностное лицо, государственный (муниципальный) служащий получает шанс неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не обязанность совершения тех или иных действий, и ставить его осуществление в зависимость от «взятки». В итоге правоприменение может обрести признак избирательности, что в административных отношениях заявительного характера напрямую способствует коррупции.

Сказанное не означает, что у органа власти (должностного лица, государственного или муниципального служащего) вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определенных, законодательно

⁴⁵ На основе этих описаний позже Э.В.Талапиной были сформулированы определения всех типов коррупциогенных факторов, которые были представлены в Минюст России при обсуждении проекта действующей официальной методики АЭ НПА и стали основой предложенных в ней определений включенных в нее типов коррупциогенных факторов.

установленных условий (например, право задержания лица, подозреваемого в совершении преступления)». ⁴⁶

В-восьмых, был сформулирован и представлен в Методике 2007 еще один важный инструмент АЭ НПА - принципы первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА (и их проектов), в том числе требования публичности, системности и проверяемости как процесса экспертизы, так и ее результатов.

Без соблюдения принципов публичности и проверяемости сама АЭ НПА может (помимо ее формализации) использоваться как инструмент коррупции – можно, например, замечать и устранять коррупциогенные факторы не связанные с актуальными и значимыми коррупционными практиками и не замечать коррупциогенные факторы прямо связанные с такими практиками (или ориентированными на создание таких коррупционных практик).

В-девятых, сформулированы «внутренние» правила первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА, которые, на наш взгляд, также являются важным самостоятельным инструментом АЭ НПА. Важно, что это не правила организации АЭ НПА, а внутренние правила для эксперта, специалиста непосредственно проводящего исследование НПА на коррупционность – это правила исследования, призванные обеспечить объективность, достоверность, системность и проверяемость его результатов, а значит и в целом эффективность АЭ НПА.

В Методике 2007 были сформулированы 10 таких правил. Приведем некоторые из них:

1.Первичный анализ (экспертиза) коррупционности каждой нормы НПА и изложение его результатов необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности типичных коррупционных факторов, предложенной в Таблице типичных коррупционных факторов. «Соблюдение этого правила позволяет обеспечить системность (полноту) анализа и возможность проверки полноты и достоверности результатов первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА сравнивая их с результатами, полученными другими специалистами и экспертами». ⁴⁷

2.Каждая норма НПА должна быть проверена на наличие каждого типичного коррупционного фактора. «Для соблюдения этого правила при проведении

⁴⁶ Там же, стр. 38- 40

⁴⁷ Там же, стр. 31

первичного анализа (экспертизы) коррупционности полезно в отношении каждой нормы отмечать - в последовательности предусмотренной Таблицей - все выявленные в данной норме типичные коррупционные факторы».⁴⁸

3.Каждый типичный коррупционный фактор должен быть проверен на его присутствие в каждой норме НПА. Соблюдение этого правила позволяет: прежде всего, проверить в порядке самоконтроля результаты предыдущих операций; обеспечить возможность последующей проверки полноты и достоверности проведенного первичного анализа

4.Типичные коррупционные факторы выявляются независимо от того, включены ли они в НПА умышленно или непреднамеренно. Выявление коррупционного фактора не должно содержать оценки преднамеренности / непреднамеренности их включения в нормативный правовой акт.

5.Любой выявленный в ходе первичного анализа (экспертизы) типичный коррупционный фактор должен быть устранен из НПА или его проекта путем устранения или коррекции содержащей их нормы. «В рамках первичного анализа коррупционности проекта НПА, проводимого непосредственно его разработчиками, это правило выполняется самими разработчиками. По результатам первичной экспертизы коррупционности НПА эта работа проводится на основе заключений в порядке, установленном для разработки и принятия (утверждения) соответствующих НПА.»⁴⁹

6.Эксперт (специалист) в ходе экспертизы (анализа) и при подготовке заключения (вывода) по ее (его) результатам должен избегать перехода от первичной экспертизы (анализа) коррупционности НПА к вопросам общей правовой экспертизы, обсуждению иных проблем качества и целесообразности принятия НПА или отдельных его норм.

Опыт применения Памятки и Методики, тренингов по их освоению показывает, что в начале их освоения эксперты (специалисты), особенно специализирующиеся в сфере правового регулирования, к которой относится рассматриваемый НПА, как правило, подменяют антикоррупционную экспертизу другими проблемами правовой экспертизы, качества НПА. Основное значение методики состоит в том, что она позволяет избежать подмены первичного анализа

⁴⁸ Там же

⁴⁹ Там же, стр. 33

(экспертизы) коррупционности НПА другими проблемами их качества, целесообразности тех или иных их норм.

На наш взгляд, эти внутренние правила (как и остальные), по-прежнему, актуальны и могут быть использованы для обеспечения эффективности АЭ НПА.

В-десятых, были сформулированы требования к организации системы АЭ НПА, в том числе к непосредственным разработчикам проектов НПА и их ответственности за появление в формулируемых ими нормах коррупционных факторов. В том числе, было предложено установить обязанность непосредственных разработчиков проектов НПА - предотвращать появление в проекте НПА коррупционных факторов, анализируя каждую создаваемую ими норму на предмет возможного появления в ней каждого из типичных коррупционных факторов, а также их ответственность за нарушение этого требования.

В-одиннадцатых, определена необходимость дальнейшего развития **всех** видов экспертизы (анализа) коррупционности НПА (и их проектов).

Наконец, в-двенадцатых, сформулированы правовые и организационные условия применения методики экспертизы на коррупционность (проведения экспертизы на коррупционность), в том числе отдельно в отношении ранее принятых действующих нормативных правовых актов.

В целом в этот период достаточно полно были определены и в значительных масштабах апробированы методические и организационные основания для превращения АЭ НПА в обязательный инструмент профилактики коррупции и, одновременно, повышения в этой части качества правотворчества.

2 Правовое регулирование и опыт АЭ НПА с позиций ее стартового потенциала

В 2009 году был сделан заключительный шаг становления института АЭ НПА – ее статус в качестве одного из значимых инструментов профилактики коррупции и основные требования к ее организации и проведению были закреплены законодательно.

Первоначально требования к проведению АЭ НПА были утверждены в виде Правил и Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (Постановления Правительства РФ №№ 195 и 196 от 05.04.2009г.)⁵⁰.

Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе НПА и проектов НПА» от 17 июля 2009 № 172-ФЗ (далее также - ФЗ-172) требования к проведению АЭ НПА были утверждены законодательно. С принятием этого федерального закона работа по снижению коррупциогенности российских нормативных правовых актов в формате АЭ НПА стала законодательно установленным институтом (инструментом) профилактики коррупции, При этом:

1) Законодательно определена цель АЭ НПА: она проводится «в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения».⁵¹

⁵⁰ Указанные Правила впервые официально определили: перечень подлежащих экспертизе актов (проектов актов); субъектный состав и порядок проведения антикоррупционной экспертизы, в том числе сроки и порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы, основные требования и условия для проведения аккредитации независимых экспертов, способы разрешения разногласий, возникающих в ходе проведения экспертизы, и учет результатов экспертизы на коррупциогенность; форму заключения. Указанная Методика содержала определение задач АЭ НПА и коррупциогенных (в редакции этой Методики - коррупционных) факторов, а также устанавливала основные правила проведения АЭ НПА (в редакции этой Методики - экспертизы на коррупциогенность), а также состав и определения подлежащих выявлению коррупциогенных факторов (17 типичных коррупциогенных факторов, а также иные коррупциогенные факторы). Мы не рассматриваем эти нормы, а также их ограничения подробнее, поскольку для целей данного исследования в части правового регулирования АЭ НПА необходимо сопоставить стартовый потенциал АЭ НПА с действующими нормами по ее регулированию. Правила и Методика тратили силу с утверждением постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

⁵¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ // п. 1, ст. 1.

2) Законодательно установлено, какие положения НПА (проектов НПА) являются коррупциогенными факторами.⁵²

3) Законодательно закреплён и конкретизирован правовой статус института АЭ НПА в качестве инструмента профилактики коррупции. Хотя ФЗ-172 и не воспроизводит норму Федерального закона «О противодействии коррупции», определяющую антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов в качестве одной из мер по профилактике коррупции, он устанавливает правовые и организационные основы его применения, в том числе обстоятельства правотворчества, в которых её проведение в заявленных целях и учёт её результатов обязательны.

4) Установлены основные принципы организации АЭ НПА.⁵³

5) Установлен субъектный состав АЭ НПА. АЭ НПА проводится в установленном ФЗ-172 случаях: прокуратурой Российской Федерации, Минюстом России, федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами (далее - органы, организации, их должностные лица), и институтами гражданского общества и гражданами, в порядке, предусмотренном НПА Российской Федерации. Определены их обязанности (и права) по проведению АЭ НПА.

6) Установлен объектный состав АЭ НПА. Она проводится в отношении⁵⁴:

- проектов НПА и поправок к ним, в части: проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями⁵⁵; проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными

⁵² Там же, п. 2.

⁵³ К ним отнесены: обязательность проведения АЭ НПА; оценка НПА во взаимосвязи с другими НПА; обоснованность, объективность и проверяемость результатов АЭ НПА; компетентность лиц, проводящих АЭ НПА; сотрудничество органов, организаций, их должностные лица с институтами гражданского общества при проведении АЭ НПА.

⁵⁴ До вступления в силу Федерального закона от 21.10.2013 № 279-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» объектами АЭ НПА являлись также проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов.

⁵⁵ Их АЭ НПА проводится Минюстом России при проведении их правовой экспертизы

государственными органами и организациями⁵⁶; проектов указанных и иных НПА, принятых органами, организациями, их должностными лицами⁵⁷;

- НПА, в части: НПА федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований⁵⁸; НПА субъектов Российской Федерации⁵⁹; указанных и иных НПА органов, организаций, их должностных лиц⁶⁰.

7) Определено место АЭ НПА в процедурах правотворчества и правоприменения. Она проводится, как уже было отмечено выше, в установленных ФЗ-172 и в соответствии с ним случаях: при проведении правовой экспертизы НПА; при государственной регистрации НПА; при внесении сведений в федеральный регистр НПА субъектов Российской Федерации; при проведении мониторинга применения НПА; в ходе осуществления полномочий органов прокуратуры; в виде независимой АЭ НПА.

8) Законодательно определены требования к установлению методики проведения АЭ НПА: во всех случаях АЭ НПА проводится в соответствии с методикой, определенной Правительством Российской Федерации.

⁵⁶ Их АЭ НПА проводится Минюстом России при проведении их правовой экспертизы

⁵⁷ Их АЭ НПА проводится принявшими их органами, организациями, их должностными лицами при проведении их правовой экспертизы. Ее могут проводить также институты гражданского общества и граждане в порядке, предусмотренном НПА Российской Федерации, за счет собственных средств.

⁵⁸ Их АЭ НПА проводится Минюстом России при их государственной регистрации.

⁵⁹ Их АЭ НПА проводится Минюстом России при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

⁶⁰ Их АЭ НПА проводится: а) принявшими их органами, организациями, их должностными лицами при мониторинге их применения (с особенностями, установленными для НПА, упраздненных или реорганизованных органов, организаций); б) прокурорами в ходе осуществления своих полномочий по вопросам, касающимся: прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона; социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы; институтами гражданского общества и гражданами могут в порядке, предусмотренном НПА Российской Федерации, за счет собственных средств.

9) Законодательно определены требования к установлению порядка проведения АЭ НПА⁶¹.

10) Определены акты (документы), в которых должны отражаться результаты АЭ НПА: выявленные коррупциогенные факторы отражаются: а) в актах прокурора⁶²; б) в заключении, составляемом при проведении АЭ НПА, в иных случаях, в том числе при проведении независимой АЭ НПА.

11) Законодательно установлены также некоторые требования к отражению (изложению) результатов АЭ НПА в этих документах: в требовании прокурора об изменении НПА и в заключении по результатам независимой АЭ НПА выявленные коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

12) Законодательно установлены также некоторые требования к рассмотрению актов (документов), в которых должны отражаться результаты АЭ НПА, соответствующими органами, организациями, должностными лицами:

- требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом в установленный ФЗ-172 не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования срок⁶³;

- заключения по результатам АЭ НПА (в том числе, независимой) подлежат обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом (для независимой АЭ НПА – органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения).

⁶¹ В том числе: а) для АЭ НПА, проводимой Минюстом России, порядок ее проведения определяется Правительством Российской Федерации; б) для прокуратуры Российской Федерации он устанавливается Генеральной прокуратурой Российской Федерации в соответствии с ФЗ-172 и Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации"; в) для АЭ НПА, проводимой иными органами, организациями, их должностными лицами порядок ее проведения устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; г) другими органами и организациями – самостоятельно; д) для институтов гражданского общества и граждан порядок проведения АЭ НПА должен предусматриваться нормативными правовыми актами Российской Федерации (при этом самим ФЗ-172 установлено, что во-первых, они могут проводить АЭ НПА только за счет собственных средств и, во-вторых, порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой АЭ НПА устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции).

⁶² В требовании прокурора об изменении НПА или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

⁶³ Требование прокурора об изменении НПА, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа.

13) Законодательно установлен также статус результатов АЭ НПА – требования по учету и обеспечению учета результатов АЭ НПА в целях устранения выявленных коррупциогенных факторов:

- требование прокурора об изменении НПА в целях устранения выявленных коррупциогенных факторов учитывается в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, которые издали этот акт, в соответствии с их компетенцией⁶⁴;

- обращение прокурора в суд в целях устранения выявленных коррупциогенных факторов рассматривается в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации;

- заключения, составляемые при проведении АЭ НПА, носят обязательный характер в случаях, когда предусмотрено (п. 3 части 3 статьи 3 ФЗ-172) проведение АЭ нормативных правовых актов при их государственной регистрации: в этих случаях при выявлении коррупциогенных факторов в НПА они не подлежат государственной регистрации;

- в их иных случаях заключения, составляемые при проведении АЭ НПА (в том числе, независимой АЭ НПА), хотя и обязательны для рассмотрения, но носят рекомендательный характер.

При этом:

- органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры;

- разногласия, возникающие при оценке указанных в заключении коррупциогенных факторов, разрешаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- по результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую АЭ НПА, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

⁶⁴ При этом требование прокурора об изменении НПА может быть обжаловано в установленном порядке.

В исполнение ФЗ-172 Правительство Российской Федерации внесло изменения в ряд актов Правительства Российской Федерации, регулирующих правотворческий процесс⁶⁵. Изменения внесены в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁶⁶, а также в Регламент Правительства Российской Федерации и в Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации⁶⁷. Изменениями в указанные Правила было установлено, что АЭ НПА проводится при проведении правовой экспертизы при подготовке НПА, а также в рамках государственной регистрации НПА, согласно методике АЭ НПА, утверждаемой Правительством Российской Федерации. При этом, к представленному на государственную регистрацию НПА должны прилагаться сведения о проведении независимой АЭ НПА с приложением копий заключений по ее результатам. В государственной регистрации НПА может быть отказано, если при проведении антикоррупционной экспертизы в этом акте будут выявлены коррупциогенные факторы. В указанных Правилах также определены условия обеспечения возможности проведения независимой АЭ НПА⁶⁸:

В соответствии с пунктами 57-59 Регламента Правительства Российской Федерации уточнено, что проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации нормативного характера и актов Правительства, имеющих нормативный характер (проектов постановлений Правительства), после их согласования и при условии их размещения в сети Интернет в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы в установленном порядке до внесения в Правительство направляются с приложением заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы (при их наличии), протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на

⁶⁵ Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2010г. № 72 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»».

⁶⁶ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // СЗ РФ 1997 г. № 33. Ст. 3895

⁶⁷ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 231

⁶⁸ Федеральный орган исполнительной власти – разработчик проекта НПА в течение рабочего дня, соответствующего дню его направления на рассмотрение в юридическую службу этого федерального органа исполнительной власти, размещает проект НПА на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов НПА и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

правовую экспертизу и антикоррупционную экспертизу для оценки проекта акта на предмет его соответствия актам более высокой юридической силы, отсутствия внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений и соблюдения правил юридической техники, а также наличия либо отсутствия в нем коррупциогенных факторов. По результатам указанных экспертиз Министерство юстиции Российской Федерации дает соответствующее заключение. Проекты актов вносятся в Правительство с приложением заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы (при их наличии).

В пункте 104 Регламента Правительства Российской Федерации также отмечается, что Министерство юстиции Российской Федерации проводит антикоррупционную экспертизу проектов поправок Правительства к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, при проведении их правовой экспертизы.

В исполнение ФЗ-172 Правительство Российской Федерации утвердило также Правила и Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (*далее также* – Правила и Методика)⁶⁹. Правила определили порядок проведения АЭ НПА, осуществляемой Минюстом России, и независимой АЭ НПА в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Указанный порядок:

1) определяет объекты АЭ НПА, проводимой Минюстом России⁷⁰, и процедуры правотворчества, в рамках которых она проводится (в соответствии с аналогичными нормами ФЗ-172);

2) конкретизирует способы отражения результатов АЭ НПА, проводимой Минюстом России, в заключении, составляемом при проведении АЭ НПА Минюстом России: в заключении Минюста России по результатам правовой

⁶⁹ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 18.12.2012 № 1334, от 27.03.2013 № 274).

⁷⁰ До вступления в силу Федерального закона от 21.10.2013 № 279-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» объектами АЭ НПА являлись также проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов.

экспертизы либо в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по форме, утверждаемой Министерством (утверждена);

3) конкретизирует порядок проведения АЭ НПА, в части независимой АЭ НПА:

а) установлено, что независимая АЭ НПА проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве экспертов по проведению независимой АЭ НПА, в соответствии с методикой проведения АЭ НПА, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96;

б) установлены некоторые дополнительные требования по обеспечению возможности проведения независимой АЭ НПА, адресованные федеральным органам исполнительной власти, иным государственным органам и организациям, являющимся разработчиками проектов НПА (в части размещения этих проектов на сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет");

в) установлены требования к порядку направления юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве экспертов по проведению независимой АЭ НПА, заключений по результатам независимой АЭ НПА - соответствующим органам и организациям, являющимся разработчиками исследованных проектов НПА, а их копий - в Минюст России или в его соответствующие территориальные органы;

4) конкретизированы требования к оформлению результатов АЭ НПА в части независимой АЭ НПА: результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении по форме, утверждаемой Минюстом России;

5) конкретизированы некоторые требования по учету и обеспечению учета результатов АЭ НПА в целях устранения выявленных коррупциогенных факторов, в том числе:

а) установлены некоторые дополнительные требования по обеспечению получения заключений по результатам независимой АЭ НПА, адресованные, федеральным органам исполнительной власти, иным государственным органам и организациям, НПА которых подлежат государственной регистрации (в части информации об адресах электронной почты, предназначенных для получения заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в форме электронного документа);

б) установлено, что заключения по результатам независимой АЭ НПА, поступившие в федеральный орган исполнительной власти, НПА которого подлежат

государственной регистрации, регистрируются в установленном порядке в федеральном органе исполнительной власти;

в) определены варианты порядка разрешения разногласий, возникающих при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключениях Минюста России – в заключении по АЭ НПА проектов НПА, проводимой при правовой экспертизе⁷¹; в заключении по результатам АЭ НПА, проводимой в установленных случаях при проведении мониторинга НПА⁷².

г) установлено, что проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, вносятся Президенту Российской Федерации и (или) в Правительство Российской Федерации с приложением поступивших заключений по результатам независимой АЭ НПА при условии соблюдения положений части 3 статьи 5 ФЗ-172;

Рассматриваемым постановлением Правительства Российской Федерации была утверждена также Методика, единая для всех органов, организаций и их должностных лиц, проводящих АЭ НПА⁷³. Ею должны руководствоваться также независимые эксперты, получившие аккредитацию на проведение АЭ НПА. Методика утверждает:

- требования к исследованию норм НПА в рамках АЭ НПА (фактически, ее внутренние правила): для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы НПА или положения проекта НПА;

- перечень и определение двух групп подлежащих выявлению коррупциогенных факторов: 1) устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (8 типов коррупциогенных факторов); 2) содержащих

⁷¹ Разрешаются в порядке, установленном Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260, для рассмотрения неурегулированных разногласий по проектам актов, внесенным в Правительство Российской Федерации с разногласиями.

⁷² Разрешаются в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

⁷³ Она применяется для обеспечения проведения прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами, организациями и их должностными лицами АЭ НПА в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям (3 типа коррупциогенных факторов).⁷⁴

В исполнение ФЗ-172, а также Правил, соответствующие акты приняты также органами и организациями, уполномоченными на проведение АЭ НПА.

Так, приказом Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400⁷⁵ установлен порядок реализации полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы, возложенных Федеральным законом от 17.07.2009 N 172-ФЗ на органы прокуратуры. Установлены обязанности по реализации этих полномочий для руководителей Генеральной прокуратуры и прокуроров. При этом конкретизированы и разъяснены предписываемые действия по их реализации.⁷⁶

Министерством юстиции России разработан и утвержден ряд ведомственных актов⁷⁷, регламентирующие проведение АЭ НПА Министерством юстиции, в том

⁷⁴ Следует отметить, что перечень коррупциогенных факторов был существенно сокращен по сравнению с аналогичной методикой, утвержденной ранее Постановлением Правительства РФ № 196 от 05.04.2009г.. В 2009 году этот перечень был составлен из трех групп в сумме составляющих 17 факторов. Так, в последней Методике не приводятся указания на такие системные коррупциогенные факторы как отсутствие положений о контроле деятельности должностных лиц, отсутствие норм, устанавливающих ответственность должностных лиц за неисполнение и ненадлежащее исполнение ими своих полномочий, коллизированность правовых норм и др.

⁷⁵ Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 "Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов" (в ред. Приказа Генпрокуратуры России от 09.02.2012 N 39).

⁷⁶ В том числе предписано: инициировать внесение изменений в законодательные акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях установления процедуры представления в органы прокуратуры для соответствующей проверки принятых НПА; организовать учет и проведение проверок по обращениям, поступившим в органы прокуратуры согласно ч. 5 ст. 3 Федерального закона N 172-ФЗ; в требовании прокурора об изменении НПА указывать конкретные предложения о способе устранения коррупциогенных факторов: внесение изменений в НПА, отмена НПА (или его отдельных норм), разработка и принятие иного НПА, устраняющего коррупциогенный фактор. Установлены сроки, в которые соответствующие акты должны быть изучены в соответствующих органах прокуратуры. Утвержден бланк требования прокурора об изменении НПА с целью исключения выявленного(ых) коррупциогенного фактора(ов).

⁷⁷ 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" (в ред. Приказов Минюста России от 16.07.2012 N 138, от 27.08.2013 N 163); приказ Минюста России от 4 октября 2013 г. N 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» (взамен утратившего силу приказа Минюста России от 08.09.2011 № 310 "Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России"); приказ Минюста России от 21.10.2011 № 363 "Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы"; Приказ Минюста России от 26.04.2012 № 66 "Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации"; Приказ Минюста России от 27.07.2012 № 146 "Об утверждении административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации

числе его структурными подразделениями и территориальными органами Минюста России⁷⁸.

Проведение работы, аналогичной АЭ НПА, в Государственной Думе Российской Федерации предусматривается Положением о Комитете Государственной Думы Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции⁷⁹, к основным задачам которого отнесен: «анализ реализации законодательства по вопросам, относящимся к ведению Комитета, в том числе комплексное исследование федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции»⁸⁰.

Проведение антикоррупционной экспертизы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации предусмотрено его Регламентом (утв. Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 N 33-СФ (ред. от 10.07.2013))⁸¹ и регулируется Положением о проведении антикоррупционной экспертизы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации⁸². Согласно данному Положению, АЭ НПА

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".

⁷⁸ Ими установлены: форма заключения по результатам АЭ НПА, проводимой Минюстом России; основные направления взаимодействия структурных подразделений Минюста России при проведении АЭ НПА, в том числе при подготовке документов, разработчиком которых является Минюст России (включая, проведение АЭ НПА, доработку проекта НПА в случае выявления в нем коррупциогенных факторов, его согласование или повторную АЭ НПА и доклад о несогласии с позицией Департамента конституционного законодательства курирующему заместителю Министра, а также отчетность); определен порядок действий по проведению АЭ НПА территориальными органами Минюста России; а также требования к форме заключения по результатам АЭ НПА, проведенной независимыми экспертами, порядок аккредитации независимых экспертов и ведения их государственного реестра.

⁷⁹ Утв. решением Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции (протокол № 4 от 9 февраля 2012 г.)

⁸⁰ <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site.xp/049056.html>

⁸¹ В соответствии со ст. 27 Регламента Комитет Совета Федерации проводит по вопросам своего ведения экспертизу законопроектов, а также экспертизу одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, а согласно ст. 106 Регламента в заключении комитета Совета Федерации отражаются результаты антикоррупционной экспертизы, проведенной в соответствии с пунктом "а.1" части 1 статьи 27 Регламента.

⁸² Утв. распоряжением Председателя Совета Федерации от 16 июля 2009 года № 316рп-СФ (с учетом изменений, внесенных распоряжениями Председателя Совета Федерации от 01.06.2011 № 165рп-СФ; от 03.02.2012 № 23рп-СФ) // http://hercules.council.gov.ru/pravu/PravU2012/распоряжения_псф.htm

является составной частью экспертизы правовых документов, предусмотренной Регламентом Совета Федерации⁸³. Ее целью является устранение правовых норм, которые создают условия для проявления коррупции, а задачами - предупреждение появления и выявление коррупционных факторов в правовых документах, а также выработка рекомендаций по их устранению. Антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии утвержденной Правительством Российской Федерации Методикой. При проведении антикоррупционной экспертизы может использоваться, в том числе правоприменительная и судебная практика. Определено, что в большинстве случаев (при проведении антикоррупционной экспертизы проектов актов, перечисленных в пункте 7 Положения) выявленные положения, способствующие возникновению условий для проявления коррупции, устраняются на стадии их доработки. При этом одобренные Государственной Думой федеральные конституционные законы, принятые ею федеральные законы, в которых выявлены коррупциогенные факторы, направляются на рассмотрение Совета Федерации с заключением экспертизы правовых документов, предусмотренной Регламентом Совета Федерации. Установлены требования к заключению экспертизы правового документа в части антикоррупционной экспертизы. В нем должны содержаться: а) анализ коррупционных факторов, выявленных в правовом документе, с указанием признаков коррупциогенных факторов и структурных единиц правового документа, в которых они выявлены (раздел, глава, статья, пункт, подпункт, абзац); б) рекомендации по устранению коррупциогенных факторов или их ограничению, в том числе в виде конкретных формулировок отдельных положений правового документа.

Нормативные правовые акты, устанавливающие порядок проведения АЭ НПА, приняты также большинством федеральных органов исполнительной власти⁸⁴, иных

⁸³ АЭ НПА проводится в отношении одобренных Государственной Думой федеральных конституционных законов, принятых ею федеральных законов, а также проектов совместных законодательных инициатив, законодательных инициатив Совета Федерации, а также в отношении имеющих нормативный характер проектов постановлений Совета Федерации, проектов решений ее органов и должностных лиц. Возможно проведение антикоррупционной экспертизы в установленных случаях и порядке в отношении законодательной инициативы члена Совета Федерации, а также в отношении законопроектов, рассмотренных Советом Государственной Думы, законопроектов, принятых Государственной Думой в первом чтении.

⁸⁴ См. напр.: Приказ Министерства экономического развития РФ от 23 ноября 2009 г. № 482 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства экономического развития Российской Федерации» // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/anticorruptpolicy/>

государственных органов⁸⁵ и некоторыми организациями⁸⁶, большинством органов законодательной⁸⁷ и исполнительной⁸⁸ власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления⁸⁹. С особенностями, определяемыми правовым статусом этих органов⁹⁰, этими актами определяются и конкретизируются установленные ФЗ-172 и Правилами цели АЭ НПА, коррупциогенные факторы, объектно-субъектный состав АЭ НПА (в том числе устанавливается уполномоченный орган по проведению антикоррупционной экспертизы законов, НПА высших должностных лиц и Правительства субъекта РФ и их проектов, действующих НПА исполнительных органов государственной власти субъекта РФ), место АЭ НПА в правотворческих процедурах (АЭ НПА проводится, как правило, в рамках правовой экспертизы, мониторинга применения НПА, регистрации НПА, а

⁸⁵ См. напр.: Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных актов Банка России и их проектов.// Приказ Центрального банка России от 1 октября 2009 г. N ОД-633 (в ред. приказа Банка России от 12.01.2011 N ОД-2) / <http://www.cbr.ru/anticor/zip/od-633.pdf>; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 24 ноября 2010 г. № 228/1503-5 // http://cikrf.ru/law/decrees_of_cic/2010/11/24/Zp101503.html

⁸⁶ Например, проведение антикоррупционной экспертизы проектов локальных нормативных актов, разрабатываемых в организациях атомной отрасли, и повышение ее результативности предусматривается Комплексной программой противодействия коррупции и хищениям в атомной отрасли (2012 - 2013 годы) Росатома// <http://www.rosatom.ru/aboutcorporation/documents/>

⁸⁷ См. напр.: Порядок проведения антикоррупционной экспертизы постановлений Самарской Губернской Думы, их проектов, а также проведения анализа законов Самарской области и постановлений Самарской Губернской Думы, их проектов с целью выявления в них коррупциогенных факторов//Утв. Постановлением Самарской Губернской Думы от 24 ноября 2009 г. N 1303 (в ред. Постановлений Самарской Губернской Думы от 26.01.2010 N 1374, от 24.02.2012 N 83).

⁸⁸ См. напр.: Порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Губернатора Ростовской области и Правительства Ростовской области//Утв. Распоряжением Правительства Ростовской области от 04.05.2012 № 140/ <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=117708>; Порядок проведения антикоррупционной экспертизы законов Мурманской области, нормативных правовых актов Губернатора Мурманской области, Правительства Мурманской области, иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области и их проектов// Утв. Постановлением Правительства Мурманской области от 15.03.2010 № 104-ПП (в редакции постановления Правительства Мурманской области от 30.01.2014 №32ПП) http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/legislation_RF/extended/index.php?do4=document&id4=6a4a9650-d5b7-4953-b11a-ba270922a6eb

⁸⁹ Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления Воскресенского муниципального района Московской области //Утв. решением Совета депутатов Воскресенского муниципального района Московской области от 01.04.2013 N 709/67 // [http://www.vosns.ru/img_server/data/1/a/\(1\)_39.pdf](http://www.vosns.ru/img_server/data/1/a/(1)_39.pdf)

⁹⁰ В организациях, проводящих АЭ НПА, специальное регулирование порядка ее проведения отсутствует.

также в некоторых случаях в виде самостоятельной АЭ НПА), а также порядок проведения АЭ НПА самими органом (организацией) и его структурными подразделениями и требования по учету результатов АЭ НПА, в том числе непосредственно по устранению выявленных коррупциогенных факторов, и порядку рассмотрения возникающих по этому поводу разногласий. Во всех случаях предусматривается проведение АЭ НПА согласно Методике, утвержденной правительством Российской Федерации. Особенности правового регулирования АЭ НПА в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления касаются, в частности: включения в состав объектов АЭ НПА всех разрабатываемых проектов НПА и их проектов; наличия некоторых конкретных требований по проведению АЭ НПА в отношении ранее принятых действующих НПА; возможности институтов и граждан проводить АЭ НПА без их аккредитации на выполнение этой деятельности⁹¹.

Принятие указанных нормативных правовых актов, определивших статус АЭ НПА и требования к ее проведению позволило перейти к полномасштабному применению института АЭ НПА в интересах профилактики коррупции и повышения качества российских нормативных правовых актов. Этот – продолжающийся и сейчас период в истории АЭ НПА можно определить как **период массовой масштабизации** АЭ НПА - период роста количества проведенных АЭ НПА, количества проектов НПА и АЭ НПА, в отношении которых проведена антикоррупционная экспертиза, количества выявленных коррупциогенных факторов, количества документов, из которых исключены коррупциогенные факторы.

О том, что АЭ НПА становится и масштабной, и массовой очевидным образом свидетельствуют данные и оценки, приводимые руководителями основных субъектов АЭ НПА. Цифры, отражающие объем работы по проведению АЭ НПА впечатляют. Согласно оценке и информации о результатах работы прокуратуры по применению АЭ НПА, представленной Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой в докладе на заседании Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 24 апреля 2013 года: «Мы добились того, что она

⁹¹ Так, пункт 14 указанного Порядка АЭ НПА, утвержденного Самарской областной Думой, предусматривает, что анализ законов Самарской области и постановлений Думы, а также их проектов на предмет выявления в них коррупциогенных факторов может осуществляться гражданами и региональными общественными объединениями, зарегистрированными в установленном законом порядке на территории Самарской области, по инициативе постоянных комитетов Думы.

приобрела тотальный характер. Только прокурорами в прошедшем году изучено более 1 млн. 200 тыс. нормативных документов, почти в 58 тыс. из них исключены коррупциогенные факторы»⁹². Согласно данной им там же оценке: «В целом деятельность всех органов власти и управления по отсеву коррупционных норм можно оценить положительно»⁹³. По данным за предыдущие годы цифры также впечатляют⁹⁴.

По данным отчетности Минюста России по АЭ НПА⁹⁵ за период с 1 января по 31 декабря 2013 г. в структурные подразделения Минюста России поступило 2435 проектов НПА для проверки на наличие в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции⁹⁶. Из 2257 рассмотренных проектов НПА в 80 (3.5% от общего количества) выявлено 105 коррупциогенных факторов⁹⁷.

Департаментом регистрации ведомственных нормативных правовых актов Минюста России рассмотрено 5494 НПА федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций из 4861 поступившего на регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации и 1065 оставшихся нерассмотренными на начало отчетного периода, в 1 выявлено наличие 4 коррупциогенных факторов.

⁹² http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/82414/

⁹³ Там же

⁹⁴ В 2011 году органами прокуратуры были выявлены 48 330 нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы; в 42 539 (88%) из указанных актов в результате вмешательства прокурора коррупциогенные факторы были устранены.

В 2012 году произошел резкий рост нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы – на 32,3% до 63 298 документов. При этом в результате деятельности прокуроров коррупциогенные факторы были устранены в 57 675 (91%) актах и их проектах. При этом в открытом доступе отсутствует информация за 2013 год.// http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/d40/12_2012.xls

⁹⁵ Сведения о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов по противодействию коррупции. Подготавливаются Департаментом организации и контроля Минюста России. <http://minjust.ru/ru/print/6058>

⁹⁶ В том числе 845 законопроектов, 153 проекта указов Президента Российской Федерации, 1437 проектов постановлений Правительства Российской Федерации, а также 3 проекта концепций и технических заданий и 45 проектов поправок Правительства Российской Федерации к законопроектам.

⁹⁷ В том числе в 29 (1.3% от общего количества) законопроектах выявлено 40 коррупциогенных факторов, в 2 проектах указов Президента Российской Федерации выявлено 2 коррупциогенных фактора, в 49 (2.2% от общего количества) проектах постановлений Правительства Российской Федерации выявлено 63 коррупциогенных фактора, а также в 2 проектах поправок Правительства Российской Федерации к законопроектам выявлено 2 коррупциогенных фактора.

За тот же период в территориальные органы Минюста России поступил 188382 документ, подлежащий антикоррупционной экспертизе⁹⁸. Из 185525 рассмотренных за указанный период времени документов в 2230 (1.2% от общего количества) выявлено 3853 коррупциогенных фактора⁹⁹. Устранены выявленные коррупциогенные факторы в 1521 документе (68.2% от общего количества документов, содержащих коррупциогенные факторы)¹⁰⁰. В формы представления данных по АЭ НПА за 2013 год впервые введены отдельные графы «количество выявленных коррупциогенных факторов» и «количество устраненных коррупциогенных факторов».¹⁰¹

Кроме того, по указанным данным Министерства юстиции Российской Федерации по состоянию на 31 ноября 2013 года в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение АЭ НПА в случаях, предусмотренных

⁹⁸ В том числе - 123730 НПА и 29828 проекта НПА субъектов Российской Федерации; 2784 уставов и 648 проектов уставов муниципальных образований; 26264 муниципальных правовых акта и 3030 проектов муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

⁹⁹ В том числе: в 1423 НПА субъектов РФ выявлено 2465 коррупциогенных факторов; в 422 проектах НПА субъектов РФ выявлено 758 коррупциогенных фактора; в 58 уставах муниципальных образований выявлено 214 коррупциогенных факторов; в 24 проектах уставов муниципальных образований выявлено 40 коррупциогенных факторов; в 189 муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований выявлено 231 коррупциогенных факторов; в 114 проектах муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований выявлено 145 коррупциогенных факторов.

¹⁰⁰ В том числе: в 1011 НПА и в 279 проектах НПА субъектов Российской Федерации; в 21 уставе и в 12 проектах уставов муниципальных образований; в 119 муниципальных правовых актах и в 79 проектах муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

¹⁰¹ Указанная информация позволяет также определить «средний индекс коррупциогенности документа», рассчитываемый как отношение количества выявленных за период времени коррупциогенных факторов к количеству документов, в которых были выявлены указанные коррупциогенные факторы. За январь-март 2013 году значения указанного индекса составляют: - общий индекс (по всем документам субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы) – 1,78, в том числе: 1,69 для НПА субъектов Российской Федерации; 1,99 для проектов НПА субъектов Российской Федерации; 3,71 для уставов муниципальных образований; 3,50 для проектов уставов муниципальных образований; 1,37 для муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований; 1,50 для проектов муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований; - общий индекс (по проектам НПА и иных документов федерального уровня) – 1,53 в том числе: 1,27 для законопроектов; 1,00 для проектов указов Президента Российской Федерации; 1,72 для проектов постановлений Правительства Российской Федерации.

законодательством Российской Федерации, было аккредитовано 1794 физических лиц и юридических лиц¹⁰².

При этом по информации, представленной на заседании Президиума Совета по противодействию коррупции 18.10.2013 первым заместителем Министра юстиции Александром Смирновым и исполняющим обязанности Генерального прокурора Российской Федерации Сабиром Кехлеровым - количество коррупциогенных факторов, выявляемых при проведении антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, сократилось в текущем (2013) году более чем на треть.¹⁰³

В той или иной мере АЭ НПА проводится и Федеральным Собранием Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, законодательными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, аккредитованными независимыми экспертами.

По обобщающей оценке Президента России В.В.Путина, высказанной им на том же заседании Президиума Совета по противодействию коррупции: «Широкое распространение получила практика антикоррупционной экспертизы законов, что позволяет снижать коррупционные риски, заранее исключить противоправные, двусмысленные нормы, открывающие лазейки для самоуправства и злоупотребления чиновников»¹⁰⁴.

Таким образом, с принятием разработанных и утвержденных в исполнение ФЗ-172 Правил и Методики, регулирующих проведение АЭ НПА нормативных правовых актов федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления в основном завершился процесс формирования института АЭ НПА как инструмента профилактики коррупции. Определено его место в процессе правотворчества и его процедурах. Он стал реально действующим институтом. Правовое регулирование обеспечивало быстрое закрепление технологии

¹⁰²За период с 1 января по 31 июля 2013 на официальном сайте Минюста России в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы было размещено 70 проектов нормативных правовых актов, подготовленных Минюстом России. Получено 14 заключений независимых экспертов. Выявлено 13 коррупциогенных факторов, из которых 10 устранено, информация об устранении оставшихся 3 коррупциогенных факторов и/или о процессе доработки документов, в которых были обнаружены эти факторы, отсутствует.

¹⁰³ <http://news.kremlin.ru/news/19516#sel=>

¹⁰⁴ <http://news.kremlin.ru/news/19516#sel=>

антикоррупционной экспертизы в качестве легального инструмента противодействия коррупции.

Однако, насколько полно при этом учтен и реализован стартовый потенциал АЭ НПА (экспертизы (анализа) нормативных правовых актов на коррупциогенность), основные компоненты которого были представлены в первом разделе настоящего доклада?

Для ответа на этот вопрос авторами был проведен сравнительный анализ всех компонентов стартового потенциала АЭ НПА и созданных в процессе становления института АЭ НПА элементов ее правового регулирования, а также данных о их применении. Проведенный авторами сравнительный анализ позволяет, во-первых, констатировать, что при формировании системы правового регулирования АЭ НПА фактически в той или иной мере было учтено и реализовано большинство основных компонентов стартового потенциала АЭ НПА:

- создана правовая основа решения проблемы, породившей необходимость АЭ НПА, и достижения ее стартовой цели;
- был де-факто поддержан предложенный ранее экспертами и широко апробированный «российский рецепт» учета влияния нормативных правовых актов на уровень коррупции: учитывать и предотвращать возможность негативной роли НПА в качестве «правовой основы» коррупции;
- одобрен де-факто отраженный в экспертных методиках АЭ НПА выбор основной, уже апробированной технологии снижения коррупциогенности российских нормативных правовых актов: выявление и устранение в первую очередь типичных коррупциогенных факторов;
- учтены предложения о статусе института АЭ НПА в противодействии (профилактике) коррупции: с определенными ограничениями АЭ НПА признана обязательным инструментом профилактики коррупции в сфере правотворчества и правоприменения;
- учтен в основном объектный и субъектный состав АЭ НПА;
- поддержано в основном понимание статуса института АЭ НПА в нормотворческом процессе (в части ее места в правовой экспертизе и мониторинге применения НПА);
- учтены некоторые стартовые принципы АЭ НПА;
- поддержан статус методики АЭ НПА как единой для всех субъектов АЭ НПА;

- в Методике АЭ НПА:
 - частично учтены предложения по составу подлежащих выявлению и устранению коррупциогенных факторов;
 - учтены некоторые правила исследования НПА и проектов НПА на предмет наличия коррупциогенных факторов;
- в значительной части учтены, конкретизированы и дополнены предложения по порядку организации и проведения АЭ НПА, в том числе для разработчиков проектов НПА, для лиц (органов), принимающих (утверждающих) НПА, по организации и проведению независимой АЭ НПА; для правоприменителей;
- частично учтены задачи (требования) в отношении выявленных коррупциогенных факторов, в том числе, задачи (требования) по устранению выявленных коррупциогенных факторов;
- учтена необходимость мониторинга АЭ НПА, в том числе правоприменения законодательства об АЭ НПА и оценки результативности АЭ НПА.

Однако, во-вторых, проведенный сравнительный анализ показывает, что в процессе становления системы правового регулирования АЭ НПА некоторые аспекты стартовой цели и стартового потенциала АЭ НПА как инструмента профилактики коррупции оказались не востребуемыми. В том числе:

1. Упрощено понимание проблемы, наличием которой была обусловлена необходимость разработки экспертизы (анализа) нормативных правовых актов их проектов на коррупциогенность: фактически она сводится¹⁰⁵ к наличию в нормативных правовых актах и их проектах (а также в определенных случаях – и в иных документах) некоторых коррупциогенных факторов.

Тем самым «за скобки» интересов АЭ НПА выводится проблема более глубокого уровня: наличие коррупционных рисков, в том числе реализуемых коррупционных практик и действующих коррупционных рисков, формируемых и поддерживаемых с помощью нормативных правовых актов (с использованием заложенных в них коррупциогенных факторов) или, при взгляде с другой стороны – наличие в российских НПА (всем массиве российских НПА) правовых предпосылок этих коррупционных рисков (распространенности коррупции).

¹⁰⁵ Де-факто (в порядке теоретической реконструкции): поскольку юридически ни в пояснительной записке к проекту ФЗ-172, ни в преамбуле ФЗ-172 она не была определена.

Это упрощение, как увидим ниже, отражается и на понимании целей АЭ НПА, и на требованиях к ней, и на оценке ее результатов. Как показывает практика учета, мониторинга и оценки результатов АЭ НПА, в них не требуется учитывать и исследовать – влияет ли она на решение проблем этого уровня (на снижение коррупционных рисков, в том числе на устранение поддерживаемых правовыми предпосылками коррупционных практик и коррупционных рынков). При таком понимании породившей необходимость АЭ НПА проблемы сама АЭ НПА с высокой степенью вероятности обречена на формализацию и растворение в иных, традиционных процедурах правотворчества и правоприменения, также ориентированных на обеспечение качества НПА.

Прежде всего потому, что АЭ НПА по сути также является лишь способом повышения качества российских НПА и многие подлежащие выявлению в ее рамках дефекты норм (по крайней мере типичные) были известны как неприемлемые и ранее, вне АЭ НПА. Выделение АЭ НПА как отдельного, специального инструмента повышения качества НПА имеет смысл только в силу остроты проблемы коррупции и влияния на нее правовых предпосылок коррупции, требующей повышенного внимания к этим правовым предпосылкам и к влиянию их устранения на снижение уровня коррупционных рисков, коррупции.

2. В силу такого понимания проблемы в усеченном виде применяется и стартовая идея АЭ НПА по снижению коррупциогенности НПА. В стартовом варианте идея состояла в «очищении» НПА от всех корней коррупции. «Очищение» предполагало - предотвращение появления и обязательное устранение именно всех выявляемых правовых предпосылок всех существующих и возможных коррупционных рисков, в том числе всех существующих коррупционных практик и рынков.

Фактически действующим правовым регулированием АЭ НПА и, как показывает анализ, при его применении реализуется несколько иная идея¹⁰⁶ – она состоит в устранении некоторых правовых предпосылок коррупции, признаки которых указаны в законодательстве (в ФЗ-172). При этом не предусматривается понимание в самом законодательстве и в ходе АЭ НПА связи этих предпосылок коррупции (их признаков) с поддерживаемыми ими коррупционными рисками. В

¹⁰⁶ Она также не была публично сформулирована при подготовке законодательства об АЭ НПА и о ней можно судить только в порядке теоретической реконструкции.

частности, не предусматривается, что устранены должны быть правовые предпосылки всех выявляемых коррупционных рисков и их возможностей. Это ограничение также сказывается далее и на сформулированных в законодательстве целях АЭ НПА, и на ее содержании.

3. Соответственно, упрощена и система целей АЭ НПА. Согласно ФЗ-172, АЭ НПА проводится с целью выявления и последующего устранения коррупциогенных факторов. Устранение (преодоление) коррупциогенности всего массива российских НПА, уменьшение коррупционных рисков (устранение коррупционных практик и уменьшение объемов коррупционных рынков, а тем более, снижение уровня коррупции), сокращение коррупционных затрат граждан и бизнеса в сферах регулирования НПА, прошедших АЭ НПА - не отнесены к целям, а значит и к ожидаемым результатам АЭ НПА. Кроме того, в контексте ФЗ-172 эта цель предполагает выявление и последующее устранение не всех правовых предпосылок коррупции, а только тех из них которые отнесены этим законом к коррупциогенным факторам.

При таком понимании целей АЭ НПА возможным оказывается:

- появление «слепых зон» (например, в отношении ранее принятых действующих НПА) и «неприкасаемых» НПА (НПА, не подлежащих АЭ НПА, как это, например, происходит в отношении актов, не только внесенных или утвержденных, но и подготовленных Президентом России);

- незаметность для АЭ НПА иных правовых предпосылок коррупции;

- сохранение выявленных правовых предпосылок коррупции (поскольку формулировка «и последующего устранения» в цели АЭ НПА в ФЗ-172 приводит к тому, что устранение выявленных коррупциогенных факторов в общем случае не является обязательным – акт может быть принят и с выявленными правовыми предпосылками коррупции);

- формализация АЭ НПА и ее результатов, при которой АЭ НПА выглядит уже не как инструмент ликвидации коррупционных рисков, а как формально-юридическая процедура;

- то, что при учете и оценке результатов АЭ НПА должно учитываться (что и происходит) только количество «проверенных» НПА (проектов НПА) и выявленных (в лучшем случае – и устраненных) коррупциогенных факторов, но не влияние их выявления (устранения) на коррупционные риски, в том числе на существующие

коррупционные практики и коррупционные рынки, и, тем более, на коррупционные затраты граждан и бизнеса.

Такое понимание цели АЭ НПА отражается и на установленных требованиях к ее проведению, и на практике ее применения.

4. При выборе технологий снижения (устранения) коррупциогенности российских НПА акцент сделан только на одной из предполагавшихся технологий: на выявлении и устранении типичных коррупциогенных факторов. Необходимость устранения нетипичных правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов) во внимание не принята.

5. В определенной мере ограниченным оказался статус АЭ НПА в качестве инструмента профилактики коррупции: в общем случае, как уже было сказано, устранение выявленных коррупциогенных факторов не является обязательным. Нормативные правовые акты могут приниматься и с сохранением выявленных коррупциогенных факторов.

6. В качестве объекта АЭ НПА рассматривается не весь массив НПА, в том числе вновь принятых НПА и ранее принятых действующих НПА, и проектов НПА (с оговорками по приоритетности), а отдельные проекты НПА и отдельные НПА из установленного законодательством перечня подлежащих антикоррупционной экспертизе видов НПА и проектов НПА. Соответственно, если иметь в виду конкретные сферы деятельности, в качестве объекта АЭ НПА рассматривается не весь массив проектов НПА, вновь принятых и ранее принятых НПА, регулирующих эту сферу деятельности, а отдельные из регулирующих ее НПА (и проектов НПА).

Разумеется, можно предполагать, что по итогам АЭ НПА каждого из этих видов НПА (проектов НПА) и будет проведено очищение от правовых предпосылок коррупции всего массива российских НПА (массивов НПА, регулирующих соответствующую сферу деятельности). Однако, анализ показывает, что при составлении перечня подлежащих антикоррупционной экспертизе НПА (проектов НПА) возникли возможности для исключения из сферы внимания АЭ НПА отдельных секторов НПА.

Во-первых, такие возможности возникают в отношении отдельных видов проектов НПА. Как показывает практика, они возникают, в частности, в отношении проектов федеральных законов, вносимых Президентом России и проектов указов Президента Российской Федерации, подготавливаемых Администрацией Президента

Российской Федерации. Минюст России, указывает, что они не подпадают под действие п. 1) части 3 статьи 3 ФЗ-172, согласно которой он проводит АЭ НПА проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями (при проведении их правовой экспертизы). Другими нормами ФЗ-172 проведение АЭ НПА в их отношении также не предусматривается. Не гарантирует закон и их рассмотрения уже после обретения ими статуса федерального закона (указа).

Во-вторых, такие возможности возникают и широко реализуются в отношении ранее принятых действующих НПА. Нормы ФЗ-172, предусматривающие проведение АЭ НПА в отношении нормативных правовых актов¹⁰⁷, не дифференцируют вновь принятые НПА и ранее принятые действующие НПА. В результате, за редкими исключениями (в отдельных органах и организациях), антикоррупционная экспертиза ранее принятых действующих НПА не планируется, а ее результаты не становятся объектом специального учета. Проведение АЭ НПА в их отношении фактически не планируется ни при исполнении полномочий прокуроров, ни в виде мониторинга их применения (в виде самостоятельной АЭ НПА в порядке мониторинга применения ранее принятого действующего НПА или в составе мониторинга его применения). Такая ситуация, по-видимому, сложилась, в том числе и в силу того, что ФЗ-172 и принятые в его исполнение Правила не устанавливают каких-либо требований к порядку проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых действующих НПА, в том числе по установлению планов ее проведения, к срокам очищения от коррупционных факторов ранее принятых действующих НПА.

В отчетах о работе по проведению АЭ НПА данные о проведении АЭ НПА ранее принятых действующих НПА и ее результатах также фактически не выделяются - они «растворяются» среди данных об антикоррупционной экспертизе

¹⁰⁷ Прокурорами – при выполнении ими своих полномочий в установленных случаях; Минюстом России – в установленных случаях при проведении правовой экспертизы НПА федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, а также НПА субъектов Российской Федерации - при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; органами, организациями, их должностными лицами – в отношении принятых ими НПА при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

НПА, большая часть которых, по-видимому, относится к данным о вновь принятых НПА, проходящих АЭ НПА при государственной регистрации и внесении сведений в федеральный регистр НПА субъектов РФ.

Какие-либо нормы, устанавливающие механизм проведения антикоррупционной экспертизы **действующих** НПА отсутствуют и, например, как в Положении, так и в Регламенте Совета Федерации.

В результате можно констатировать, что на сегодня пока не проводится системная работа по очищению от правовых предпосылок коррупции ранее принятых действующих НПА. У органов, организаций и должностных лиц нет ориентиров и действенных мотивов к организации такой работы. Нет и данных для того, что оценить – в какой степени снижена коррупциогенность всего массива российских НПА (массивов НПА, регулирующих соответствующую сферу деятельности). Возможны ситуации, когда, вновь принимаемые НПА очищены от правовых предпосылок коррупции, но последние сохраняются в ранее принятых действующих НПА. При этом эффект от антикоррупционной экспертизы вновь принимаемых НПА, проведенной на разных стадиях их разработки и принятия – минимизируется. «Очищение» от коррупциогенных факторов вновь принятых НПА не снижает коррупционного эффекта правовых предпосылок коррупции, сохраняющихся в ранее принятых действующих НПА, не прошедших АЭ НПА.

Определенные условия для превращения ранее принятых действующих НПА в самостоятельный объект АЭ НПА и для организации системной работы по их очищению от правовых предпосылок коррупции созданы Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации 20 мая 2011 года № 657 и Методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694. Данным Положением предусмотрено проведение по ежегодно утверждаемым планам мониторинга применения НПА, в том числе и с целью устранения коррупциогенных факторов, по отраслям (подотраслям) законодательства либо группам нормативных правовых актов. В свою очередь, частью 9 указанной Методики предусмотрено, что в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов при осуществлении мониторинга правоприменения НПА обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения, в том числе по ряду

показателей, связанных с коррупциогенностью НПА¹⁰⁸. Однако при этом, во-первых, формулировки этих показателей также позволяют отчитываться в рамках этого мониторинга правоприменения о результатах антикоррупционной экспертизы вновь принятых НПА. Во-вторых, в рамках этого мониторинга правоприменения НПА обобщается, анализируется и оценивается **информация о практике** их применения, но ничего не говорится о том, как должна быть получена эта информация, в том числе - должна ли для этого проводиться АЭ НПА вообще и антикоррупционная экспертиза ранее принятых действующих НПА, в частности. Отсутствие таких требований отражается и в подготовленном в соответствии с этими документами Правительством Российской Федерации Докладе о мониторинге правоприменения в Российской Федерации в 2012 году, в котором данные по этим показателям не представлены ни по одной из исследованных отраслей (подотраслей) законодательства либо групп НПА¹⁰⁹. Тем самым и в данном случае ранее принятые действующие НПА не рассматриваются как специальный объект АЭ НПА.

7. В состав субъектов АЭ НПА не включены две группы участников правотворчества и правоприменения. Во-первых, не установлена обязанность по предотвращению включения в проект НПА правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов) для непосредственных разработчиков его норм. Во-вторых, ограничен состав заинтересованных в проведении АЭ НПА лиц, которым не только предоставлено право проведения АЭ НПА, но и созданы условия для его реализации – для учета заключений по ее результатам. Если согласно стартовым замыслам в целях снижения коррупциогенности всего массива российских НПА возможности проведения АЭ НПА должны были быть созданы для всех заинтересованных лиц, то такие возможности создаются для ограниченного круга лиц.

При этом первоначально, частью 1 статьи 5 ФЗ-172, как известно, установлено, что институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет

¹⁰⁸ К ним отнесены: наличие в НПА коррупциогенных факторов; наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы в НПА; количество коррупциогенных факторов, выявленных в НПА при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом; количество коррупциогенных факторов, выявленных в НПА при проведении антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами; сроки приведения нормативных правовых актов в соответствие с антикоррупционным законодательством Российской Федерации.

¹⁰⁹ <http://government.ru/activities/10143>

собственных средств проводить независимую АЭ НПА. Однако в дальнейшем, частью 4 утвержденных в ее исполнение Правил установлено ограничение - независимая антикоррупционная экспертиза проводится только юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой АЭ НПА¹¹⁰. Уже вслед за этим, изменениями в часть 1 статьи 5 ФЗ-172 установлено, что порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой АЭ НПА устанавливаются Минюстом России. Тем не менее, само ограничение, по-прежнему, установлено Правилами, то есть подзаконным актом.

Следует отметить, что такое ограничение - установление на подзаконном уровне института аккредитации независимых экспертов - вызывает обоснованные сомнения, прежде всего, с точки зрения его соответствия требованиям самой ч. 1 ст. 5 ФЗ-172, поскольку норма федерального закона устанавливает, что нормативными правовыми актами в исполнение закона устанавливается именно порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы институтами гражданского общества и гражданами, а не требования к участникам независимой АЭ НПА, ограничивающие право институтов гражданского общества и граждан на проведение АЭ НПА. В противоречие этому Постановлением Правительства Российской Федерации вводятся ограничения установленного Федеральным законом права институтов гражданского общества и граждан. Эти ограничения закрепляются и усиливаются приказами Министерства юстиции Российской Федерации¹¹¹.

¹¹⁰ Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 18.12.2012 № 1334, от 27.03.2013 № 274). При этом, как и все субъекты АЭ НПА, они должны проводить АЭ НПА в соответствии с методикой проведения АЭ НПА, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

¹¹¹ Приказ Минюста России от 27.07.2012 № 146, которым утверждён Административный регламент 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; Приказ Минюста России от 26.04.2012 № 66 "Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации»; Приказ Минюста России от 27.07.2012 № 145 "Об утверждении форм свидетельств об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации".

При этом и граждане и институты гражданского общества, конечно, как и любой гражданин может направить свое обращение, содержащее заключение по результатам проведенной ими экспертизы НПА (проекта НПА) на коррупциогенность и оно будет рассмотрено в общем порядке в течение 30 дней, но в случае проектов НПА – решение по этому обращению, вероятнее всего, будет запоздалым, а в общем случае – нет никаких норм, устанавливающих необходимость его учета и принятия на его основе решения об устранении выявленных коррупциогенных факторов.¹¹²

Такое ограничение существенно снижает потенциал независимой АЭ НПА. По данным отчетности Минюста России по АЭ НПА за период с 1 января по 31 декабря 2013 г. от примерно 2000 аккредитованных независимых экспертов получено 14 заключений независимых экспертов. При этом выявлено 13 коррупциогенных факторов, из них 10 – устранено¹¹³.

На наш взгляд, причина такой невысокой отдачи независимой АЭ НПА в том, что установленное ограничение права институтов гражданского общества и граждан на проведение и учет результатов АЭ НПА ограничило и заинтересованность в проведении АЭ НПА. По стартовому замыслу право всех заинтересованных лиц на проведение АЭ НПА и предоставление заключений по его результатам должно было реализовываться в силу их собственного интереса устранить правовые предпосылки ущемляющих их же интересы коррупционных практик. Мотивы же аккредитованных экспертов провести АЭ НПА носят формальный характер – они не связаны, как правило, с таким собственным интересом.

Ограничение круга лиц, которым разрешается проводить принимаемую к рассмотрению АЭ НПА, привело и к тому, что усилия по привлечению к

¹¹² Верховный Суд Российской Федерации установил возможность регулирования АЭ НПА правовыми актами субъектов Российской Федерации (Определение Верховного Суда РФ от 01.12.2010 N 64-Г10-23) в дополнение к федеральному регулированию – « субъект Российской Федерации не лишен возможности определить порядок проведения экспертизы в отношении нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти в оспариваемой редакции». При этом Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" не может расцениваться как препятствие органам государственной власти при проведении ими в рамках своих полномочий антикоррупционной экспертизы учитывать обращения граждан, не имеющих аккредитации, но вместе с тем обладающих знаниями о предмете регулирования проекта нормативного правового акта, поданные в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации".

¹¹³ В 2012 г. в Минюст России поступило всего 15 заключений независимых экспертов (<http://minjust.ru/ru/node/4805>).

проведению АЭ НПА действительно заинтересованных лиц были заменены усилиями по отбору допущенных к проведению АЭ НПА лиц по формальным признакам – по аккредитации.

8. Определенное ограничение установлено и по предмету АЭ НПА. В стартовых предположениях предусматривалось, что в рамках экспертизы (анализа) коррупциогенности (АЭ НПА) исследуются все положения, которые могут способствовать коррупции - выявлению и устранению подлежат все правовые предпосылки коррупции (как типичные, так и не типичные коррупциогенные факторы). Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ состав положений НПА, которые могут быть признаны коррупциогенными факторами, был ограничен: он определил ряд признаков, которые определяют, какие именно положения НПА (проектов НПА) могут быть отнесены к коррупциогенным факторам и, соответственно, подлежат выявлению и последующему устранению¹¹⁴. Этой нормой ФЗ-172 из предмета АЭ НПА были исключены все правовые предпосылки коррупции (коррупциогенные факторы), не соответствующие этим признакам. Это обстоятельство отразилось в последующем на составе подлежащих выявлению и устранению коррупциогенных факторов, установленных Методикой проведения АЭ НПА, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 – был сокращен перечень подлежащих выявлению и последующему устранению типичных коррупциогенных факторов, а от выявления иных (пока не известных) типичных коррупциогенных факторов и нетипичных коррупциогенных факторов фактически отказались.

Это означает, что на наличие других правовых предпосылок коррупции (иных типичных и нетипичных коррупциогенных факторов) нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов при проведении АЭ НПА заведомо не проверяются.

9. Не учтены и не урегулированы некоторые вопросы специального статуса института АЭ НПА в нормотворческом процессе и в процессе правоприменения – ее применения в процедурах нормотворчества и правоприменения.

¹¹⁴«Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции» - Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ, ч.2 ст.1.

С одной стороны, не определена или не урегулирована роль АЭ НПА в некоторых процедурах нормотворчества и правоприменения.

Это проявляется в том, что, во-первых, не учтена необходимость специальной работы по предотвращению появления правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов) еще на стадии первичной формулировки норм проекта НПА – еще до того, как проект НПА станет объектом собственно экспертизы. Экспертизе на коррупциогенность проектов НПА, которая выявляет уже внесенные в него коррупциогенные факторы, должен предшествовать анализ на коррупциогенность формулируемых норм непосредственно их разработчиком. Он должен нести ответственность систематическое появление коррупциогенных факторов в разрабатываемых им нормах, в случае их выявления при последующей собственно антикоррупционной экспертизе, как за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей – низкое качество разрабатываемых им проектов НПА. В идеале анализ коррупциогенности формулируемых норм проектов НПА, обеспечивая предотвращение появления коррупциогенных норм НПА, должен минимизировать потребность в их антикоррупционной экспертизе. В настоящий момент анализ коррупциогенности разрабатываемых НПА не предусмотрен.

Во-вторых, выполнение АЭ НПА в рамках одной из процедур - при проведении мониторинге применения НПА фактически не урегулировано. Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы предусмотрена принципами АЭ НПА только в отношении проектов нормативных правовых актов (п.1 ст. 2 ФЗ-172). Обязательность проведения АЭ НПА при проведении мониторинга применения НПА и/или проведения АЭ НПА в порядке мониторинга применения НПА (самостоятельного целевого мониторинга) фактически не установлена. Это проявляется, в частности в том, что в уже названном Докладе о мониторинге правоприменения в Российской Федерации в 2012 году, подготовленном Правительством Российской Федерации для Президента Российской Федерации нет никаких сведений отражающих результаты антикоррупционной экспертизы НПА в исследованных отраслях (подотраслях) законодательства или группах нормативных правовых актов. Поскольку указанный Доклад подготовлен на основе данных, представленных федеральными органами исполнительной власти по результатам, проведенных ими мониторингов НПА в этих отраслях (подотраслях) законодательства или группах нормативных правовых актов, это означает, очевидно, что проведение антикоррупционной экспертизы при проведении мониторингов

применения НПА не было обязательным и она фактически не проводилась. Обязательность ее проведения не установлена, как выше уже говорилось и утвержденными, соответственно, Указом Президента Российской Федерации № 657 и постановлением Правительства Российской Федерации № 694 Положением и Методикой о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Органы и организации, которым пунктом 30 части 1 статьи 3 ФЗ-172 предписано устанавливать порядок проведения АЭ НПА, в отношении проведения АЭ НПА при мониторинге применения НПА этого за некоторыми частичными исключениями этого фактически не делают. Не установлены, прежде всего, требования к срокам, в течение которых, нормативно правовые акты в регулируемых сферах деятельности должны быть очищены от коррупциогенных факторов с помощью антикоррупционной экспертизы, проводимой при мониторинге применения НПА, в том числе не установлены, как правило, требования по разработке и утверждению планов проведения АЭ НПА при проведении мониторинга правоприменения¹¹⁵.

Результатом этой неурегулированности является отсутствие систематической целенаправленной работы по устранению коррупциогенных факторов в ранее принятых действующих НПА и, как следствие, в массивах НПА в регулируемых сферах деятельности в целом.

В дополнительном регулировании нуждаются и возможности проведения и учета результатов АЭ НПА в рамках развивающихся новых нормотворческих процедур, в том числе – в рамках оценки регулирующего воздействия проектов НПА и НПА, а также при общественных (публичных) обсуждениях проектов НПА.

С другой стороны, включение АЭ НПА в другие процедуры нормотворчества нередко приводит, по-видимому, к отождествлению антикоррупционной экспертизы с этими процедурами, с их задачами и содержанием. Можно говорить о тенденции «растворения» АЭ НПА в этих процедурах.

¹¹⁵ Характерен пример нормы из Порядка проведения антикоррупционной экспертизы постановлений Самарской Губернской Думы, их проектов, а также проведения анализа законов Самарской области и постановлений Самарской Губернской Думы, их проектов с целью выявления в них коррупциогенных факторов (утв. Постановлением Самарской Губернской Думы от 24 ноября 2009 г. N 1303 /в ред. Постановлений Самарской Губернской Думы от 26.01.2010 N 1374, от 24.02.2012 N 83): «В ходе проведения в соответствии с законодательством Самарской области мониторинга применения постановлений Думы правовое управление аппарата Думы проводит их антикоррупционную экспертизу.». Очевидно, что перед проведением АЭ НПА в рамках мониторинга применения никак не ставится задача очистить данный массив НПА от коррупциогенных факторов в какой-то определенный срок.

Выше уже говорилось, что это происходит с АЭ НПА, которая должна проводиться при мониторинге АЭ НПА. Аналогично антикоррупционная экспертиза, проводимая при правовой экспертизе, вероятно, нередко сводится к задачам традиционной правовой экспертизы.

Это косвенно проявляется в том, что в заключениях по результатам антикоррупционной экспертизы, проводимой в рамках правовой экспертизы, среди выявленных коррупциогенных факторов преобладают те, которые обычно выявлялись и при традиционной правовой экспертизе. Специалисты, имеющие опыт проведения правовой экспертизы, обращают внимание, прежде всего, на привычные им недостатки качества НПА. Такой подход к АЭ НПА стимулируется тем, что утвержденная Правительством Российской Федерации Методика проведения АЭ НПА не устанавливает жесткого требования проверять НПА (проект НПА) на наличие даже каждого из указанных в методике типов коррупциогенных факторов. Дополнительным основанием такого «растворения» является то, что не установлены требования к отражению результатов антикоррупционной экспертизы, проводимой при правовой экспертизе. Предусмотренные пунктом 2) части 1 статьи 4 ФЗ-172 2) заключения, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы, согласно ч. 3 утвержденных Правительством Российской Федерации Правил проведения АЭ НПА разделяются в части полномочий Минюста на отражение результатов антикоррупционной экспертизы в заключении Минюста России по результатам правовой экспертизы и заключение Минюста России по форме, утверждаемой Министерством. Для второго случая (собственно заключения по результатам антикоррупционной экспертизы) Минюстом установлены формы заключения по результатам антикоррупционной экспертизы¹¹⁶. Для первого случая (для заключений по результатам правовой экспертизы) требования по отражению в них результатов антикоррупционной экспертизы не установлены.

¹¹⁶ Такие формы установлены для случаев проведения антикоррупционной экспертизы: проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленных федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, а также проектов НПА Минюста России, нуждающихся в государственной регистрации, и проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, поступивших для проведения антикоррупционной экспертизы в Департамент конституционного законодательства Минюста России (утв. Приказом Минюста России от 04.10.2013 N 187); уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы) (утв. Приказом Минюста России от 1 апреля 2010 г. N 77 в ред. от 27.08.2013 N 163); а также для заключений по результатам независимой АЭ НПА (утв. Приказом Минюста России от 21 октября 2011 г. N 363).

В таком «растворении» АЭ НПА в традиционных процедурах нормотворчества есть своя логика. В принципе АЭ НПА - это также лишь инструмент обеспечения качества нормативных правовых актов и если бы надлежащее качество НПА в части недопущения коррупции обеспечивалось традиционными процедурами, то роль АЭ НПА вполне могли бы выполнять требования традиционных процедур нормотворчества. Однако инструменты АЭ НПА были созданы как раз в силу обнаружившейся недостаточности традиционных процедур и очевидно для того, что антикоррупционная экспертиза была действенным инструментом профилактики коррупции, необходимо более жестко обеспечить ее самостоятельность, несводимость к требованиям традиционных процедур, даже если она проводится в их рамках.

10. В состав принципов АЭ НПА не включен принцип публичности (прозрачности) АЭ НПА и ее результатов, предусматривающий, в том числе, обязательную публикацию заключений по результатам АЭ НПА.

Как следствие, установленный порядок проведения АЭ НПА не предусматривает публикацию результатов АЭ НПА, в том числе заключений по результатам АЭ НПА, а также содержащих результаты АЭ НПА требований прокуроров, заключений по результатам правовой экспертизы. Соответственно, эти результаты не публикуются и не доступны для анализа. Без этого невозможно обеспечить реализацию принципа проверяемости АЭ НПА, а значит и принципа ее достоверности и объективности.

11. Не учтен ряд компонентов стартового потенциала методики экспертизы коррупциогенности НПА и их проектов (АЭ НПА).

Во-первых, в силу того, что действующая Методика АЭ НПА утверждена подзаконным актом, она не стала в равной мере единой и обязательной для всех субъектов АЭ НПА.

Обязательность Методики АЭ НПА в отношении «органов» ограничена тем, законодательные органы, в том числе Государственная Дума и Совет Федерации Российской Федерации самостоятельно устанавливают требования к своей, в том числе нормотворческой, деятельности, включая и работу по профилактике коррупции.

Кроме того, следует учитывать, что наличие Методики не исключает - как показывает анализ судебной практики - возможностей более широких подходов к выявлению и устранению коррупциогенных факторов. Суды подтверждают право

независимых экспертов на выявление и требование устранения не только коррупциогенных факторов, указанных в Методике, но и иных коррупциогенных факторов.

Во-вторых, в Методике АЭ НПА не в полной мере учтены стартовые требования по составу подлежащих выявлению и устранению коррупциогенных факторов.

Методикой АЭ НПА закреплено ограничение на перечень подлежащих выявлению и устранению коррупциогенных факторов: из 22 известных типов коррупциогенных факторов в перечень включены 11 типов коррупциогенных факторов. При этом этот перечень стал закрытым. То есть перед АЭ НПА не ставится задача выявления иных, еще не известных типов коррупциогенных факторов, а также и нетипичных коррупциогенных факторов, «обслуживающих» нетипичные, уникальные коррупционные практики.

При этом, не вошедшие в Методику АЭ НПА известные типичные коррупциогенные факторы реально выявлялись в большом количестве антикоррупционных экспертиз, проведенных в соответствии с официальной методикой 2009 года и в соответствии с экспертной методикой АЭ НПА. За ними существовали и существуют реальные коррупционные практики.

В-третьих, в действующую методику АЭ НПА не вошло содержательное основание выделения (идентификации) коррупциогенного фактора. В ней типы коррупциогенных факторов определяются только по формальным признакам. Соответственно, эксперт или иное лицо, проводящее АЭ НПА, относит или не относит правовую формулу или дефект нормы к коррупциогенным факторам только соотнося ее с этими признаками. При этом никак не учитывается, что сами эти признаки были сформулированы только как некие индикаторы, выявить коррупциогенные факторы соответствующих типов, не проводя каждый раз проверку – способствуют ли или могут способствовать рассматриваемые нормы, дефекты норм, правовые формулы формированию и поддержке конкретных коррупционных практик.

В-четвертых, как следствие, фактическим достаточным основанием отказа в признании исследуемого положения, дефекта нормы, правовой формулы коррупциогенным фактором становится их несоответствие формальным признакам указанных в Методике АЭ НПА признакам. Не учитывается, что конечным основанием отказа может быть лишь отсутствие возможности использования рассматриваемого положения для формирования коррупционных практик, создания

условий для коррупции. Соответственно, в спорных ситуациях (относить ли рассматриваемые положения, дефекты норм или правовые формулы к коррупциогенным факторам) не учитывается, что решение вопроса о признании или непризнании правовой формулы или дефекта нормы коррупциогенным фактором должно достигаться проверкой того, способствуют ли (могут ли способствовать) спорные правовые формулы или дефекты норм конкретным коррупционным практикам.

В-пятых, в Методике АЭ НПА не в полной мере учтены и возможности другого стартового инструмента методики экспертизы НПА (проектов НПА) на коррупциогенность: внутренних правил антикоррупционной экспертизы. Внутренние правила – это правила непосредственно исследования (анализа) норм НПА (проекта НПА) на коррупциогенность. Они призваны обеспечить обоснованность, объективность и проверяемость его результатов.

К внутренним правилам, по-сути, хотя этот термин не используется, относится норма ч. 2 Методики АЭ НПА: «Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта».¹¹⁷ Фактически этой нормой устанавливается требование к исследовательской деятельности в рамках АЭ НПА: должна быть проведена АЭ НПА каждой нормы НПА (проекта НПА). Это, как минимум, означает, что исследователь (специалист, эксперт) не имеет права ограничиться определением коррупциогенности НПА (проекта НПА) в целом или нескольких его норм по усмотрению эксперта (специалиста). Тем более, исследователь не имеет права оценить НПА (проект НПА) «по диагонали». Эта норма Методики АЭ НПА частично использует соответствующее внутреннее правило АЭ НПА, сформулированное в экспертной методике 2007 года.

Однако, нельзя не обратить внимание, что из этого правила экспертной методики в Методику АЭ НПА включена только его первая половина и не включена его вторая половина: «на наличие каждого типичного коррупциогенного фактора». Напомним, полный текст этого правила в исходной версии: «каждая норма НПА должна быть проверена на наличие каждого типичного коррупционного фактора».

¹¹⁷ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов – ч.2

Означает ли отказ от второй части этого правила, что каждую норму можно проверять избирательно – по усмотрению эксперта (специалиста) – на наличие только некоторых из типичных коррупциогенных факторов? Например, тех, которые легче обнаружить. В ситуации, когда АЭ НПА прямо включены в правовую экспертизу, это могут быть те коррупционные факторы, которые раньше и так выявлялись как признаки не качественных НПА в рамках традиционной, привычной правовой экспертизы. Трудно сказать, был ли такой замысел, поскольку публичного обоснования такого сокращения представлено не было. Но можно достаточно уверенно утверждать, что такое сокращение этого правила явно не способствует эффективности АЭ НПА. Эксперт (специалист), научившийся уверенно выявлять только один из типичных коррупциогенных факторов, но рассматривающий на его наличие каждую норму НПА – будет признан соблюдающим это правило.

Публично не был обоснован отказ и от других предложенных экспертной методикой АЭ НПА 2007 года (и широко апробированных) внутренних правил проведения АЭ НПА, а также и других инструментов АЭ НПА – например, от таблицы коррупциогенных факторов и обязательности отражения в ее форме в порядке контроля (и самоконтроля) итогов соблюдения рассмотренного внутреннего правила.

В-шестых, действующая Методика АЭ НПА была подготовлена на основе методики **первичной** экспертизы коррупциогенности, но не учтено, что она разрабатывалась, исходя из необходимости дополнения ее методиками: а) специализированной (предметной) экспертизы (анализа) НПА на коррупциогенность, учитывающей возможные специфические для данной предметной области коррупциогенные факторы; б) выявления нетипичных коррупциогенных факторов, основывающейся на непосредственно анализе коррупционных практик, действующих или моделируемых коррупционных схем. анализа коррупционных практик. Как показал анализ опыта проведения АЭ НПА последняя методика должна быть сориентирована, в том числе, на анализ коррупционных практик с целью выявления коррупциогенных факторов судами.

12. Смягчены требования к устранению коррупциогенных факторов. Их устранение – особенно в спорных ситуациях - в значительной мере остается на усмотрение разработчиков. В то время как экспертная методика экспертизы коррупциогенности НПА и их проектов ориентировала на обязательное устранение выявленных коррупциогенных факторов. Основанием этого было признание того,

что суть каждого коррупциогенного фактора в том, что он создает условия для конкретных коррупционных практик, поддерживает и\или легитимизирует их, повышает соблазн их использования, снижая ответственность за них, или может вызывать такие последствия. В этом смысле – не устранить выявленный коррупциогенный фактор, значит согласиться на сохранение (возникновение) поддерживаемой им коррупционной практики.

13. В части порядка проведения АЭ НПА, наряду с пробелом по установлению антикоррупционной экспертизы при проведении мониторинга применения НПА, о котором уже было сказано, неурегулированными или недостаточно урегулированными остаются также и некоторые процедуры в установленном порядке проведения АЭ НПА.

Во-первых, отсутствуют требования к порядку проведения анализа коррупциогенности разрабатываемых норм проекта НПА их непосредственными разработчиками, в том числе требования по подтверждению ими отсутствия коррупциогенных факторов при «сдаче» проекта НПА, а также в отношении их ответственности за систематическое включение в проект НПА коррупциогенных факторов.

Во-вторых, не установлен порядок принятия решений в спорных ситуациях в части критериев разрешения спора о признании или непризнании наличия коррупциогенного фактора.

Во-третьих, не установлены процедуры, обеспечивающие проверяемость результатов АЭ НПА и оценки качества АЭ НПА.

В-четвертых, не учтена необходимость установления дисциплинарной ответственности непосредственных разработчиков проектов НПА и руководителей органов-разработчиков НПА за качество НПА в части включения в них коррупциогенных факторов.

В-пятых, не предусмотрен единый порядок мониторинга проведения АЭ НПА и ее результативности. Стартовое понимание проблемы, породившей необходимость АЭ НПА, и ее целей предполагало необходимость мониторинга применения и результативности АЭ НПА, включая мониторинг устранения коррупциогенных факторов, снижения коррупциогенности массивов НПА по сферам деятельности, ликвидации коррупционных практик, уменьшения коррупционных рынков в результате АЭ НПА. В настоящее время, с одной стороны, отсутствуют единые требования к проведению мониторинга АЭ НПА, а с другой стороны – в случаях

когда мониторинг организован или организуется в форме учета результатов применения ФЗ-172, внедрения АЭ НПА в практику нормотворческой деятельности¹¹⁸ предметом мониторинга не становятся конечные результаты проведения АЭ НПА – ее влияние на снижение коррупциогенности массивов НПА в регулируемых сферах деятельности, на ликвидацию коррупционных практик и сокращение коррупционных рынков.

Так, проведение АЭ НПА определено как мероприятие в Планах противодействия коррупции федеральных органов исполнительной власти¹¹⁹. Вместе с тем выявлено, что федеральные органы исполнительной власти по-разному определяют показатели реализации данного мероприятия, наряду с устранением коррупциогенных факторов указывается и совершенно формальный показатель подготовки заключений об антикоррупционной экспертизе. Размещенная на официальных сайтах органов государственной власти субъектов РФ информация также не позволяет оценить влияние АЭ НПА на снижение уровня коррупциогенности нормативных правовых актов субъектов РФ, уровня коррупции в рассмотренных субъектах РФ.

В-шестых, остаются пробелы в правовом регулировании порядка проведения АЭ НПА некоторыми субъектами АЭ НПА.

Так, Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹²⁰, проведения АЭ НПА не предусматривает. При этом какая-либо информация о проведении антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов или постановлений Государственной Думы Российской Федерации на официальном сайте Государственной Думы Российской Федерации¹²¹ отсутствует.¹²²

¹¹⁸ В том числе при проведении такого учета Генеральной прокуратурой России, Минюстом России, Минэкономразвития России.

¹¹⁹ Его включение предусмотрено Типовым планом противодействия коррупции федерального органа исполнительной власти, одобренным Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол заседания от 15 июня 2012 г. № 134, раздел VII, пункт 2).

¹²⁰ Утв. постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации » от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 13.09.2013) - <http://council.gov.ru/about/regulations/>

¹²¹ <http://www.duma.gov.ru/>

Выборочный анализ ряда законопроектов показал, что при прохождении законопроекта в Государственной Думе его антикоррупционная экспертиза не проводилась.

В-седьмых, анализ судебной практики, связанной с выявлением коррупциогенных факторов показал ограниченность возможности устранения коррупциогенных факторов по заявлениям прокуроров. И в гражданском, и в арбитражном процессе выявление и устранение коррупциогенных факторов в НПА возможно, только если указанные НПА противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В-восьмых, анализ судебной практики показал также ограниченность правового регулирования возможностей участия судов в снижении коррупциогенности российского законодательства.

Анализ судебной практики показал низкую степень выявления и признания коррупциогенных факторов в гражданском и арбитражном процессах, в том числе при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов. Осуществленный с помощью строго контекстного поиска на Интернет-портале ГАС «Правосудие» анализ частных определений, вынесенных судами общей юрисдикции, в которых указывается на коррупциогенные факторы, показывает отсутствие таких определений. Кроме того, определение коррупциогенных факторов в качестве обстоятельств, способствовавших совершению правонарушений коррупционной направленности, потребует от суда проведения антикоррупционной экспертизы соответствующих нормативных правовых актов.

При этом порядок проведения такой АЭ НПА не установлен. Проведенный анализ судебной практики арбитражных судов показывает, что в тех случаях, когда

¹²² В Рекомендациях Парламентских слушаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.11.2010 «О практике реализации и перспективах развития федерального и регионального антикоррупционного законодательства» содержалось предложение: «Рассмотреть вопрос об использовании информационного ресурса Государственной Думы в сети Интернет для получения заключений независимых экспертов о наличии в нормах находящихся на рассмотрении в Государственной Думе законопроектов коррупциогенных факторов при соответствующем освещении проведения в Государственной Думе работы в указанном направлении», которое до настоящего времени не реализован. – см.: Ефремов А.А. Прозрачность как международно-правовой принцип политики противодействия коррупции: проблемы имплементации и реализации на федеральном, региональном и муниципальном уровне // Правовые проблемы противодействия коррупции (материалы Международной научной конференции «Правовые проблемы противодействия коррупции». Москва, 2 ноября 2011 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2012. С. 68-75.

прокурор не является заявителем, суд учитывает именно позицию прокуратуры по вопросу наличия или отсутствия коррупциогенных факторов¹²³.

Подводя итоги сопоставления опыта правового регулирования и применения АЭ НПА с основными компонентами стартового потенциала экспертизы НПА и проектов НПА (как прообраза АЭ НПА), можно констатировать следующее.

1. Действующая система правового регулирования проведения АЭ НПА в основном реализует ее стартовый потенциал, содержание которого было резюмировано поставленной Президентом России задачей: для устранения правовых предпосылок коррупции «необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства».

2. Официальный правовой статус АЭ НПА обеспечивал быстрое закрепление технологии антикоррупционной экспертизы в качестве инструмента профилактики коррупции.

3. По ряду компонентов АЭ НПА ее стартовый потенциал реализован не полностью.

4. Для повышения результативности АЭ НПА, увеличения ее вклада в профилактику коррупции целесообразно более полно учесть возможности всех пока не в полной мере используемых компонентов стартового потенциала АЭ НПА, в том числе в отношении: определения проблемы, для решения которой разработана технология АЭ НПА и ее целей; ее статуса как инструмента профилактики коррупции; ее роли и места в нормотворчестве и правоприменении; инструментов ее проведения, в том числе включенных в Методику АЭ НПА; отдельных процедур порядка проведения АЭ НПА.

¹²³ См. например: постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25.03.2010 по делу № А27-9934/2009, решение Арбитражного суда Краснодарского края от 14.04.2010 по делу № А32-1754/2009, решение Арбитражного суда Оренбургской области от 21.05.2010 по делу № А47-11726/2009.

3 Предложения по повышению результативности АЭ НПА

Проведенный анализ - становления АЭ НПА, в том числе, методики ее проведения, правового регулирования АЭ НПА, опыта ее внедрения в практику нормотворческой деятельности, применения в качестве инструмента профилактики коррупции, в том числе с позиций реализации и использования сформулированных на старте разработки технологии АЭ НПА понимания проблем, для решения которых нужна АЭ НПА, ее целей и инструментов ее реализации – позволяет оценить перспективы развития АЭ НПА, сформулировать предложения по повышению ее эффективности. На старте становления института АЭ НПА Президент России определил ключевое направление решения проблемы устранения правовых предпосылок коррупции: нужно «наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства». На наш взгляд, перспективы развития АЭ НПА в настоящий момент, в конечном счете, связаны именно с обеспечением ее постоянности и системности.

Текущий период внедрения АЭ НПА в практику нормотворческой деятельности и использования ее как инструмента профилактики коррупции можно охарактеризовать как период массового масштабирования АЭ НПА – период роста количества проведенных АЭ НПА, количества проектов НПА и НПА, в отношении которых проведена антикоррупционная экспертиза, количества выявленных коррупциогенных факторов, количества нормативных документов, из которых исключены коррупциогенные факторы. Их количество, как уже отмечалось, становится все более впечатляющим.¹²⁴

В этой ситуации нельзя исключать, что перспективой развития АЭ НПА может стать формализация АЭ НПА и снижение эффективности данного института.

¹²⁴ Ситуацию пока не меняет представленная на заседании Президиума Совета по противодействию коррупции 18.10.2013 информация о сокращении в текущем году более чем на треть количества выявляемых при проведении антикоррупционной экспертизы проектов НПА коррупциогенных факторов (информация представлена на заседании Президиума первым заместителем Министра юстиции А.Смирновым и исполняющим обязанности Генерального прокурора Российской Федерации С.Кехлеровым). Из приведенной информации не ясно – за счет чего произошло это сокращение, свидетельствует ли оно о том, что проведение АЭ НПА, прокурорский надзор приводят к повышению качества принимаемых НПА в части наличия в них коррупциогенных факторов.

Существуют ли при этом резервы влияния АЭ НПА на уровень коррупционности всего массива российских нормативных правовых актов, в том числе в НПА регулирующих сферы деятельности с наибольшими коррупционными рисками и объемами коррупционных рынков? Есть ли резервы влияния АЭ НПА на распространенность поддерживаемых правовыми предпосылками коррупционных практик, на объемы коррупционных рынков в регулируемых прошедшими АЭ НПА сферах деятельности? Иными словам, есть ли резервы – кроме количественного роста – повышения эффективности АЭ НПА как инструмента профилактики коррупции и повышения в этой части качества нормотворчества и нормативных правовых актов?

На наш взгляд, проведенный анализ показывает, что такие резервы есть. Они связаны, в том числе, с более полным учетом всех в той или иной мере неучтенных компонентов стартового потенциала АЭ НПА. Проведенное сопоставление с ними основных компонентов действующего правового регулирования АЭ НПА и опыта ее применения, а также публикаций по вопросам АЭ НПА за 2009 -2013 годы¹²⁵, позволяет сформулировать следующие предложения по их учету.

1. Определить проблему, вызвавшую необходимость разработки АЭ НПА.

Определение проблемы целесообразно включить в качестве преамбулы в ФЗ-172. Целесообразно указать, что такой проблемой является наличие коррупционных практик и создаваемых ими рынков, основанных на коррупционности российских нормативных правовых актов - сформированных и поддерживаемых с использованием норм, их дефектов и правовых формул, содержащихся в российских нормативных правовых актах (правовых предпосылок коррупции).

Такое определение проблемы позволит далее уточнить цели АЭ НПА и последующую оценку ее результативности (не выявление отдельных коррупционных факторов, а снижение уровня коррупционности НПА, ликвидация поддерживаемых правовыми предпосылками коррупции коррупционных практик и рынков).

2. Уточнить цель проведения АЭ НПА. Целесообразно указать, что целью АЭ НПА является предотвращение появления и ликвидация коррупционных практик и рынков, основанных на правовых предпосылках коррупции, за счет снижения уровня коррупционности массива нормативных правовых актов, регулирующих

¹²⁵ Начиная с 2009 г. их количество резко возрастает.

соответствующую сферу деятельности, путем предотвращения появления правовых предпосылок коррупции, их выявления и устранения.¹²⁶

Это позволит, далее, ориентироваться на оценку результативности АЭ НПА не только по количеству подвергнутых АЭ НПА актов и выявленных и устраненных коррупциогенных факторов, но и по ее влиянию на уровень коррупции в регулируемых сферах деятельности.

Тем самым будет уточнен и статус АЭ НПА как инструмента АЭ НПА: выявленные правовые предпосылки коррупции, прежде всего, коррупциогенные факторы, но также и содержащие их коррупциогенные нормы (если их нельзя скорректировать так, чтобы устранить коррупциогенные факторы) должны быть устранены не «в последующем», как это указано в действующей норме ФЗ-172, определяющей цель АЭ НПА, а обязательно. Это уточнение статуса АЭ НПА как инструмента профилактики коррупции должно быть отражено далее и в требованиях к порядку проведения АЭ НПА.

3. Дать определение правовых предпосылок коррупции (см. предложение по преамбуле), а также коррупциогенных факторов и коррупциогенных норм.

При этом необходимо дать определение коррупциогенных факторов не через перечень ряда признаков, а через указание на их суть.¹²⁷ Тем самым будет снято фактически действующее ограничение по составу подлежащих выявлению и устранению из НПА (и их проектов) коррупциогенных факторов.

Это можно сделать, изложив часть 2 статьи 1 ФЗ-172 в редакции: «Коррупциогенными факторами являются содержащиеся в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) дефекты норм (положений) и правовые формулы, создающие условия для формирования коррупционных практик и, на их основе, коррупционных рынков. Коррупциогенными факторами должны быть, следовательно, признаны любые содержащиеся в НПА (проекте НПА)

¹²⁶ Возможно, в этой связи целесообразно учесть и предложение, указывающее на «необходимость внесения в Закон об антикоррупционной экспертизе самого понятия антикоррупционной экспертизы» (Побегайло А.Э. Направления повышения эффективности деятельности органов прокуратуры по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупционности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей / под общ. ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. -М, 2010).

¹²⁷ Сходные предложения представлены, например, в публикации: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я.Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 464 («расширить понятие «коррупциогенный фактор», закрепленное в ч.2 ст.1 Федерального закона № 172, а также дополнить перечень коррупциогенных факторов, указанный в действующей Методике проведения антикоррупционной экспертизы»).

дефекты норм (положений) и правовые формулы, соответствующие этому базовому признаку, независимо от наличия уже известных вторичных признаков, представленных в определениях типов коррупционных факторов. Такое определение коррупционных факторов позволит избежать характерного для действующего правового регулирования АЭ НПА ограничения подходов к выявлению коррупционных факторов выявлением только типичных коррупционных факторов (только технологией /методикой первичной экспертизы на коррупционность) и самого этого подхода выявлением только части известных коррупционных факторов.

Нормы (положения), а также НПА (проекты), содержащие коррупционные факторы можно определить как коррупционные нормы (положения) и НПА (проекты НПА).

4. Расширить и уточнить объектный состав АЭ НПА.

Во-первых, включив в число указанных в пунктах 1) и 2) части 3 статьи 3 ФЗ-172 подлежащих обязательной АЭ НПА проектов нормативных правовых актов: а) проекты НПА, в том числе проекты федеральных законов, разработанные Администрацией Президента России; б) проекты федеральных законов, субъектом права законодательной инициативы которых являются депутаты Государственной Думы Российской Федерации.

Во-вторых, выделив из всех НПА в качестве специального объекта АЭ НПА (наряду с вновь принятыми НПА) ранее принятые действующие НПА.

С этой целью целесообразно изложить:

пункт 1) статьи 2 ФЗ-172 в редакции: «**1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов, в том числе ранее принятых действующих нормативных правовых актов**»;

первый абзац части 2 статьи 3 ФЗ-172 в редакции: «Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу **вновь принятых и ранее принятых действующих** нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:»;

пункт 4) части 3 статьи 3 ФЗ-172 в редакции: «4) **вновь принятых и ранее принятых действующих** нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - **при внесении сведений в федеральный регистр нормативных**

правовых актов субъектов Российской Федерации и при мониторинге их применения.»;

часть 4 статьи 3 ФЗ-172 в редакции: «4. Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу **подготовленных ими проектов нормативных правовых актов, вновь принятых и ранее принятых** ими нормативных правовых актов при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.».

В-третьих, установив, что антикоррупционной экспертизе подлежит весь массив ранее принятых действующих НПА в каждой регулируемой сфере деятельности. Должны быть также установлены требования по определению сроков выполнения этой работы.

С этой целью целесообразно дополнить статью 3 ФЗ-172 частью 9 следующего содержания:

«Федеральный орган исполнительной власти в области юстиции, органы, организации, их должностные лица устанавливают сроки завершения проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых действующих нормативных актов в рамках мониторинга их применения, в отношении, соответственно, субъектов Российской Федерации и регулируемых сфер деятельности, а также ежегодные планы по проведению антикоррупционной экспертизы ранее принятых действующих нормативных актов, обеспечивающие выполнение этих сроков. Иные требования к порядку проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых действующих нормативных актов в рамках мониторинга их применения, в том числе к форме заключения по ее результатам, устанавливаются Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органами законодательной власти субъектов Российской Федерации, Правительством Российской Федерации в соответствии с их полномочиями и требованиями настоящего Закона».

5. Уточнить субъектный состав АЭ НПА.

Во-первых, установив обязанность по предотвращению включения в проект НПА правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов) для непосредственных разработчиков его норм.

С этой целью целесообразно дополнить часть 4 статьи 3 ФЗ-172 абзацем:

«Должностные лица органов и организаций, разрабатывающие проекты нормативных правовых актов, осуществляют согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации, анализ коррупциогенности разрабатываемых положений непосредственно при их формулировании, не допуская включения в них коррупциогенных факторов. При направлении подготовленного проекта нормативного правового акта на согласование или (и) правовую экспертизу в соответствующие структурные подразделения разработчики проекта нормативного правового акта прилагают к нему сопроводительную записку, содержащую подтверждение проведения анализа и отсутствие в проекте нормативного правового акта коррупциогенных факторов. Иные требования к порядку проведения анализа коррупциогенности разрабатываемых положений проекта нормативного правового акта устанавливаются Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органами законодательной власти субъектов Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в соответствии с их полномочиями и требованиями настоящего Закона».

Во-вторых, устранив установленные ограничения на участие в проведении АЭ НПА заинтересованных лиц, в том числе институтов гражданского общества и граждан и предусмотрев в дальнейшем меры по их мотивации к проведению АЭ НПА.¹²⁸

С этой целью целесообразно дополнить часть 1 статьи 5 ФЗ-172 (после первого предложения) предложением: **«Заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) могут быть представлены гражданами и институтами гражданского общества или их представителями, в том числе аккредитованными экспертами по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).»**

С этой же целью можно поддержать предложения внести изменения в предусматривающие наделение всех общественных палат правом проводить

¹²⁸ В литературе предлагается также такой вариант решения этой проблемы: «в условиях отсутствия квалификационного отбора независимых экспертов следует признать излишней их аккредитацию» (Коррупция: природа, проявления, противодействие/ отв. ред. академик РАН Т.Я.Хабриева. М.: ИД «Юриспруденция», 2012. С. 447).

антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов соответственно виду общественной палаты.¹²⁹

В-третьих, предусмотрев проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов судами. Соответствующие предложения сформулированы ниже.

6. Уточнить неурегулированные вопросы специального статуса института АЭ НПА в нормотворческом процессе и в процессе правоприменения.

Во-первых, необходимо уточнить статус АЭ НПА в процедурах нормотворчества и правоприменения, в рамках которых предусмотрена ее реализация, но требования к ее проведению в этих процедурах не установлены.

В этой связи целесообразно дополнить часть 4 статьи 3 ФЗ-172 сформулированным выше абзацем, устанавливающим требования к порядку проведения анализа коррупциогенности разрабатываемых положений проекта нормативного правового акта. На этой основе должна быть установлена также ответственность непосредственного разработчика положений проекта НПА за систематическое появление коррупциогенных факторов в разрабатываемых им нормах, в случае их выявления при последующей собственно антикоррупционной экспертизе проекта НПА, как за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей – низкое качество разрабатываемых им проектов НПА.

Необходимо также урегулировать выполнение АЭ НПА в рамках мониторинга применения НПА. С этой целью целесообразно дополнить статью 3 ФЗ-172 сформулированной выше частью 9. Принятие этой поправки создаст основу для систематической целенаправленной работы по устранению коррупциогенных факторов в ранее принятых действующих НПА и, как следствие, в массивах НПА в регулируемых сферах деятельности в целом, а значит и для снижения коррупциогенности всего массива российский НПА.

Во-вторых, необходимо установить требования, исключающие отождествление АЭ НПА с традиционными требованиями нормотворческих процедур, в рамках которых она проводится.

¹²⁹ Куликов М.Ю. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как инструмент государственной политики // // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва 26-28мая2011 г.)/отв. редактор В.И. Лафитский. — М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. С. 753-757.

С этой целью в предложенном выше дополнении статьи 3 ФЗ-172 частью 9 предлагается устанавливать форму заключения по результатам АЭ НПА, проводимой при мониторинге применения НПА.

Аналогично для предотвращения сокращения требований АЭ НПА до традиционных требований правовой экспертизы целесообразно дополнить часть 2 статьи 4 статьей 2 прим. следующего содержания:

«Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), проводимой в рамках правовой экспертизы, является самостоятельным разделом заключения по результатам правовой экспертизы. Форма заключения по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), проводимой в рамках правовой экспертизы, устанавливается Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органами законодательной власти субъектов Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в соответствии с их полномочиями и требованиями настоящего Закона.»

Имеет смысл рассмотреть и предложения по расширению некоторых государственных органов на проведение АЭ НПА.¹³⁰

¹³⁰ Так, предлагается рассмотреть вопрос о наделении органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочием по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов (Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография. С. 465). Предлагается также закрепление в нормах Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в перечне вопросов местного значения муниципального района полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов (их проектов) всех муниципальных образований, входящих в данный район ввиду отсутствия организационных и финансовых ресурсов у муниципальных образований, имеющих статус поселений (Волкова О.И. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (проектов актов) в муниципальных образованиях Республики Мордовия // Административное и муниципальное право. 2010. N 6. С. 19 - 21.). Предлагается также дополнить ст. 3 указанного федерального закона п. 9, закрепляющим следующие основные положения: Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций и их должностных лиц по вопросам, касающимся бюджетного и налогового законодательства при мониторинге их применения. Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проводят антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов органов, касающихся бюджетного и налогового законодательства и принимаемых законодательными (представительными) органами до начала первого чтения проекта нормативного правового акта (Миленина Н.С. Роль Счетной палаты РФ в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.)/ отв. ред. Л.В. Андриченко, А.М. Цирин. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012. С. 558-565).

В этой связи отдельного внимания заслуживают предложения по уточнению полномочий прокуроров по обеспечению устранения выявленных коррупциогенных факторов.¹³¹

7. Дополнить перечень принципов АЭ НПА принципом публичности (прозрачности) АЭ НПА и ее результатов, предусматривающий, в том числе, обязательную публикацию заключений по результатам АЭ НПА. В этой связи целесообразно дополнить статью 2 пунктом 9) следующего содержания:

«б) публичность (прозрачность) антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и ее результатов, предусматривающая, в том числе обязательную публикацию на официальных сайтах органов и организаций заключений по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).».

¹³¹ Отсутствие возможности реализации прокурором права на обращение в суд с целью исключения из нормативных правовых актов коррупциогенных факторов обуславливает необходимость внесения в ГПК РФ и АПК РФ изменений и дополнений, касающихся порядка обращения прокуроров в суд с требованиями об изменении или отмене нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы (Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с. С. 306). С целью предотвращения возможности возникновения коррупционных последствий предлагается предоставить право прокурору требовать созыва внеочередной сессии законодательного (представительного) органа (Бадмацыренова Ю.С. Проблемы реализации полномочий органов прокуратуры при проведении антикоррупционной экспертизы // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: Сб. ст. / Под ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина. С. 248 – 249). В целях повышения оперативности проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы необходимо в Законе об антикоррупционной экспертизе предусмотреть норму, обязывающую нормотворческие органы направлять принятые нормативные правовые акты в органы прокуратуры в течение определенного срока (например, в течение семи дней) (Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. С. 311). Важно, на наш взгляд и следующее предложение: «В настоящее время в соответствии со ст. 251 ГПК РФ и ст. 192 АПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании недействующим нормативного правового акта лишь в случае противоречия его закону, тогда как коррупциогенные факторы могут содержаться и в соответствующем закону акте. В связи с этим представляется необходимым внести в указанные статьи изменения и дополнения, предоставив прокурору и иным перечисленным в указанных статьях субъектам право на обращение в суд с заявлением об устранении из нормативного правового акта коррупциогенных факторов» (Горелик А.П. Деятельность органов прокуратуры по выявлению и устранению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей / под общ ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. -М, 2010. – С. 41-50). В связи с последним предложением см. также: Гулягин А.Ю. Проблемные вопросы и практика осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 10. С. 25 - 28.

В соответствии с этим принципом целесообразно также дополнить статью 4 частью 7 следующего содержания:

«7. Требования прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд, подготовленные по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, заключения, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также поступившие заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов публикуются на официальных сайтах органов и организаций в порядке, устанавливаемом Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органами законодательной власти субъектов Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в соответствии с их полномочиями и требованиями настоящего Закона.»

В целях реализации принципа публичности целесообразно поддержать и предложения по повышению информационной прозрачности результатов АЭ НПА, в то числе:

- «необходимость создания единой базы данных, содержащих заключения по антикоррупционным экспертизам, вынесенным каждым из субъектов»;¹³²
- «введение обязательности обнародования на сайтах органов государственной власти текстов поступивших экспертных заключений, что позволило бы оценить эффективность независимой экспертизы».¹³³

8. Включить Методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в ФЗ-172.¹³⁴

¹³² Побегайло А.Э. Направления повышения эффективности деятельности органов прокуратуры по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей / под общ ред. ОС. Капинус и А.В. Кудашкина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. -М, 2010. –С. 112-121.

¹³³ Коробкин А.Н. Актуальные проблемы организации и проведения независимой антикоррупционной экспертизы // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: С. 534-538.

¹³⁴ Близкие по смыслу предложения представлены, например в публикациях: Побегайло А.Э. Направления повышения эффективности деятельности органов прокуратуры по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов. (в ней отмечается «необходимость инкорпорации в Закон об антикоррупционной экспертизе Правил и Методики антикоррупционной экспертизы»); Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 299 («перечень коррупциогенных факторов целесообразно утверждать законом, а не подзаконным актом»).

Это позволит сделать ее в равной степени обязательной для всех органов законодательной власти, органов местного самоуправления, а также для судов.

9. В действующую Методику АЭ НПА целесообразно внести следующие изменения и дополнения.

Во-первых, необходимо расширить установленный действующей Методикой АЭ НПА перечень подлежащих выявлению и устранению типов коррупциогенных факторов. Он должен быть дополнен не включенными в него 11 известными типами коррупциогенных факторов.

В этот перечень необходимо включить, в том числе и коррупциогенные факторы, связанные с отсутствием в НПА, регулирующих соответствующие сферы деятельности, превентивных мер противодействия коррупции: «нарушение режима прозрачности информации», «отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными (муниципальными) органами и государственными (муниципальными) служащими», «отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения».

В этом перечне отдельной строкой должны быть указаны также «иные коррупциогенные факторы». Это позволит ставить перед АЭ НПА задачу выявления также, с одной стороны, еще не известных – в том числе специфических для отдельных регулируемых сфер деятельности – типичных коррупциогенных факторов, а с другой – нетипичных, уникальных коррупциогенных факторов.

С этой целью, целесообразно дополнить Методику АЭ НПА частями 5, 6 и 7 следующего содержания:

«5. Коррупциогенными факторами, связанными с наличием правовых пробелов являются:

а) наличие собственно пробела в правовом регулировании - отсутствие в нормативном правовом акте (в проекте нормативного правового акта) норм(ы), регулирующей(их) тот или иной вид деятельности;

б) отсутствие запретов и ограничений для органов государственной власти (органов местного самоуправления), их должностных лиц - отсутствие превентивных антикоррупционных норм, регламентирующих статус государственных (муниципальных) служащих в коррупциогенных отраслях;

в) отсутствие мер ответственности органов государственной власти (органов местного самоуправления), их должностных лиц - отсутствие норм о

юридической ответственности служащих, а также норм об обжаловании их действий;

г) отсутствие указания на формы, виды контроля за органами государственной власти (органами местного самоуправления), их должностными лицами - отсутствие норм о возможности контроля (в том числе общественного) за действиями служащих;

д) нарушение режима прозрачности информации - отсутствие норм о раскрытии информации о деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления), их должностных лиц и порядка получения информации по запросам граждан и организаций;

6. Коррупциогенными факторами системного характера являются:

а) нормативные коллизии - противоречия между нормами, дающие служащему возможность выбора нормы, подлежащей применению;

б) ложные цели и приоритеты - несоответствие норм наименованию нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), дефект используемых методов регулирования, нецелесообразность принятия нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), закрепление им существующих коррупционных схем

в) «навязанная» коррупциогенность - повторение коррупциогенной нормы, содержащейся в нормативном правовом акте, обладающем большей юридической силой;

7. Проявлениями коррупциогенности также являются:

а) формально-техническая коррупциогенность - нарушение порядка принятия и (или) формы нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта);

б) непринятие нормативного правового акта - отсутствие нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено в анализируемом нормативном правовом акте;

в) нарушение баланса интересов - закрепление привилегий одной группы субъектов в ущерб интересам других групп субъектов.».

Во-вторых, в Методике АЭ НПА должно быть дано содержательное основание признания правовой формулы или дефекта нормы коррупциогенным фактором – наличие или возможность моделирования основанных на ней коррупционных практик. В спорных случаях конечным аргументом признания правовой формулы

или дефекта нормы коррупциогенным фактором также должно признаваться не формальное соответствие определению типа коррупциогенного фактора, а наличие или возможность моделирования основанных на ней коррупционных практик. В любом случае, если такая связь прослеживается – то есть исследуемые дефекты норм или правовые формулы могут быть использованы для конкретных коррупционных практик – они должны признаваться коррупциогенными факторами и устраняться.

С этой целью Методику АЭ НПА целесообразно дополнить частью 8 следующего содержания:

«8. Выявлению с целью последующего устранения подлежат также иные коррупциогенные факторы - любые положения нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта (правовые формулы, дефекты норм), которые создают или могут создать правовые основы коррупционных практик.».

В-третьих, наименование действующей Методики АЭ НПА должно быть уточнено в соответствии с ее фактическим содержанием. В нем должно быть указано, что это Методика проведения **первичной** антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В соответствии с этим в документе, утверждающем данную методику (в ФЗ-172 – как предлагается, или в Постановлении Правительства Российской Федерации – как в настоящее время) должно быть включено требование по разработке – наряду с реализуемой в ней технологией первичной антикоррупционной экспертизы - «смежных» технологий (методик) преодоления коррупциогенности НПА: а) специализированной (предметной) антикоррупционной экспертизы; б) анализа коррупционных практик в применении нормативных правовых актов, в том числе с целью выявления нетипичных коррупциогенных факторов.

В-четвертых, в действующей Методике АЭ НПА целесообразно указать, что она должна применяться не только собственно для антикоррупционной экспертизы, но и для анализа коррупциогенности положений проектов НПА их непосредственными разработчиками.

В-пятых, необходимо расширить перечень правил исследования НПА и проектов НПА, их положений (норм) на наличие коррупциогенных факторов (внутренних правил АЭ НПА), направленных на обеспечение обоснованности, объективности и проверяемости ее результатов.

С этой целью целесообразно часть 2 Методики АЭ НПА расширить и изложить в редакции:

«Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы:

2.1. Необходимо проводить анализ (экспертизу) коррупциогенности каждой нормы НПА (положения проекта НПА) и изложение его результатов единообразно – в составе и последовательности типичных коррупциогенных факторов, указанных в Методике.

2.2. Каждая норма НПА (положение проекта НПА) должна быть проверена на наличие каждого типичного коррупционного фактора.

2.3. Каждый типичный коррупционный фактор должен быть проверен на его присутствие в каждой норме НПА.

2.4. Типичные коррупционные факторы выявляются независимо от того, включены ли они в НПА умышленно или непреднамеренно.

2.5. Типичный коррупционный фактор необходимо увязать с основанными на нем или возможными благодаря им коррупционными практиками.

2.4. Эксперт (специалист) в ходе экспертизы (анализа) и при подготовке заключения (вывода) по ее (его) результатам должен избегать перехода от первичной экспертизы (анализа) коррупциогенности НПА к вопросам общей правовой экспертизы, обсуждению иных проблем качества и целесообразности принятия НПА или отдельных его норм.»

8. Уточнить и дополнить требования к порядку проведения АЭ НПА.

Во-первых, в части задач (требований) в отношении выявленных коррупциогенных факторов - необходимо ужесточить требования к устранению выявленных коррупциогенных факторов.

Выявленные коррупциогенные факторы должны устраняться в обязательном порядке. В случае разногласий, сомнений в том, является ли указываемое в заключении по результатам АЭ НПА положение (правовая формула, дефект нормы) НПА (их проектов) коррупциогенным фактором, необходимо исследовать возможности его использования для формирования и поддержки коррупционных практик. Для проведения такого исследования должны привлекаться авторы вывода о признании этого положения коррупциогенным фактором.

С этой целью целесообразно, прежде всего, дополнить статью 4 ФЗ-172 частью 8 следующего содержания:

«8. В случаях, предусмотренных частями 5 и 6 настоящей статьи, положение (правовая формула, дефект нормы) НПА (их проектов), признание которых коррупциогенным фактором вызывает сомнение, дополнительно исследуются на предмет возможности их использования для формирования и поддержки коррупционных практик. Для проведения такого исследования должны привлекаться авторы вывода о признании этого положения коррупциогенным фактором. Отказ в признании исследуемого в этих случаях положения (правовая формула, дефект нормы) НПА (их проектов) коррупциогенным фактором может быть мотивирован только указанием на отсутствие выявленной возможности его использования для формирования и поддержки коррупционных практик.

В отношении положений (правовых формул, дефектов норм), которые не признаны коррупциогенными факторами в силу разногласий в случаях, предусмотренных частями 5 и 6 настоящей статьи, проводится обязательный мониторинг их применения.».

С этой целью также необходимо внести следующие изменения в Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (далее также – Правила), утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (в редакции (в ред. Постановлений Правительства РФ от 18.12.2012 № 1334, от 27.03.2013 № 274):

- изложить часть 3 (1) Правил в следующей редакции (дополнения выделены жирным шрифтом):

«3(1). Разногласия, возникающие при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по результатам проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и документов, предусмотренных подпунктами "а" и "б" пункта 2 настоящих Правил, разрешаются в порядке, установленном Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260, для рассмотрения неурегулированных разногласий по проектам актов, внесенным в Правительство Российской Федерации с разногласиями, **с учетом абзаца 3 настоящей части Правил.**

Разногласия, возникающие при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по результатам проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций,

затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, разрешаются в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, с учетом абзаца 3 настоящей части **Правил.**

В случае разногласий по признанию положения (правовой формулы, дефекта нормы) коррупциогенным фактором основанием отказа в его признании является только отсутствие выявленной коррупционной практики, поддерживаемой этим положением или моделируемой возможности такой практики его использования.».

- дополнить Правила частью 7(5) следующего содержания:

«7(5). При рассмотрении заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерство юстиции Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, иные органы и организации оценивают каждый указанный предположительно коррупциогенный фактор. Основанием отклонения предложения независимого эксперта о признании положения (правовой формулы, дефекта нормы) коррупциогенным фактором является несоответствие оценки независимого эксперта определению указываемого типа коррупциогенного фактора и отсутствие угрозы его использования для создания или поддержки коррупционных практик. В ответе независимым экспертам указываются результаты оценки каждого указанного ими предположительно коррупциогенного фактора.».

- дополнить Правила частью 9 следующего содержания:

«9. Нормативные правовые акты, предусмотренные в пункте 5 настоящих Правил, принятые с неурегулированными разногласиями по вопросу признания и устранения коррупциогенных факторов, а также с указанными в заключениях по результатам независимой экспертизы, но не устраненными предположительно коррупциогенными факторами, публикуются с приложением таблицы разногласий, содержащих информацию о выявленных, но не устраненных коррупциогенных факторов.

Министерство юстиции Российской Федерации ежегодно проводит мониторинг возможного влияния указанных предположительно коррупциогенных факторов на коррупционные риски в регулируемой сфере деятельности».

Во-вторых, с учетом сформулированного выше предложения по дополнению ФЗ-172, должны быть разработаны и утверждены требования к порядку проведения анализа коррупциогенности разрабатываемых положений (норм) проекта НПА их непосредственными разработчиками, в том числе требования по подтверждению ими отсутствия коррупциогенных факторов при «сдаче» проекта НПА, а также в отношении их ответственности за систематическое включение в проекты НПА коррупциогенных факторов.

В-третьих, с учетом сформулированного выше предложения по дополнению ФЗ-172, в случае их принятия в дальнейшем должны быть разработаны и утверждены требования к порядку проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в том числе ранее принятых нормативных правовых актов при мониторинге применения НПА.

Указанный порядок должен обеспечить снижение коррупциогенности массивов нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие сферы деятельности за счет последовательной ликвидации коррупциогенности ранее принятых действующих НПА.

В-четвертых, с той же целью дополнить часть 2 указанных Правил пунктом б) следующего содержания:

«б) ранее принятых действующих нормативных правовых актов, регулирующих сферы деятельности с наиболее высокими коррупционными рискам – по ежегодно утверждаемому плану в рамках мониторинга применения нормативных правовых актов в регулируемых сферах деятельности или отраслях (подотраслях) законодательства, проводимого в общем порядке, или в форме специального мониторинга применения ранее принятых действующих нормативных правовых актов.»

В-пятых, в целях установления обязанности судов выявлять способствовавшие рассматриваемым правонарушениям или уходу от ответственности за них коррупциогенные факторы, содержащиеся в регулирующих соответствующую сферу деятельности нормативных правовых актах необходимо подготовить и внести:

- изменения в статью 3 ФЗ-172, дополняющие часть 1 статьи 3 пунктом 4 следующего содержания:

«4) судами Российской Федерации в порядке, установленном ГПК РФ и УПК РФ, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации»;

- изменения в статью 3 ФЗ-172, дополняющие статью 4 частью 9 следующего содержания:

«9. Суды Российской Федерации проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов при определении обстоятельств, способствовавших совершению правонарушений коррупционной направленности, при принятии решений по требованиям прокуроров и иных лиц по устранению из нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, а также при подготовке частных определений.»;

- изменения и дополнения в ГПК РФ и УПК РФ в части необходимости выявления судами в отношении рассматриваемых ими правонарушений коррупционной направленности не только случаев нарушения законности, но и способствовавших им или уходу от ответственности за них коррупциогенных факторов, содержащихся в регулирующих соответствующую сферу деятельности нормативных правовых актах;

- корреспондирующие данным изменениям дополнения постановлений Пленумов Верховного Суда Российской Федерации.

В-шестых, необходимо установить обязательность проведения специального мониторинга АЭ НПА, а также разработать и установить порядок ее организации и проведения. Наряду с мониторингом правоприменения законодательства об АЭ НПА он должен предусматривать мониторинг ее результативности. Наряду с полномасштабным мониторингом целесообразно также предусмотреть обязанность органов государственной власти и право институтов гражданского общества и граждан на проверку качества АЭ НПА в отношении конкретных НПА (проектов НПА). Результаты отдельных проверок качества АЭ НПА в отношении проводивших ее органов государственной власти и местного самоуправления, организаций должны сохраняться и аккумулироваться с целью последующего использования для полномасштабного мониторинга АЭ НПА.

Как полномасштабный мониторинг результативности АЭ НПА, так и отдельные проверки качества АЭ НПА должны предусматривать оценку полноты выявления и устранения коррупциогенных факторов, снижения коррупциогенности массивов

НПА в регулируемых сферах деятельности, ликвидации (сохранения) коррупционных практик, уменьшения (сохранения) коррупционных рынков, создававшихся (поддерживавшихся) исследуемыми НПА, выявленными (не выявленными в рамках исследуемой АЭ НПА) и устраненными (не устраненными) коррупциогенными факторами.

С этой целью целесообразно, прежде всего, дополнить ФЗ-172 статьей 8 следующего содержания:

«8. С целью обеспечения качества АЭ НПА, ее результативности, в том числе в части полноты выявления и устранения коррупциогенных факторов, снижения коррупциогенности массивов НПА в регулируемых сферах деятельности, ликвидации (сохранения) коррупционных практик, уменьшения (сохранения) коррупционных рынков, создававшихся (поддерживавшихся) исследуемыми НПА, выявленными (не выявленными в рамках исследуемой АЭ НПА) и устраненными (не устраненными) коррупциогенными факторами органы и организации обязаны проводить проверку качества и с их учетом мониторинг выполненных ими и подведомственными им органами и организациями АЭ НПА, в том числе их результативности. Институты гражданского общества и граждане могут организовывать и проводить указанные проверку качества и (или) мониторинг АЭ НПА за счет собственных средств.

Порядок организации и проведения проверок качества и с их учетом мониторинга выполненных органами и организациями АЭ НПА, в том числе их результативности, утверждается Правительством Российской Федерации».

В-седьмых, установить ответственность за несоблюдение законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и за систематическую подготовку НПА, содержащих коррупциогенные факторы.¹³⁵

¹³⁵ В этой связи целесообразно учесть предложение: «дополнить гл. 17 Кодекса РФ об административных правонарушениях ст. 17.16 – «нарушение законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (Куликов М.Ю. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как инструмент государственной политики // // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва 26-28мая2011 г.)/отв. редактор В.И. Лафитский. — М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. С. 753-757.)

Заключение

Сопоставление действующего правового регулирования и практики АЭ НПА, в том числе судебной практики по вопросам, связанным с проведением АЭ НПА, а также исследований 2009-2013 годов с основными компонентами стартового потенциала АЭ НПА, сформированного в 1998 -2007 годах, позволяет сделать вывод о наличии резервов повышения результативности АЭ НПА. Резервы сохраняются в отношении практически каждого из компонентов стартового потенциала АЭ НПА. Тем самым подтвердилась основная исследовательская гипотеза о том, что для повышения результативности АЭ НПА необходимо, в том числе, понимание истории становления и контекста проблем, возникающих при использовании этого инструмента профилактики коррупции, в том числе действующей методики проведения АЭ НПА.

Действующее правовое регулирование АЭ НПА и ее практика сложились на основе экспертной методики первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов, основной особенностью которой является ориентация на выявление в первую очередь известных типичных правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов). Для повышения результативности АЭ НПА необходимо: а) полностью использовать ее ресурсы и б) развивать технологии (методики) более детального анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА и их проектов, в том числе в отношении специфических для отдельных сфер деятельности, нетипичных и уникальных коррупциогенных факторов.

Это предполагает полное использование ресурсов каждого из компонентов стартового потенциала АЭ НПА, в том числе:

- определение в качестве цели (и конечного результата) АЭ НПА ликвидации коррупционных практик и коррупционных рынков, основанных на правовых предпосылках коррупции (типичных и нетипичных, уникальных коррупциогенных факторах);

- расширение списка коррупциогенных факторов, на наличие которых в обязательном порядке должны проверяться НПА и проекты НПА и которые должны устраняться из НПА и их проектов;

- развитие технологий АЭ НПА, ориентированных на выявление правовых предпосылок нетипичных и уникальных коррупционных практик, в том числе с использованием АЭ НПА в деятельности судов;

- обеспечение обязательности устранения выявленных коррупциогенных факторов;

- организацию системного проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых действующих НПА и устранение выявленных в них коррупциогенных факторов;.

- обязательную публикацию заключений по результатам АЭ НПА, в том числе обязательную публикацию представленных в органы власти, разрабатывающие или/и принимающие НПА, заключений по результатам антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, проведенной независимыми экспертами;

- обязательную публикацию ответов указанных органов власти на представленные им заключения по результатам антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, проведенной независимыми экспертами.

- проверку качества АЭ НПА и регулярный мониторинг результативности АЭ НПА, в том числе с использованием возможностей развития анализа судами судебной практики на предмет выявления коррупциогенных факторов в НПА в качестве обстоятельств, способствовавших совершению правонарушений коррупционной направленности.

В целом эти – и другие представленные в докладе - меры по реализации стартового потенциала АЭ НПА помогут сделать следующий шаг к тому, чтобы – как требовал Президент России на старте формирования института АЭ НПА в 2004 году – «наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства» и сделать ее ощутимо результативной не только по числу проверенных НПА (проектов НПА) и выявленных коррупциогенных факторов, но и по количеству ликвидированных основанных на них коррупционных практик и объему ликвидированных основанных на них коррупционных рынков.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Европейская конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» (Страсбург, 27 января 1999 г.) // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов. Сборник документов. – М.:ИНФРА-М, 2004
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции//// Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов. Сборник документов. – М.:ИНФРА-М, 2004
3. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»
4. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»
5. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 г.г. // Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 195 "Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, N 10, ст. 1240) – признано утратившим силу
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 196 "Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, N 10, ст. 1241) - признано утратившим силу
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 г. "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, N 10, ст. 1084).

9. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации// Утверждены постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009
10. Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260 // Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260
11. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утв. постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 N 2134-II ГД (ред. от 13.09.2013) "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"
12. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утв. Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 N 33-СФ (ред. от 10.07.2013)
13. Положение о проведении антикоррупционной экспертизы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // Утверждено распоряжением Председателя Совета Федерации от 16 июля 2009 года № 316рп-СФ
14. Приказ Министерства экономического развития РФ от 23 ноября 2009 г. N 482 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства экономического развития Российской Федерации"
15. 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"
16. Приказ Минюста России от 08.09.2011 № 310 "Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России"
17. Приказ Минюста России от 21.10.2011 № 363 "Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы"
18. Приказ Минюста России от 26.04.2012 № 66 "Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших

аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации"

19. Приказ Минюста России 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"
20. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 "Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов"
21. Президент РФ Путин В.В. Вступительное слово на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г.// <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/01/58986.shtml>

Монографии и сборники

1. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных актов: научно-практическое пособие // отв. ред. Тихомиров Ю. А., Спектор Е.И. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. - 152 с.
2. Антикоррупционная экспертиза: международный опыт и механизмы ее проведения в Республике Казахстан//Сборник материалов международной научно-практической конференции (Астана, 27 октября 2006 г.) – Астана, 2006. – 347 с.
3. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: терминологический словарь. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010 – 146 с.
4. Астанин В. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. - М.: РПА Минюста России, 2011. - 60 с.
5. Долотов Р.О., Россинская Е. Р. Объекты и субъекты антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов. – М.: Проспект, 2010. - С. 43-48.

6. Дудкина Л.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. – Воронеж, 2010. - С. 140-148.
7. Захарова В.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов нормативных правовых актов в РФ и зарубежных странах. – Смоленск, 2012. – 246 С.
8. Краснов М.А., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А., Головщинский К.И., Южаков В.Н. Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта.//под ред. Южакова В.Н. – М.: Статут, 2004. – 64 с.
9. Крохина Ю. А. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. - М.: Гос. науч.-исследовательский ин-т системного анализа Счетной палаты Российской Федерации, 2010. - 368 с.
10. Кудашкин А.В. Комментарии к ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» Научно-практический комментарий // ВолтерсКлувер. - 2011. - С. 208.
11. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. - М.: Норма, Инфра-М, 2012. - 368 с.
12. Лопашенко Н.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Юрлитинформ. - 2012. - С. 248
13. Методические рекомендации по организации органами прокуратуры проверок нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления и органов местного самоуправления на коррупциогенность// Кудашкин А.В. и др./Акад. Ген.прокуратуры Рос.Федерации. – М., 2010. – 40 с.
14. Модельный закон СНГ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"// Принят на тридцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 37-12 от 17 мая 2012 года)/ <http://crimpravo.ru/blog/corruption/1927.html>
15. Россинская Е.Р. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. – М.: Проспект, 2010. - 96 с.
16. Россия и коррупция: кто кого?//Аналитический доклад Фонда «Индем» - М.: «ИНДЕМ» - 1998.

17. Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов// под ред. В.Н.Южакова. – М.: Центр стратег. разраб.; Статут. - 2007. – С. 96.
18. Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я., Найдено В.Н. Правовые акты: антикоррупционный анализ.- М.: Волтерс Клувер, 2010. - 176 с.
19. Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей // под общей редакцией О.С.Капинус и А.В.Кудашкина; Акад.Ген.прокуратуры Рос.Федерации. – М.: 2010. – 388 с.

Статьи

20. Абышев В.А. Практика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов муниципального образования/ В. А. Абышев // Правовые основы и практика противодействия коррупции на муниципальном уровне: материалы межрегион. науч.-практ. конф., г. Ханты-Мансийск, 14 февр. 2012 г./ Дума Ханты-Манс. авт. окр. - Югры, Правительство Ханты-Манс. авт. окр. - Югры. -Ханты-Мансийск, 2012. - С. 127-130.
21. Аламов И.Л. Особенности правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов/ И. Л. Аламов, С. М. Аламова // Правовая система России: состояние, проблемы, перспективы: материалы всерос. заоч. науч.-практ. конф./ Башк. гос. ун-т [и др.]. -Сибай, 2010. - С. 184-190.
22. Алешкова Н.П. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: актуальные проблемы и возможные решения // Муниципальное право. - 2013. - №2. - С. 31-38.
23. Алешкова Н.П. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов как обязательная часть качественного правотворческого процесса/ Н. П. Алешкова // Российская юстиция. -2012. -№ 10. - С. 23-25.
24. Алешкова Н.П. Принципы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2013. - №5. - С. 41-43.
25. Амоев А.Р. Пути решения правоприменительных проблем антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов/ А. Р. Амоев // Актуальные вопросы юридической науки и практики: сб. науч. тр. членов

- Тамб. регион. отд-ния Общерос. обществ. орг. "Ассоц. юристов России"/ Ассоц. юристов России., Тамб. регион. отд-ние ; [редкол.: Ельцов Н. С. (отв. ред.) и др.]. -Тамбов, 2011. -Вып. 2. - С. 286-292.
26. Андрусенко С.П. Антикоррупционная экспертиза в российской уголовной юстиции // Журнал российского права. - 2013. - №196. - С. 51-58.
 27. Аникин А. Нормативное правовое обеспечение антикоррупционной экспертизы/ А. Аникин // Президентский контроль. -2009. -№ 7. - С. 19-23
 28. Астанин В.В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства// Российская юстиция. – 2008. № 6. – С. 44-49.
 29. Астанин В.В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере недропользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства// Российская юстиция. – 2008. № 9. – С. 24-29.
 30. Астанин В.В. Антикоррупционный мониторинг в РФ: цели, задачи и содержание // Российская юстиция . - 2010. - №7. - С. 2-4.
 31. Астанин В.В. Обеспечение репрезентативности экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов/ В. В. Астанин // Lex Russica. -2010. -№ 5. - С. 1070-1075.
 32. Астанин В.В. Определение антикоррупционных понятий в ретроспективе отечественных юридико-практических подходов соотношение с нормами антикоррупционной конвенции // Юридический мир . - 2009. - №4. - С. 29-32.
 33. Астанин В.В. О развитии антикоррупционной мировой политики в контексте борьбы с подкупом в частной сфере // Российская юстиция 2012, №4. С.49-51.
 34. Бабаева Ю.Г. Гуслистая Т.В., Летучий Л.В., Турта Н.Ю. Теория и практика проведения антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. - 2012. - №3. - С. 95-101.
 35. Бажукова Ж.А., Елфимов А.А. Некоторые проблемы антикоррупционной экспертизы регионального и муниципального законодательства на примере республики Коми // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. - 2013. - №7. - С. 19-25.

36. Балдин А.К. Антикоррупционная экспертиза и мониторинг право применения как два институциональных элемента системы профилактики коррупции: соотношение и взаимное влияние // Право и государство: теория и практика. - 2012. - №5. - С. 41-45.
37. Балдин А.К. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов/ А. К. Балдин // Закон и право. -2012. -№ 3. - С. 107-111.
38. Балдин А.К. Модернизация института общественной экспертизы нормативных актов на коррупциогенность/ А. К. Балдин // Российская академия юридических наук. Научные труды / Рос. акад. юрид. наук. - Москва, 2012. -Вып. 12, т. 1. - С. 54-58.
39. Бартенева С.В. Механизм реализации положений российского законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов/ С. В. Бартенева // Противодействие коррупции в России: общая теория и отраслевое правовое регулирование: сборник/ Воронеж. гос. ун-т. -Воронеж, 2010. - С. 25-35.
40. Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества (к разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы)/ И. Н. Барциц // Государство и право. -2010. -№ 9. - С. 16-25.
41. Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза как неотъемлемый элемент правотворчества // Право и управление. XXI век. - 2009. - №4. - С. 13-22.
42. Белинский В.В., Магомедов А.А., Чирков Д.К. Антикоррупционная экспертиза федеральных законов и нормативных правовых актов как правовой механизм противодействия коррупции // Вестник Академии Экономической безопасности МВД России. - 2010. - №12. - С. 54-58.
43. Бессчасный С.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов как мера профилактики коррупционных проявлений // Право и безопасность. - 2008. - №4. - С. 73-75.
44. Борзик И.К. Антикоррупционная экспертиза: порядок правового регулирования // Вестник АКСОР. - 2011. - №4. - С. 89-93.
45. Борисов А.С. Некоторые вопросы независимой экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации/ А. С. Борисов // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики: сб. материалов III междунар. науч.-практ. конф., 26 мая 2011/ Рос. акад. нар.

- хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, Орл. фил.. -Орел: Изд-во ОРАГС, 2012. - С. 26-29.
46. Бошно С.В. Актуальные проблемы подготовки специалистов по антикоррупционной экспертизе // Государственная служба . - 2011. - №5. - С. 59-63.
47. Бошно С.В. Институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в системе правотворчества/ С. В. Бошно // Институционализация в праве: сб. науч. ст./ Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. -М., 2010. - С. 132-143.
48. Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения. – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2013. - 118 с.
49. Булгакова И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в системе органов государственной власти/ И. Г. Булгакова // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30-31 мая 2012 г.)/ Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. -М., 2012. - С. 325-331.
50. Ванеев О.Н. К проблеме антикоррупционного мониторинга деятельности органов местного самоуправления // Право и образования . - 2011. - №11. - С. 121-127.
51. Васильев Ф.П. Антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление . - 2011. - №1. - С. 35-40.
52. Васильев Ф.П., Оводов А.А. Современное состояние проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Юридический мир . - 2010. - №8. - С. 32-35.
53. Вихрян А.П. I конференция московского антикоррупционного комитета «актуальные проблемы реализации законодательства о независимой антикоррупционной экспертизе» // Евразийский юридический журнал. - 2012. - №47. - С. 10-11.

54. Волкова О.И. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (проектов актов) в муниципальных образованиях Республики Мордовия // Административное и муниципальное право. - 2010. - №6. - С. 19-21.
55. Волынский А.Ф. Некоторые способы определения коррупционной емкости в рамках антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России . - 2011. - №1. - С. 46-51.
56. Воробьев Ю.Л. Антикоррупционное законодательство: проблемы и перспективы/ Ю.Л. Воробьев // Федеральный справочник. -М., 2009. -Вып. 22. - С. 183-188
57. Воронина Ю.И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России: теоретико-правовой аспект // Вестник Тюменского государственного университета. - 2012. - №3. - С. 74-79.
58. Воронцов С.А. Об использовании в противодействии коррупции в России основных принципов зарубежных антикоррупционных технологий, показавших высокую эффективность // Юрист ПравоведЪ . - 2011. - №1. - С. 88-94.
59. Газимзянов Р. Р. Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды // Актуальные проблемы экономики и права. - 2009. - № 4. - С. 32-35.
60. Гончаров Д.Ю. Взаимосвязь нормативных правовых актов как принцип антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. - 2001. - №1. - С. 4-8.
61. Гончаров Д.Ю. Возможности антикоррупционной экспертизы в расследовании коррупционных преступлений // Вестник московского международного университета МВД России . - 2011. - №6. - С. 221-226.
62. Гончаров Д.Ю. Возможности антикоррупционной экспертизы в расследовании коррупционных преступлений/ Д. Ю. Гончаров // Российская юстиция. -2012. -№11. - С. 45-49.

63. Гулягин А. Ю. Экспертиза нормативных правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции // Юридический мир . - 2009. - №12. - С. 37-39.
64. Гулягин А.В. Проблемы вопросов и практика осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - №10. - С. 25-28.
65. Гулягин А.Ю. Проблемы эффективности антикоррупционной экспертизы // Федерализм. - 2009. - №1. - С. 49-58.
66. Давыдова М.А. Федеральное правовое регулирование организации и проведение антикоррупционной экспертизы: современное состояние и перспективы совершенствования/ М. А. Давыдова, О. Н. Шишпарёнок // Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. -2012. -№ 4. - С. 21-32.
67. Двойных О.С. К вопросу о проведении правовой экспертизы в современной России и странах СНГ/ О. С. Двойных, В. И. Харитонов // Тенденции развития современного государства и права: материалы международной заочной научно-практической конференции [5 ноября 2012 г.]/ Сиб. ассоц. консультантов. -Новосибирск, 2012. - С. 67-73.
68. Дибиров Ю.С. Правовые аспекты антикоррупционной деятельности Генеральной прокуратуры РФ // Юридический мир. - 2011. - №8. - С. 20-23.
69. Дмитриев Д. А., Какителашвили М. М., Непомнящий В. А. Практика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов органами прокуратуры // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения / под ред. О. С. Капинус, А. В. Кудашкина.- М., 2010. 60. с.
70. Долотов Р.О. Правовое регулирование, порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ // Актуальные проблемы экономики и права. - 2009. - №4. - С. 48-51.
71. Дульцев М.В. О реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации/ М. В. Дульцев // Труды Академии управления МВД России. - 2013. -№ 1. - С. 34-38.

72. Евстафьев В.Ф., Салькова Н.Е., Рябинкова С.В., Киринок А.А., Сарычева В.П. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как способ противодействия коррупции нормативными правовыми средствами // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. - 2012. - №3. - С. 89-94.
73. Ефремов А.А. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. - 2010. - №8. - С. 17-25.
74. Ефремов А.А. Государственно-частное партнерство в сфере противодействия коррупции // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва 26-28мая2011 г.). - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2012. - С. 776-782.
75. Ефремов А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: пробелы и коллизии правового регулирования // Антикоррупционная политика России и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара (г. Владивосток, 26 февраля 2010 г.). - Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2010. – С. 34-45.
76. Ефремов А.А. Проблемы правового регулирования взаимодействия органов прокуратуры с иными субъектами при проведении антикоррупционной экспертизы (анализ нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований) // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения. - 2010. - №8. - С. 266-275.
77. Зырянов И.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: некоторые недостатки правового регулирования: сборник/ И. А. Зырянов // Проблемы модернизации правовой системы современного российского общества: международная научная конференция (г. Красноярск, 30 сент.-1 окт. 2010 г.) : сборник докладов в 2-х т./ Сибирский федеральный университет. - Красноярск, 2011. -Т.2. - С. 262-265.
78. Иванов В.А. Об антикоррупционной экспертизе законодательства: [беседа с зам. Пред. Межрегион. обществ. орг. "Ком. по борьбе с коррупцией", Пред. Эксперт. совета по защите собственности и противодействию коррупции

- Ком. Гос. Думы по экон. политике и предпринимательству В.А. Ивановым]/ В.А. Иванов // Антикрупционер. -2008. -№ 2. - С. 44-46.
79. Избачков Ю.С. Новая методика проведения антикрупционной экспертизы // Право и экономика . - 2010. - №9. - С. 10-14.
80. Избачков Ю.С. О качестве антикрупционных экспертиз // Культура: управление, экономика, право. - 2011. - №1. - С. 34-37.
81. Избачков Ю.С. Составление заключений экспертизы нормативного правового акта на коррупциогенность/ Ю.С. Избачков, К.Е. Рыбак // Право и экономика. -2010. -№ 1. - С. 34-36.
82. Кабанов П.А. Независимая антикрупционная экспертиза: понятие, содержание, правовое регулирование и перспективы повышения качества экспертной деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. - 2009. - №4. - С. 57-64.
83. Кабанов П.А. Правовое регулирование антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов в Томской области: проблемы и перспективы/ П. А. Кабанов // Противодействие коррупции на федеральном, региональном и муниципальном уровнях: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 112-летию Юр. ин-та Том. гос. ун-та и необходимости разработки программы противодействия коррупции на муницип. уровне (Томск, 21-24 дек. 2010 г.)/ Том. гос. ун-т и др.. -Томск, 2011. - С. 60-70.
84. Кабанов П.А. Специализированные органы по проведению антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации/ П. А. Кабанов // Противодействие коррупции на федеральном, региональном и муниципальном уровнях: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 112-летию Юр. ин-та Том. гос. ун-та и необходимости разработки программы противодействия коррупции на муницип. уровне (Томск, 21-24 дек. 2010 г.)/ Том. гос. ун-т и др.. -Томск, 2011. - С. 52-59.
85. Казаченкова О. В. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. - 2011. - №3. - С. 39-44.
86. Казаченкова О.В. Административно-правовое регулирование антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов

- Российской Федерации/ О. В. Казаченкова // Административное и муниципальное право. -2010. -№ 9. - С. 29-38.
87. Калашников А.С. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. – Саратов: Издательство ГОУ ВПО «Саратов. Гос. Академия права», 2010.
88. Калтыга О.В. Проблемы антикрупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов на современном этапе развития российского государства/ О. В. Калтыга // Политика и общество. -2012. -№ 7. - С. 32-38.
89. Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикрупционная экспертиза как фактор повышения правовой культуры в сфере правотворчества // Правовая культура. - 2010. - №2. - С. 100-108.
90. Качалов В.В. Общественная антикрупционная экспертиза законодательства как элемент системы защиты прав граждан от коррупции // Безопасность бизнеса. - 2010. - №3. - С. 2-3.
91. Кирьянов А.Ю. Экспертиза нормативных правовых актов органов местного самоуправления на коррупциогенность: проблемы и перспективы // Российская юстиция. - 2011. - № 5. - С. 2-4.
92. Ковалевский В.И. О перспективах совершенствования методики проведения антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов/ В. И. Ковалевский // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. - 2011. -№ 6. - С. 39-43.
93. Ковалевский В.И. Перспективы совершенствования методики проведения антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов/ В. И. Ковалевский // Современное право. -2011. -№ 10. - С. 30-32.
94. Коробкин А.Н. Актуальные проблемы организации и проведения независимой антикрупционной экспертизы/ А. Н. Коробкин // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы первого Евразийского антикрупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30-31 мая 2012 г.)/ Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. -М., 2012. - С. 534-538.
95. Коробкин А.Н. Проблемы осуществления независимой антикрупционной экспертизы // Журнал российского права . - 2012. - № 9. - С. 60-65.

96. Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: Ин-т государства и права РАН, 2010. - 179 с.
97. Кочура В.Н. Антикрупционная экспертиза: методика проведения // Журнал российского права . - 2012. - № 9. - С. 65-70.
98. Красинский В.В. О коррупциогенных факторах избирательного законодательства // Российская юстиция. - 2010. - № 2. - С. 22-24.
99. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ законодательства на коррупциогенность.// Журнал российского права. – 2005. - № 2.
100. Кройтнер М. Основные задачи и функции международной антикрупционной экспертизы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения . - 2012. - №3. - С. 20-21.
101. Кудашкин А.В. К вопросу о предмете и объекте антикрупционной экспертизы/ А. В. Кудашкин // Административное и муниципальное право. - 2010. -№ 8. - С. 26-30.
102. Кудашкин А.В. Принципы организации антикрупционной экспертизы и их реализация в деятельности органов прокуратуры/ А. В. Кудашкин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. -2010. -№ 5. - С. 20-26.
103. Кудашкин А.В. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикрупционной экспертизы // Законность. - 2010. - №7. - С. 33-37.
104. Кудашкин А.В. Совершенствование правового регулирования органами прокуратуры антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) в целях повышения ее эффективности // Современное право . - 2010. - №6. - С. 58-62.
105. Кудашкин А.В. Требование об изменении нормативного правового акта: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикрупционной экспертизы // Российская юстиция . - 2011. - №4. - С. 2-6.
106. Кудашкин А.В. Эффективность проведения прокурорской антикрупционной экспертизы // Законность. - 2011. - №5. - С. 16-19.

107. Кудашкин А.В. Проблемы организации и проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 24-32.
108. Кудрявцев В. Л. Антикоррупционная экспертиза: вопросы теории и методики производства // Антикоррупционная экспертиза нормативно правовых актов и их проектов.. - 2010. - С. 57-61.
109. Куликов М.Ю. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как инструмент государственной политики // Государство в меняющемся мире: материалы 6 Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26-28 мая 2011 г.). - М.: Институт законодательства и сравн. Правоведения при Правительстве РФ, 2012. - С. 753-757.
110. Кухаренко А.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (на примере Красноярского края)/ А. С. Кухаренко // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. - 2010. -№ 10. - С. 44-50
111. Лаврентьев А.Р. Повышение эффективности института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Следователь. - 2013. - С. 35-40.
112. Лазовский Д.Н., Стронский Д.Д. К вопросу о роли и значении органов прокуратуры в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов // Вестник Академии знаний. - 2013. - №1. - С. 199-202.
113. Ланцевич Ю. М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – М.: Академии управления МВД России, 2012. - 30 с.
114. Ланцевич Ю.М. Актуальные вопросы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Российская юстиция . - 2010. - №4. - С. 2-4.
115. Ланцевич Ю.М. Актуальные вопросы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов/ Ю. М. Ланцевич // Право и образование. -2010. -№ 4. - С. 117-124.

116. Ланцевич Ю.М. Специфические черты правового института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Право и образование. - 2011. - №11. - С. 136-144.
117. Летяев В.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: мониторинг активности субъектов РФ и позиции научного сообщества // Вестник СГАП. - 2011. - №2. - С. 8-14.
118. Маклакова А.Н. Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы в Республике Казахстан // Материалы Первого Евразийского Антикоррупционного Форума и 7 Международной Школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва 30-31 мая 2012 г. – М.: Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ, 2012. - С. 574-581.
119. Макулбеков М. Антикоррупционная экспертиза: международный опыт и механизмы ее проведения в Республике Казахстан // Сборник материалов международной научно-практической конференции (Астана, 27 октября 2006 г.). - Астана, 2006.
120. Мальцев Г.В., Носов С.И. Коррупциогенные факторы в юридических нормах: природа, формы проявления, проблемы устранения // Право и образование. 2009, № 1, С. 4 -12.
121. Мамитова Н.В. Правовая экспертиза российского законодательства: вопросы теории и практики/ Н. В. Мамитова // Государство и право. -2010. - № 11. - С. 5-14.
122. Мамитова Н.В. Проблемы правовой экспертизы законодательства Российской Федерации/ Н. В. Мамитова // Актуальные проблемы государственного управления, 2010: сб. науч. трудов/ Рос. гос. торгово-экон. ун-т. -М., 2010. - С. 76-90.
123. Маркин В.В., Маркин Д.В. Проблемы прокурорского реагирования по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - №2. - С. 67-70.
124. Марцев И.А. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов, проводимая подразделениями правового обеспечения МВД России в рамках правовой экспертизы // Закон и право . - 2013. - №2. - С. 103-106.

125. Матковский С.В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, связанных с размещением государственного (муниципального) заказа // Актуальные проблемы экономики и права. - 2009. - №4. - С. 76-79.
126. Матковский С.В. Общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: правовые основы и характеристика субъектов/ С.В. Матковский // Следователь. -2009. -№ 2. - С. 30-32
127. Матковский С.В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы/ С.В. Матковский // Российский следователь. -2008. -№ 24. - С. 27-30.
128. Мелекаев Р. К. Определение и предупреждение коррупциогенности законодательства Российской Федерации.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – Ставрополь: Рост.юрид. ин-т МВД РФ, 2011. - 24 с.
129. Мелекаев Р.К. Криминологическая экспертиза нормативных правовых актов на коррупциогенность: понятие, характеристика коррупционных факторов/ Р. К. Мелекаев // Право и политика. -2011. -№ 5. - С. 768-773.
130. Мелешко А.О. Правовые и организационные проблемы антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов/ А. О. Мелешко // Местное право. -2012. -№ 1. - С. 25-32.
131. Методические рекомендации по экспертизе проектов нормативных правовых актов в системе торгово-промышленных палат // Белая книга о борьбе с коррупцией. – М.: Торгово-промышленная палата Российской Федерации. – 2007. – 533 с.
132. Мехтиханова Л.В. Недостатки законодательства об антикоррупционной экспертизе, проводимой органами прокуратуры // Мировой судья. - 2012. - №7. - С. 16-19.
133. Миленина Н.С. Роль Счетной палаты РФ в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Материалы Первого Евразийского Антикрупционного Форума и 7 Международной Школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва 30-31 мая 2012 г. – М.: Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ, 2012. - С. 558-565.
134. Минх Г.В. Проблемы совершенствования экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации на основе опыта Канады/ Г. В.

- Минх, С. В. Кабышев // Вестник Московского университета МВД России. - 2011. - № 9. - С. 74-79.
135. Мовчан С. Антикрупционная экспертиза/ С. Мовчан // Финансовый контроль. -2010. -№ 3. - С. 78-84, 86.
136. Муртазина Г.М. Антикрупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов как мера борьбы с коррупцией // Актуальные проблемы экономики и права. - 2010. - №1. - С. 155-160.
137. Назаров С. Н. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов. - Ростов-на-Дону : Северо - Кавказская акад. гос. службы., 2010.
138. Нарышкин С.Е. Механизм оценки антикрупционных стандартов ГРЕКО (Сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения . - 2011. - №3. - С. 4-10.
139. Науменко Ф.П. Антикрупционный анализ нормативного правового акта (на примере Новгородской области)/ Ф. П. Науменко, Л. А. Андреева // Безопасность бизнеса. -2010. -№ 3. - С. 36-39. -Табл.
140. Наумов И. Нормативное регулирование и проведение антикрупционной экспертизы правовых актов/ И. Наумов // Государственная служба. -2010. - № 3. - С. 112-114.
141. Невирко Д.Д. Антикрупционные экспертизы подзаконных нормативно-правовых актов// Актуальные проблемы профилактики коррупции в России на современном этапе // Сибирский юридический институт МВД России. - 2010. – 184 С.
142. Нематов А.Р. Проведение антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов как фактор противодействия коррупции в Таджикистане/ А. Р. Нематов // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы первого Евразийского антикрупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30-31 мая 2012 г.)/ Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. -М., 2012. - С. 122-129.
143. Нематов А.Р. Проведение антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов как фактор противодействия коррупции в Таджикистане // Журнал российского права. - 2012. - №7. - С. 29-34.
144. Нестеров А.В. Об антикрупционной экспертизе/ А. В. Нестеров // Борьба с коррупцией в системе государственного и муниципального управления:

- уроки реформ: 2-я Междунар. науч.-практ. конф. (г. Новосибирск, 2-4 июня 2011 г.) : сб. докл. : в 3 ч./ Сиб. акад. гос. службы при поддержке полномоч. представителя Президента РФ в Сиб. федер. окр. Правительства Новосиб. обл. мэрии г. Новосибирска ; под науч. ред. И. В. Князевой. -Новосибирск, 2011. -Ч. 2. - С. 63-73.
145. Нестеров А.В. Поможет ли антикоррупционная экспертиза противодействию коррупции в России? // Государство и право. - 2011. - №6. - С. 87-91.
146. Нестеров А.В. Правовые основания антикоррупционной экспертизы/ А.В. Нестеров // Безопасность бизнеса. -2009. -№ 2. - С. 46-48.
147. Нигматуллина З.Б. Об опыте проведения антикоррупционной экспертизы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации/ З. Б. Нигматуллина // Тенденции, приоритеты и проблемы развития законодательства Российской Федерации в современных условиях: федеральный и региональный аспекты: сб. материалов семинара-совещ. с руководителями правовых служб законодат. (представит.) и исполн. органов гос. власти субъектов Рос. Федерации, 29 сент. - 2 окт. 2010 г./ Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации; Правительство Ряз. обл.; Ряз. Обл. Дума. - 2010. - С. 123-129.
148. Новикова О.С. Основные направления формирования антикоррупционной политики в условиях Российской Федерации // Юрист-Правовед. 2007. № 6. С. 5-9.
149. Пальчиков Ю.Д. Антикоррупционная экспертиза управленческих решений // Российская юстиция . - 2010. - №11. - С. 71-72.
150. Петрова Л.И. Антикоррупционность как элемент законности нормативных правовых актов и роль прокуратуры в ее обеспечении/ Л.И. Петрова // Юридическая мысль. -2008. -№ 6. - С. 86-93
151. Противодействие коррупции и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в Российской Федерации. – Барнаул: Сизиф, 2012. – 192 с.
152. Рамазанов Р.У. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как эффективный способ противодействия коррупции. // Право и политика . - 2011. - №10. - С. 1674-1678.

153. Рамазанов Р.У. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как эффективный способ противодействия коррупции/ Р. У. Рамазанов // Следователь. -2012. -№ 10. - С. 37-41.
154. Родионова О.Н. Антикрупционная экспертиза // Российский юридический журнал . - 2010. - №1. - С. 158-162.
155. Россинская Е.Р. О комплексной природе антикрупционной экспертизы нормативных актов и их проектов // LexRussca Научные труды МГЮА. - 2012. - №5. - С. 1048-1063.
156. Семенова Е.И. Антикрупционная экспертиза как полиотраслевой вид юридически значимой деятельности // Административное и муниципальное право. - 2011. - №35. - С. 52-54.
157. Семенова Е.И. Сравнительно-правовой анализ законодательства стран СНГ по вопросам проведения антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Правовая информатика. - 2013. - №1. - С. 61-68.
158. Синцов Г.В. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: некоторые вопросы правового регулирования // Юридический мир. - 2011. - №9. - С. 19-21.
159. Смирнов Н.В. Методы оценки коррупции и антикрупционной политики в регионах России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. - М., 2010. - 205 с.
160. Стороженко И.В. Методологические основы антикрупционного мониторинга в криминологическом значении // Российская юстиция . - 2010. - №9. - С. 56-60.
161. Сухаренко А.Н. Антикрупционная экспертиза законодательства как средство борьбы с организованной преступностью в сфере экономики/ А.Н. Сухаренко // Следователь. -2009. -№ 2. - С. 50-52.
162. Талапина Э. В. Об антикрупционной экспертизе // Журнал российского права . - 2007. - №5. - С. 52-66.
163. Талапина Э. В. Проверка качества нормативных актов; антикрупционная экспертиза // Государственная служба . - 2008. - № 9. - С. 29-37.
164. Талапина Э. В. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 «Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для

- проявлений коррупции// Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции. – М.: Волтерс Клувер, 2010. - 190 с.
165. Талапина Э. В. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявлений коррупции// Там же.
166. Талапина Э. В. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы // Государство и право . - 2011. - С. 5-15.
167. Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал Российского права. - 2009. - № 10. - С. 14-21.
168. Третьякова Е.-Д. С. О совершенствовании федерального антикоррупционного законодательства // Современное право. - 2011. - №10. - С. 27-29.
169. Третьякова Е.-Д. С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъекта): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - Челябинск, 2010. - 253 с.
170. Третьякова Е.-Д. С. Сравнительный анализ правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Сборник научных трудов Sworld по материалам международной научно-практической конференции. - 2011. - №2. - С. 88-89.
171. Третьякова Е.-Д.С. Проведение антикоррупционной экспертизы в практике деятельности органов юстиции/ Е. -Д.С. Третьякова // Современное право. - 2010. -№ 11. - С. 10-12
172. Уваров А.А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как профилактическая мера борьбы с коррупцией // Современное право . - 2010. - № 11. - С. 6-9.

173. Уманская В.П. Антикрупционная экспертиза правовых актов: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. - 2010. - №4. - С. 170-177.
174. Утешева О.О. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. . - 2011. - №10. - С. 321-325.
175. Филант К.Г. Выявление коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах/ К.Г. Филант // Правотворчество, практика применения, контроль за исполнением действующего законодательства: Науч.-практ. сб., г. Салехард 15 марта 2007 г. -Салехард, 2007. - С. 36-47
176. Филатов С.В. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) // Законность. - 2013. - №2. - С. 7-9.
177. Филатова А.В. Роль экспертизы в формировании антикрупционной политики/ А.В. Филатова // Безопасность бизнеса. -2010. -№ 1. - С. 28-31.
178. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикрупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2011. - №4. - С. 16-27.
179. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал Российского права. - 2009. - №10. - С. 5-13.
180. Хамзаева И.М. Особенности и проблемы антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов/ И. М. Хамзаева // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. -2010. -№ 10. - С. 50-57
181. Хатаева М.А. Проведение оценки нормативных правовых актов на коррупционность: [обзор выступлений на науч. конф. "Актуал. вопр. разработки науч. метод. базы проведения оценки норматив. правовых актов на коррупционность", 5 нояб. 2008 г., Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ]/ М.А. Хатаева // Журнал российского права. -2008. -№ 12. - С. 129-139. -Рекомендации конф. с. 139-141.
182. Хахалева Е.В. Экспертиза проекта нормативного правового акта управления: состояние и перспективы: [на примере Краснодар. края]/ Е. В. Хахалева // Бизнес в законе. -2011. -№ 1. - С. 101-104.
183. Цирин А.М. Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность// Журнал Российского права. - 2009. - №10.

184. Цирин А.М. Антиторрупционная экспертиза ведомственных нормативных правовых актов и их проектов//Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти. Научно-практическое пособие. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; изд-во «Анкид», 2012. – 184 с.
185. Цирин А.М. Коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах: понятие, содержание, типология// Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30-31 мая 2012 г.)/ Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. - М., 2012. - С. 134-140.
186. Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции/ А. М. Цирин // Журнал российского права. -2011. -№ 2. - С. 12-24.
187. Цирин А.М. Развитие законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции/ А.М. Цирин // Административное право. -2008. -№ 1. - С. 33-42
188. Черепанова Е.В. О мониторинге реализации ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов» // Журнал Российского права. - 2011. - №2. - С. 32-37.
189. Шарифов М.Ш. Общественная экспертиза проектов нормативных актов: пробелы правового регулирования/ М. Ш. Шарифов // "Роль общественной экспертизы законодательства как формы взаимодействия государства и гражданского общества": материалы выступлений на конф. 9 дек. 2009 г. (г. Москва)/ Обществ. палата Рос. Федерации, Межкомис. рабочая группа по орг. эксперт. деятельности. -М., 2009. - С. 270-288.
190. Шашкова А.В. Российское правотворчество и законодательство в регулировании борьбы с незаконной легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем. Проблемы техники антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Юридическая техника. - 2012. - №6. - С. 677-681.
191. 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.
192. Шуманов И.В. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как эффективный инструмент влияния гражданского общества на органы публичной власти // Юрист - Правоведъ. - 2011. - №4. - С. 16-20.
193. Шуманов И.В. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов/ И. В. Шуманов // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2011. -№ 6. - С. 77-80.
194. Щапаев В.А. Возможности антикоррупционной экспертизы в расследовании коррупционных преступлений // Право и политика. - 2013. - №1. - С. 46-48.
195. Щепачёв В.А. Антикоррупционная экспертиза: муниципальный аспект // Право и политика. - 2013. - №1. - С. 46-48.
196. Южаков В.Н. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: методика, опыт и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2008. - №2. - С. 4-42.
197. Южаков В.Н. Антикоррупционная экспертиза: шанс на очищение // Ведомости. 2009. 30 июня.
198. Южаков В.Н. Опыт, методика и перспективы развития антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов/ В.Н. Южаков // Борьба с коррупцией в сфере государственного и муниципального управления: зарубежный и российский опыт : докл. междунар. науч.-практ. конф., 27-28 марта 2008 г., Новосибирск / Сиб. акад. гос. службы . -Новосибирск , 2008. - С. 14-30
199. Южаков В.Н. Системность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции: материалы Первого Евразийского Антикоррупционного Форума и 7 Международной Школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва 30-31 мая 2012 г. – М.: Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ, 2012. - С. 115-117.
200. Южаков В.Н. Федеральный закон «об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»:

оценка регулирующего воздействия // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2009. - №3. - С. 5-16.

201. Ямалетдинова Р.Р. Практика проведения антикоррупционной экспертизы законов Республики Башкортостан // Право и государство: теория и практика. - 2010. - №8. - С. 116-121.