

Саратовский Центр по исследованию проблем  
организованной преступности и коррупции

Университет им. Джорджа Мейсона (США)

**С.М. Будатаров**

**Антикоррупционная экспертиза  
правовых актов и их проектов:  
понятие, порядок проведения**

*Специализированный учебный курс*

Саратов  
Издательство ФГБОУ ВПО  
«Саратовская государственная юридическая академия»  
2013

УДК 340.131.6(075.8)

ББК 67.0я73

Б90

Рецензенты:

зав. кафедрой уголовного права Юридического института ФГБОУ ВПО  
«Национальный исследовательский Томский государственный университет»,  
доктор юридических наук, профессор *С.А. Елисеев*;  
ст. преподаватель кафедры уголовного права Западно-Сибирского филиала ФГБОУ ВПО  
«Российская академия правосудия», кандидат юридических наук *Т.Г. Антонов*

*Печатается по решению*

*Академического совета Саратовского Центра по исследованию проблем  
организованной преступности и коррупции*

**Будатаров, С.М.**

**Б90** Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения : специализированный учебный курс / С.М. Будатаров ; Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. – Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. – 120 с.

ISBN 978-5-7924-1031-2

Для студентов юридических вузов и факультетов, магистров, работников прокуратуры, служащих юридических и антикоррупционных подразделений федеральных, региональных и муниципальных органов власти, независимых экспертов, специалистов, интересующихся вопросами предупреждения коррупционной преступности.

Специализированный учебный курс может быть полезен для первоначальной подготовки, переподготовки, повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

**УДК 340.131.6(075.8)**

**ББК 67.0я73**

ISBN 978-5-7924-1031-2

© Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, 2013  
© ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013  
© Будатаров С.М., 2013

## Предисловие

Значительная часть государственных и муниципальных служащих, ответственных за проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов (проектов правовых актов), большинство независимых экспертов, аккредитованных при Минюсте России, не проходили специализированную методическую подготовку по проведению антикоррупционной экспертизы. Но эта ситуация меняется. Минздравсоцразвития России 10 мая 2012 года издал указания, устанавливающие требования к организации антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих. Аналогичные решения принимаются и другими органами власти.

Несмотря на то, что существует большое количество отечественных исследований, посвященных антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов, ощущается потребность в специализированных учебных курсах, которые позволили бы целенаправленно и системно готовить экспертов в гражданских и ведомственных учебных заведениях.

В данной работе обобщена практика проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов органами государственной власти, судебные решения и предложена методика обучения специалистов — тематический план, рабочая программа, кейсы, примерная программа тренингов, вопросы к зачетам, экзаменам, круглым столам.

Автор спецкурса надеется, что работа окажется полезной как преподавателям, так и тем, кто проводит антикоррупционную экспертизу.

Буду признателен за любые замечания и предложения по данной работе (адрес: [subbota@rambler.ru](mailto:subbota@rambler.ru)).

## Тематический план спецкурса «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения»<sup>1</sup>

№ п/п	Наименование тем	Всего часов	В том числе			
			лек.	СЗ	К	КС/ тренин.
1	Виды экспертиз правовых актов и их проектов	2	2			
2	Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов и ее значение в противодействии коррупции	8	2	2		4
3	Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Отличие предмета антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов от предмета иных видов экспертиз правовых актов и их проектов	8	2		2	4
4	Коррупциогенные факторы: понятие, виды, проблемы их практического применения	10	2		2	6
5	Субъекты антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов	2	2			
6	Органы исполнительной власти и прокуратура как субъекты антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов	2	2			
7	Вопросы применения судами законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов	2	2			

<sup>1</sup> Условные обозначения: лек. — лекция, СЗ — семинарское занятие, К — кейс, КС — круглый стол, тренин. — тренинг.

№ п/п	Наименование тем	Всего часов	В том числе			
			лек.	СЗ	К	КС/трени.
8	Методика проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов: этапы, особенности, основные способы выявления коррупциогенных факторов	6			2	4
9	Методика выявления коррупциогенных факторов в правовых актах (проектах правовых актов), обязывающих представителей власти регулировать общественные отношения	6			2	4
10	Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти регулировать общественные отношения	2			2	
11	Методика выявления коррупциогенных факторов в правовых актах (проектах правовых актов), обязывающих представителей власти охранять общественные отношения	6			2	4
12	Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти охранять общественные отношения	2			2	
13	Экспертное заключение: форма, требования, структура	2		2		
14	Антикоррупционная экспертиза правовых актов (проектов правовых актов) и ее влияние на деятельность органов власти	2		2		
	Зачет / экзамен / защита проекта					
	<b>Итого</b>	<b>60</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>26</b>

# **Рабочая учебная программа спецкурса «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения»**

## **Тема 1. Виды экспертиз правовых актов и их проектов**

Понятие терминов «экспертиза», «экспертная деятельность». Виды экспертиз правовых актов и их проектов. Правовая экспертиза правовых актов и их проектов. Лингвистическая экспертиза правовых актов и их проектов. Криминологическая экспертиза правовых актов и их проектов. Другие виды экспертиз правовых актов и их проектов.

Виды антикоррупционной экспертизы правовых актов (проектов правовых актов). Основные и дополнительные экспертизы. Обязательные и рекомендательные экспертизы. Комплексные экспертизы.

## **Тема 2. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов и ее значение в противодействии коррупции**

Понятие коррупции в российском законодательстве и юридической литературе. Антикоррупционная экспертиза как одна из мер противодействия коррупции по российскому антикоррупционному законодательству. Коррупционное (антиобщественное) поведение представителей власти.

Понятие антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Цели и задачи антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Общество и учет его интересов в правовом акте (проекте правового акта) как цель антикоррупционной экспертизы.

## **Тема 3. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Отличие предмета антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов от предмета иных видов экспертиз правовых актов и их проектов**

Правовой акт и проект правового акта как объекты антикоррупционной экспертизы. Значение правовых актов для представителей власти (государственных и муниципальных служащих, должностных лиц).

Административные регламенты предоставления государственных (муниципальных) услуг и административные регламенты исполнения

государственных (муниципальных) функций как основной объект антикоррупционной экспертизы.

Действия представителей власти как предмет антикоррупционной экспертизы. Нормы бюрократического поведения. Виды норм бюрократического поведения: отдельные действия представителей власти; административные процедуры; стиль поведения представителей власти.

Отличие антикоррупционной экспертизы от иных видов экспертиз правовых актов и их проектов по предмету изучения. Нормы бюрократического поведения как предмет антикоррупционной экспертизы. Норма права и другие правовые категории как предмет правовой экспертизы. Нормы русского языка и (или) государственного языка субъекта Российской Федерации как предмет лингвистической экспертизы.

Отграничение антикоррупционной экспертизы от иных видов экспертиз правовых актов (проектов правовых актов) по основополагающим идеям их проведения. Законность как основополагающая идея юридической экспертизы правовых актов (проектов правовых актов). Служение представителями власти интересам общества как суть антикоррупционной экспертизы.

Отграничение антикоррупционной экспертизы от иных видов экспертиз правовых актов (проектов правовых актов) в зависимости от возложенных на них задач. Обеспечение единства правового пространства Российской Федерации как основная задача юридической экспертизы правовых актов и их проектов. Соблюдение правил русского языка или языка субъекта Российской Федерации как основная задача лингвистической экспертизы правовых актов и их проектов. Соответствие действий представителей власти интересам общества как основная задача антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов.

#### **Тема 4. Коррупциогенные факторы: понятие, виды и проблемы их практического применения**

Понятие и виды коррупциогенных факторов по российскому антикоррупционному законодательству.

Проблемы выявления в правовых актах (проектах правовых актов) предусмотренных антикоррупционным законодательством видов коррупциогенных факторов.

Опасность «юрлингвистического» уклона в трактовке коррупциогенных факторов для законотворческой деятельности и правил юридической техники.

Понятие и виды коррупциогенных факторов, определяемых через призму полезности и соответствия действий представителей власти интересам общества.

### **Тема 5. Субъекты антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов**

Понятие и виды антикоррупционных экспертов. Штатные и независимые антикоррупционные эксперты.

Независимые государственные антикоррупционные эксперты. Независимые частные антикоррупционные эксперты. Юридические и физические лица, аккредитованные при Минюсте РФ, как субъекты антикоррупционной экспертизы. Порядок аккредитации.

Правовое положение лиц, осуществляющих экспертизы схожие по целям и задачам с антикоррупционной экспертизой правовых актов их проектов.

### **Тема 6. Органы исполнительной власти и прокуратура как субъекты антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов**

Полномочия прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Проблемы проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов органами прокуратуры. Функции прокуратуры и антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. Предмет прокурорского надзора и антикоррупционная экспертная деятельность прокуроров.

Полномочия Минюста и других органов исполнительной власти по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Принципы служебного положения государственных и муниципальных служащих и антикоррупционная экспертиза.

Подчинение государственных и муниципальных служащих принципу законности и антикоррупционная экспертная деятельность служащих.

### **Тема 7. Вопросы применения судами законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов**

Вопросы применения Верховным Судом РФ и нижестоящими судами законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов.



Вопросы применения Высшим Арбитражным Судом РФ и нижестоящими арбитражными судами законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов.

#### **Тема 8. Методика проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов: этапы, особенности, основные способы выявления коррупциогенных факторов**

Этапы антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Подготовительный этап. Исследовательский этап. Заключительный этап.

Особенности антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов.

Стандарты бюрократического поведения: беспристрастность, безвозмездность, добросовестность, разумность, справедливость действий представителей власти.

Основные способы выявления коррупциогенных факторов.

#### **Тема 9. Методика выявления коррупциогенных факторов в правовых актах (проектах правовых актов), обязывающих представителей власти регулировать общественные отношения**

Цель проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов (проектов правовых актов), обязывающих представителей власти регулировать общественные отношения.

Особенности стиля поведения представителей власти. Доверие к гражданам как основа регулирования органами власти общественных отношений.

Критерии выявления коррупциогенных факторов в правовых актах (проектах правовых актов), обязывающих представителей власти регулировать общественные отношения.

#### **Тема 10. Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти регулировать общественные отношения**

Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «принимать и регистрировать заявления».

Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «проверять заявления и приложенные к нему документы».

Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «принимать окончательные решения».

Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «контролировать предоставление государственных (муниципальных) услуг».

### **Тема 11. Методика выявления коррупциогенных факторов в правовых актах (проектах правовых актов), обязывающих представителей власти охранять общественные отношения**

Цель антикоррупционной экспертизы правовых актов (проектов правовых актов), обязывающих представителей власти охранять общественные отношения.

Особенности стиля поведения представителей власти. Предупреждение правонарушений как основа стиля деятельности контрольно-надзорных органов власти.

Критерии выявления коррупциогенных факторов в правовых актах (проектах правовых актов), обязывающих представителей власти охранять общественные отношения.

### **Тема 12. Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти охранять общественные отношения**

Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «принимать и регистрировать заявления (жалобы)».

Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «проверять заявления (жалобы)».

Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «принимать окончательные решения».

Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «исполнять и контролировать исполнение принятого решения».

Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «продлевать сроки проверки заявления (жалобы)».

### **Тема 13. Экспертное заключение: форма, требования, структура**

Экспертное заключение: понятие, виды, форма.

Структура экспертного заключения. Вводная часть. Исследовательская часть. Заключительная часть (выводы).

Экспертная оценка.

### **Тема 14. Антикоррупционная экспертиза правовых актов (проектов правовых актов) и ее влияние на деятельность органов власти**

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта и его влияние на деятельность органов власти, разработавших правовой акт (проект правового акта). Обращение прокурора в суд.

Заключение Минюста и его влияние на деятельность органов власти, разработавших правовой акт (проект правового акта).

Коррупциогенные факторы как показатель низкого качества разработки проекта правового акта. Дисциплинарная ответственность разработчиков проекта правового акта за дефектное правотворчество.

## Глоссарий

**Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов** — проверка правового акта (проекта правового акта) на соответствие предусмотренных в нем действий представителей власти интересам общества (авт.)<sup>1</sup>.

**Коррупциогенный фактор** — предусмотренные в правовом акте (проекте правового акта) действия представителей власти не соответствующие интересам общества либо отсутствие в правовом акте (проекте правового акта) действий представителей власти, необходимых для надлежащего обеспечения интересов общества (авт.).

**Коррупция** — подмена представителями власти интересов общества интересами частного характера (авт.).

**Норма бюрократического поведения** — правовое предписание, обязывающее представителей власти регулировать общественные отношения либо их защищать (авт.).

**Нормативный правовой акт** — письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение (приказ Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88).

**Цель антикоррупционной экспертизы правовых актов (проектов правовых актов)** — установление соответствия действий представителей власти интересам общества (авт.).

---

<sup>1</sup> Авт. — авторское определение термина.

# Методические рекомендации к изучению тем спецкурса «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения»

## Методические рекомендации к изучению темы 1 «Виды экспертиз правовых актов и их проектов»

Правовые акты (проекты правовых актов) в силу их значимости для общества могут проходить множество видов экспертиз — правовую, лингвистическую, финансово-экономическую, криминологическую и т.д. Некоторые из указанных видов экспертиз осуществляет Правовое управление Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ<sup>1</sup>. Они находят свое применение во всех правовых управлениях аппаратов законодательных органов субъектов РФ. Свое заключение на законопроекты дает Министерство юстиции РФ<sup>2</sup>. Правовая экспертиза предшествует принятию правового акта в других органах власти<sup>3</sup>. Эти же органы власти обязаны проводить антикоррупционную экспертизу правовых актов (проектов правовых актов). Какого-либо единого нормативно-правового акта, регулирующего экспертизу правовых актов и их проектов, нет. В юридической литературе по этому вопросу высказаны разные суждения. Одно из них — принятие специального федерального закона<sup>4</sup>.

Поскольку одни и те же органы власти могут проводить разные виды экспертиз правовых актов, постольку целесообразно выяснить цели правовой, лингвистической и криминологической экспертиз.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Председателя Государственной Думы ФС РФ от 20.01.1995 г. «О совершенствовании правового обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

<sup>3</sup> Пункты 167–199 приказа МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф., Рахманина Т. Н. Инициативный проект федерального закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76–86; Евсеева М. В. Проблемы правового регулирования экспертизы законопроектов и пути его совершенствования // История государства и права. 2009. № 1. С. 8.

Целью **правовой экспертизы** является проверка соответствия вновь принимаемого правового акта Конституции РФ и действующим нормативным правовым актам. В литературе обоснованно отмечается, что «правовая экспертиза включает в себя оценку проекта с точки зрения его соответствия правовым принципам; правильности использования правовых категорий; соотношения проектируемых решений с другими актами, включая договоры и соглашения России с иностранными государствами, а также признаваемые Российской Федерацией международно-правовые акты, и внутренней их последовательности; обеспечение системности законодательства; обоснованности выбора формы акта, корректности применения тех или иных средств юридической техники; соответствия положений проекта современным достижениям отечественной и зарубежной правовой науки и юридической практики»<sup>1</sup>. Как видим, главная функция эксперта, осуществляющего правовую экспертизу проекта правового акта, заключается в *сопоставлении вверенного ему проекта правового акта действующему законодательству по юридической форме и юридическому содержанию. Предметом исследования является норма права, правовые категории*. Следовательно, эксперт выносит решение о соответствии или несоответствии проекта правового акта другим правовым актам. Например, соответствие положений проекта федерального закона нормам Конституции РФ, норм проекта ведомственного приказа нормам федерального закона, положений проекта закона субъекта РФ положениям федерального законодательства и т.п. Если будет установлено несоответствие акта законодательству Российской Федерации, то в регистрации нормативного правового акта будет отказано.

**Лингвистическая экспертиза** заключается в проверке соответствия слов (словосочетаний) проекта правового акта нормам современного русского языка и (или) государственного языка субъекта Российской Федерации с учетом функциональных стилистических особенностей правового акта<sup>2</sup>. Основная функция данного специалиста — *сопоставление речевых оборотов проекта правового акта с правилами орфографии, пунктуации и т.п. языковыми предписаниями*. Предметом исследования являются *нормы русского языка и (или) государственного языка субъекта Российской Федерации, языковые категории*. В своем заключении

---

<sup>1</sup> Нормография: теория и методология нормотворчества: учеб.-метод. пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 208.

<sup>2</sup> Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник. М., 2007. С. 154.

он указывает на соответствие или не соответствие слов (словосочетаний) проекта правового акта правилам русского языка и (или) государственного языка субъекта Российской Федерации.

Казалось бы, безупречная правовая и лингвистическая экспертизы достаточны для проверки качества проектов правовых актов. Однако судебная практика, многочисленные опросы общественного мнения<sup>1</sup> показывают, что вновь принимаемый правовой акт, оставаясь безупречным с юридической и лингвистической точек зрения, тем не менее, может *создавать условия, способствующие взяточничеству и другим проявлениям коррупции.*

Дело в том, что правовая и лингвистическая экспертизы проверяют формальные аспекты правового акта, не углубляясь в вопрос о том, насколько этот правовой акт отвечает интересам общества. Бывает и так, что проверенный юридическими службами и лингвистами нормативный правовой акт впоследствии создает значительные трудности для реализации частными лицами их законных интересов. Это в свою очередь вынуждает физических и юридических лиц преодолевать многочисленные «административные барьеры», а недобросовестным чиновникам позволяет получать взятки, злоупотреблять служебным положением.

Приведем несколько примеров. **Решением Верховного Суда РФ от 25.08.2008 № ГКПИ08 –1571** был признан недействующим абзац первого пункта 11 Инструкции о порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой сотрудников уголовно-исполнительной системы, граждан, уволенных со службы, членов их семей, а также их личного имущества, утв. Приказом Минюста РФ от 05.09.2006 № 282, который был признан не соответствующим критерию правовой определенности. Также было установлено, что он ограничивал право граждан на льготу, лишал их права по своему усмотрению выбирать, по какому из одновременно возникших в соответствии с законодательством РФ оснований получить компенсационную выплату<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> ВЦИОМ: Главные причины коррупции — жадность, аморальность чиновников и несовершенство закона. Такие данные публикует Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) на основании результатов опроса, проведенного в 42 регионах России в начале сентября 2008 года // <http://news.mail.ru/society/2025700/>; Никитина С. Поддержки своих // Томский Бизнес-журнал. 2009. № 2 (97). С. XXXVIII –XXX.

<sup>2</sup> См.: Решение Верховного Суда РФ от 25.08.2008 № ГКПИ08 –1571 «О признании недействующим абзаца первого пункта 11 Инструкции о порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой сотрудников уголовно-исполнительной системы, граждан, уволенных со службы, членов их семей, а также их личного

**Верховный Суд РФ в решении от 23.09.2010** установил, что п. 46 административного регламента ФМС по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами территории РФ вводит в заблуждение владельцев паспортов, которые не содержат электронных носителей информации с записанными на них персональными данными владельца паспорта, относительно правовых последствий совершения указанного действия<sup>1</sup>.

**В решении от 10.10.2003 Верховный Суд РФ** определил: «установив норму о том, что собственники или владельцы транспортных средств обязаны снять их с учета перед заключением договора о прекращении права собственности на транспортные средства, Правительство Российской Федерации фактически ограничило гражданский оборот транспортных средств, что могло быть сделано только федеральным законом». Снятие (или не снятие) транспортного средства с учета перед заключением договора о прекращении на него права собственности само по себе не влияет на обеспечение безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации, то есть на деятельность, направленную на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий (статья 2 Закона)<sup>2</sup>.

---

имущества, утв. Приказом Минюста РФ от 05.09.2006 № 282» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 23.09.2010 № КАС10–431 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 20.07.2010 № ГКПИ10–638, которым признан частично недействующим пункт 46 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, и по исполнению государственной функции по их учету, утв. Приказом ФМС РФ от 03.02.2010 № 26» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Решение Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № ГКПИ2003–635 «О признании частично недействующими абзаца 2 пункта 3 Постановления Правительства РФ от 12.08.1994 № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» и пункта 3.1 Правил регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ, утвержденных Приказом МВД РФ от 27.01.2003 № 59» // СПС «КонсультантПлюс».



В отличие от правовой и лингвистической экспертиз, криминологическая оценка правового акта способна выявить препятствия, с которыми в будущем может столкнуться правоприменитель и общество. По мнению А. И. Долговой под криминологической экспертизой следует понимать исследование и оценку специалистами-криминологами соответствия проектов правовых актов научно-обоснованным требованиям борьбы с преступностью, определению допустимости их принятия или изменения, или реализации с позиции возможного воздействия на преступность, определяющие ее обстоятельства, а также на состоянии борьбы с преступностью<sup>1</sup>.

Прогностическая функция криминологической экспертизы роднит её с антикоррупционной экспертизой. Криминологическая экспертиза способна предупреждать коррупционную преступность, что является еще одним аргументом в пользу схожести антикоррупционной экспертизы с криминологической экспертизой. Во многом справедливы суждения С. В. Матковского, рассматривающего антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов как разновидность криминологической экспертизы<sup>2</sup>. Вместе с тем, предмет антикоррупционной экспертизы шире, чем предмет криминологической экспертизы. Антикоррупционная экспертиза устанавливает соответствие действий представителей власти интересам общества, тогда как криминологическая экспертиза — влияние правовых актов на эффективность борьбы с преступностью. Защита общества от общественно опасных посягательств одна из основных задач органов власти, но не единственная. Представители власти должны также надлежащим образом регулировать общественные отношения. Поэтому важно не только бороться с преступностью представителей власти (взяточничеством, хищениями бюджетных средств и т. д.), но и сделать так, чтобы действия представителей власти были как можно более эффективными и полезными для общества. Последнее вряд ли охватывается криминологической экспертизой.

**Ст. 2, подп. 3 п. 3 ст. 16, ст. 18, ст. 19 федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» предусматривают «проведение общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъ-**

---

<sup>1</sup> Долгова А. И. Проект Федерального закона «О криминологической экспертизе». [http://www.crimas.ru/6\\_3\\_deyat\\_zakonotv.php?razdel\\_zakonotv=proekt\\_fz\\_o\\_krim\\_expert#\\_ftn1](http://www.crimas.ru/6_3_deyat_zakonotv.php?razdel_zakonotv=proekt_fz_o_krim_expert#_ftn1) (дата обращения: 22.05.2012).

<sup>2</sup> См.: Матковский С. В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы // Российский следователь. 2008. № 24.

ектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Согласно **Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания РФ** в отношении законопроектов, наряду с правовой и лингвистической экспертизой (п.п. 94, 112, 119, 121, 123, 130, 135.1), могут проводиться «**независимая**» (п.п. 27, 121), **общественная** (п.п. 38, 118, 122), **научная** (п. 112), **юридико-техническая** (п. 119) экспертизы<sup>2</sup>.

**Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ** предусматривает проведение в отношении законопроектов, кроме лингвистической и правовой экспертизы (ст. 70, 141), также **общественную экспертизу** (ст.ст. 18, 27), **экспертизу, проводимую на общественных началах** (ст. 93), **независимую** (ст. 93) и **социально-экономическую экспертизы** (ст. 141.1)<sup>3</sup>.

Представляется, что антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов может быть проведена в рамках «независимой», «общественной», «научной», «социально-экономической» экспертизы проекта правового акта и «экспертизы, проводимой на общественных началах».

Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов может выступать в качестве основной и дополнительной экспертизы. Быть обязательной и рекомендательной. Входить в состав комплексной экспертизы правового акта (проекта правового акта).

## **Методические рекомендации к изучению темы 2 «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов и ее значение в противодействии коррупции»**

Понятие коррупции имеет принципиальное значение для понимания института антикоррупционной экспертизы правовых актов, определения его целей и задач, методики проведения антикоррупционной экспертизы.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>2</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-III «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

<sup>3</sup> Постановление СФ ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

В юридической литературе обосновано отмечается, что коррупция как негативное социальное явление имеет множество аспектов и оттенков. Так, А. Безверхов и Е. Марьина рассматривают коррупцию как негативный результат функционирования властных механизмов, криминальное следствие государственного устройства социума. Коррупция, по их мнению, также включает в себя разнообразные отношения и институты, неофициальные нормы и ценности; может выступать своеобразным средством управления; быть в виде идеологии, системы взглядов и представлений об использовании должностных полномочий и служебного положения вопреки публичным интересам в целях извлечения выгод для себя или других лиц<sup>1</sup>. По мнению Н. А. Кузьмина понятие коррупции как социального явления выходит за границы исследований права и криминологии и является сложным синтетическим социально-философским и криминологическим понятием<sup>2</sup>.

Действительно, коррупция поразила все сферы жизни общества. Вряд ли можно найти человека, который ни разу не сталкивался бы с действиями недобросовестных чиновников. Проявления коррупции безграничны и кажется, что дать определение этому негативному социальному явлению не просто сложно, но и вообще невозможно.

Тем не менее, юридическая общественность предприняла серьезные усилия по определению признаков и свойств коррупции. Существуют самые разнообразные трактовки коррупции. Но в целом все суждения можно разделить на две группы. Сторонники узкой трактовки определяют коррупцию как подкуп-продажность представителей власти (С. В. Ванюшкин, А. И. Долгова, Н. Ф. Кузнецова, Н. А. Лопашенко и другие). Преимущество данного определения коррупции заключается в том, что оно акцентирует внимание на наиболее заметном и опасном для общества коррупционном поведении — коррупционных сделках, сращивании организованной преступности, финансово-промышленных групп и органов власти.

Вместе с тем существуют менее заметные, но не менее опасные коррупционные проявления. Поэтому сторонники широкого понимания коррупции относят к ней всякое корыстное использование должностном лицом служебного положения (В. В. Агильдин, В. В. Астанин, Г. Н. Бор-

---

<sup>1</sup> См.: Безверхов А., Марьина Е. Коррупция как криминологическая категория // Уголовное право. 2010. № 6. С. 85.

<sup>2</sup> См.: Кузьмин Н. А. К вопросу о понятии и природе коррупции // Российский следователь. 2009. № 24. С. 23.

зенков, Б. В. Волженкин, В. А. Волков, Р. Р. Газимзянов, И. М. Гарипов, П. А. Кабанов, В. С. Комиссаров, М. В. Костенников, А. В. Кудашкин, А. В. Куракин, Т. Л. Козлов, И. А. Клепицкий, В. В. Лунев, С. В. Максимов, Г. К. Мишин, Э. В. Талапина, Т. Я. Хабриева и многие другие).

Но возникает вопрос — всякое ли корыстное использование должностным лицом служебного положения является коррупцией? Если лицо действовало бескорыстно, но, тем не менее, нанесло вред обществу, считать ли это коррупцией? Будет ли коррупция в тех ситуациях, когда лицо действовало корыстно, но в интересах общества? И, наконец, самый главный вопрос — если лицо не использовало служебное положение и, более того, действовало в строгих рамках действующего законодательства, но причинило существенный вред обществу, то можно ли считать это коррупцией?

Как нам кажется, многие определения коррупции не дают исчерпывающего ответа на указанные выше вопросы. Дело в том, что должностное лицо может действовать в строгих рамках закона, но явно в ущерб интересам общества. За эти деяния нельзя привлечь ни к уголовной, ни к дисциплинарной ответственности. Например, полный запрет в мирное время на митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, введение однопартийной системы, необоснованное раздувание штатов служащих, пожизненность и наследуемость верховной власти, бессмысленное и неэффективное, но в рамках закона, расходование бюджетных средств и т. п.

Показателен такой пример. Плачевное состояние общественного (муниципального) транспорта часто объясняется нерентабельностью этого вида деятельности. Действительно, любой экономический расчет покажет, что муниципальный транспорт не приносит ощутимую прибыль. Это связано с тем, что он выполняет социально значимую функцию — оказание услуг широким и, прежде всего, малоимущим слоям населения (пенсионеры, сироты, инвалиды и другие лица, пользующиеся льготами). Но на самом деле причина упадка муниципального транспорта не в нерентабельности. Причина в том, что недобросовестные высокопоставленные чиновники заинтересованы не столько в развитии муниципального транспорта, сколько в развитии частного маршрутного бизнеса, который им и принадлежит. Развитие муниципального транспорта ударит по их карманам или карманам их кланов. Поэтому они либо ничего не делают, либо создают условия для неэффективного управления муниципальным транспортом и препятствуют инвестициям в эту сферу.

Заметим, что указанные действия коррумпированных чиновников могут совершаться в строгих рамках действующего законодательства и даже под благовидным предлогом (экономия бюджетных средств, сокращение нерентабельных видов деятельности и т.д.).

В результате такого коррупционного или, что еще точнее, **антиобщественного поведения** чиновников, страдает значительная часть населения муниципального образования, которая лишается возможности удовлетворять свои социальные потребности. Бедные жители города становятся еще беднее, поскольку они вынуждены ездить по расценкам частных перевозчиков. Из-за низкой комфортности перевозок, граждане предпочитают приобретать личные автомобили, что ухудшает и без того неблагоприятную экологическую и дорожную ситуацию в городе. В совокупности с проблемой устройства детей в детские сады, некачественным медицинским обслуживанием, безработицей, разбитыми дорогами, периодическим выходом из строя коммунальной системы и другими социальными проблемами, за которые отвечают уже известные нам коррумпированные чиновники, в городе растет социальное напряжение, недовольство деятельностью органов власти, протестные настроения. Власть перестает быть эффективной и легитимной в глазах общества.

Указанный пример показывает, что важно не само по себе поведение должностного лица (взяточничество, злоупотребление служебным положением), сколько неэффективность действий властей и негативные социальные последствия этих действий.

Наряду с теоретическими определениями коррупции, существует и законодательное определение коррупции. Согласно **статье 1 федерального закона от 25.12.2008 «О противодействии коррупции»** коррупция суть: «а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица».

Впервые в истории России предпринята попытка дать легальное определение одного из самых опасных для общества негативных соци-

альных явлений. Это определение на некоторое время разрешило споры о том, что считать коррупцией.

Законодательное описание коррупции через его преступные виды (злоупотребление служебным положением, получение взятки и т.д.) можно назвать предварительным этапом развития учения о противодействии коррупции. Следующий этап должен раскрывать коррупцию как негативное социальное явление.

Определение коррупции посредством описания отдельных преступных деяний таит в себе значительную опасность. Понятие социального явления не может раскрываться через отдельные случаи этого явления. «Часть» (социальное действие) не может определять «целое» (социальное явление). Такой подход стирает грань между дозволенным и запрещенным, между справедливым и несправедливым, между деянием, полезным и деянием, вредным для общества. Опасность такого подхода становится наглядной, если задаться вопросом о том, всякое ли злоупотребление служебным положением, всякая ли дача взятки и т.д. являются коррупцией?

В соответствии с федеральным законом о противодействии коррупции любая дача взятки является коррупционным деянием. Но это не так, поскольку дача взятки в связи с ее вымогательством является безусловным основанием для освобождения взяткодателя от уголовной ответственности (примечание к ст. 291 УК РФ). Взяткодатель в данном случае будет признан не преступником, а жертвой преступления. Те же взяткодатели, которые давали взятки по собственной инициативе, совершают не коррупционные деяния, а создают условия, способствующие совершению коррупционных деяний (получению взятки).

Злоупотребление служебным положением может быть совершено как в ущерб интересам общества и государства, так и во благо этого общества и государства. В бытовой повседневности встречаются десятки примеров злоупотреблений властью. Разработка конкурсных требований, максимально отражающих интересы местного производителя, распоряжение о безотлагательной материальной помощи пострадавшим от стихийных бедствий и техногенных катастроф при отсутствии разрешительных документов, введение войск или спецподразделений для спасения мирных жителей от незаконных вооруженных формирований, а также другие действия и решения объединяет то, что они совершаются в интересах общества.

Как нам кажется, действия государственных и муниципальных служащих, должностных лиц органов власти следует оценивать не в связи

с тем, какие преступления они совершили, а по тому, как их действия влияют на обеспечение интересов общества.

Представляется, что необходимо рассматривать коррупцию как *негативное социальное (антиобщественное)* явление. Таким образом, **коррупция — это подмена представителями власти интересов общества интересами частного характера.**

Предлагаемое определение коррупции позволяет сделать вывод, что **антикоррупционная экспертиза — это проверка правового акта (проекта правового акта) на соответствие предусмотренных в нем действий представителей власти интересам общества.**

**Целью антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов является установление соответствия действий представителей власти, предусмотренных в правовых актах (проектах правовых актов), интересам общества.**

Указанная цель антикоррупционной экспертизы обуславливает **постановку следующих задач антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов:**

- 1) обнаружение и изъятие из правовых актов действий представителей власти, способных причинить вред интересам общества;
- 2) обнаружение и изъятие из правовых актов бессмысленных и бесполезных для общества действий представителей власти;
- 3) выявление общественных отношений, нуждающихся в защите или регулировании со стороны государства и включение в правовой акт действий, необходимых для надлежащего обеспечения интересов общества.

### **Методические рекомендации к изучению темы 3**

#### **«Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Отличие предмета антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов от предмета иных видов экспертиз правовых актов и их проектов»**

В соответствии с законодательством о противодействии коррупции объектом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты или проекты нормативных правовых актов.

Существует несколько схожих и дополняющих друг друга официальных разъяснений термина «нормативный правовой акт»<sup>1</sup>. Восполь-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление ГД ФС РФ от 11.11.1996 № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // Собрание законодательства

зуюемся определением Минюста России. Согласно его разъяснениям под **«нормативным правовым актом»** понимается «письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение»<sup>1</sup>.

Термины «нормативный правовой акт» и «правовой акт» во многом совпадают. Однако известно, что термин «правовой акт» более широкое понятие, чем термин «нормативный правовой акт». Первые издаются не только органами государственной власти, но и другими организациями. Термин *«правовой акт»* в теории права понимается как письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме органом власти, коммерческой и некоммерческой организацией или их должностными лицами и направленный на установление, изменение или прекращение правоотношений.

В пользу использования в данной работе термина «правовой акт» («проект правового акта») говорит тот факт, что **федеральный закон от 17.07.2009 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»** обязывает органы прокуратуры и Минюст России проводить антикоррупционную экспертизу правовых актов, принятых органами власти, организациями, их должностными лицами, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Все правовые акты можно разделить на те, которые предусматривают действия представителей власти, обязанных регулировать общественные отношения и те, которые предусматривают действия предста-

---

РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.; Постановление Президиума ВАС РФ от 14.11.2006 № 11253/06 «Об отмене решения ВАС РФ от 31.05.2006 № 3894/06 и о прекращении производства по делу об оспаривании положений абзаца девятнадцатого и второго предложения абзаца двадцатого письма ФНС РФ от 13.01.2006 № ММ-6 –03/18@» // СПС «КонсультантПлюс»; Пункт 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

<sup>1</sup> Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. 2007. 24 мая.



вителей власти, обязанных охранять общественные отношения. Наличие этих правовых актов имеет принципиальное значение для легитимной деятельности органов власти и их служащих. Это значение выражается в следующем:

- 1) правовые акты определяют границы действий служащих, нарушение которых может повлечь дисциплинарную, административную или уголовную ответственность;
- 2) правовые акты обязывают служащих совершать такие действия, которые нельзя возложить на частных лиц (осуществление правосудия, уголовное преследование, выдача лицензий, ветеринарный и таможенный контроль, борьба с монополизмом на товарных рынках и т.д.);
- 3) правовые акты разрешают должностным лицам совершать действия, которые запрещены другим лицам (задержание лиц с применением спецсредств, ношение и хранение оружия сотрудниками полиции, реквизиция и конфискация имущества, лишение свободы человека, с помещением в пенитенциарные, психиатрические учреждения и т.д.).

Поскольку государственный или муниципальный служащий, должностное лицо учреждения или органа власти обязаны соблюдать принцип законности, постольку они должны действовать в строгих рамках закона. Следовательно, каковы границы действий представителей власти, таковы и границы обеспечения интересов общества, защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Если они будут совершать действия, выходящие за рамки правовых предписаний, то его ждет дисциплинарная или уголовная ответственность («инициатива наказуема»). Не совершение должностным лицом действий, не предусмотренных правовым актом, не наказуемо.

Очевидно, что от того, как качественно, подробно и детально разработаны правовые акты, зависит эффективность действий представителей власти. Если они разработаны некачественно, бездумно, то это негативно скажется на обеспечении интересов общества, поскольку чиновники будут регулировать или охранять общественные отношения в соответствии с такими бездумными и некачественными нормативными правовыми актами.

И, наоборот, те служащие, которые действуя исключительно во благо общества, нарушат бездумные и некачественные правовые акты, рискуют быть привлеченными к дисциплинарной или уголовной ответственности. Ведь даже бездумный и некачественный закон является норма-

тивным правовым актом, соблюдение которого является обязанностью государственного или муниципального служащего.

Таким образом, **антикоррупционная экспертиза должна проводиться в отношении всех правовых актов или их проектов, предусматривающих действия представителей власти, обязанных регулировать или охранять общественные отношения.** Для краткости положения таких правовых актов (проектов правовых актов) можно называть **«нормами бюрократического поведения».**

Нормы бюрократического поведения можно классифицировать на три вида. Первый вид — *норма бюрократического поведения, обязывающая представителей власти совершить однократное действие* (например, принять заявление, проверить прописку, возбудить уголовное дело и т.д.). Эти нормы бюрократического поведения можно исследовать по отдельности.

*Второй вид — совокупность единичных действий, которая образует административную процедуру.* Хазанов С.Д. под административной процедурой понимает «нормативно установленный последовательный порядок реализации административно-властных полномочий, направленных на разрешение юридического дела или выполнение управленческих функций»<sup>1</sup>. По мнению А.И. Стахова и И.А. Нестеренко «административная процедура представляет собой систему административно-процессуальных норм, определяющих порядок действий административных органов по применению типичных административно-правовых мер исполнения возложенных на данные органы законом, указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ унифицированных государственных (административно-правовых) функций, и направленных на принятие промежуточных и конечных решений по определенной категории административных дел (правовым вопросам, влекущим возникновение, изменение или прекращение определенных административных прав и обязанностей физических и юридических лиц, иных государственных органов и органов местного самоуправления)<sup>2</sup>».

Эти определения административной процедуры оптимальны для специалистов, проводящих правовую экспертизу, перед которыми не

---

<sup>1</sup> Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 59.

<sup>2</sup> Стахов А.И., Нестеренко И.А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 40.

стоит задача ответить на вопрос, насколько эти действия совершаются во благо общества. Чиновник может разрешить юридическое дело, выполнить управленческую функцию, принять промежуточные и конечные решения по определенной категории административных дел в строгом соответствии с процедурой и действующим законодательством, но в ущерб интересам общества.

Поэтому для целей настоящего исследования уместно предложить следующее определение термина «административная процедура». **Административная процедура — это закреплённая в правовом акте совокупность действий представителей власти по обеспечению интересов общества.**

Совокупность административных процедур образует «**стиль поведения представителей власти**». *Это третий вид норм бюрократического поведения. Их ещё можно назвать манерой управления общественными процессами.*

Поэтому проверяя правовой акт на коррупциогенность необходимо изучать не только отдельные правовые предписания, но и систему таких предписаний. Такая экспертиза дает возможность понять концепцию правового акта, его цели и задачи.

Среди правовых актов особое внимание должно быть обращено на административные регламенты. Российское законодательство предусматривает два вида административных регламентов: 1) административные регламенты предоставления государственных услуг; 2) административные регламенты исполнения государственных функций. О значимости административных регламентов свидетельствует **федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»**, который указывает на необходимость «оптимизации и конкретизации полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах» (абз. 21 ст. 7). **Ст. 6 федерального закон от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»** подчеркивает, что государственные и муниципальные служащие «обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами».

Очевидно, что именно в административных регламентах действия представителей власти получают детальную регламентацию — график и режим работы, перерывы на обед, часы приема и консультаций, порядок принятия заявления, порядок проверки документов, взаимодействие с другими подразделениями учреждения и т.п. В этой связи необходимо

проводить антикоррупционную экспертизу в отношении всех административные регламентов.

В юридической литературе, в **Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов**, утв. постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее по тексту — **Методика Правительства РФ**), в методиках проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденных в субъектах РФ, доминирует подход, связанный с тем, что антикоррупционная экспертиза является разновидностью «юрлингвистической» экспертизы официальных актов или их проектов и, следовательно, предметом экспертизы являются нормы права, нормы русского языка и (или) государственного языка субъекта Российской Федерации.

Так, Э.В. Талапина рассматривает антикоррупционную экспертизу как «вид правовой экспертизы, которая проводится с узкой специальной задачей»<sup>1</sup>. Тихомиров Ю. А. отмечает, что «коррупциогенность нормативных правовых актов обусловлена деформациями правовых норм». Поэтому «особое внимание следует уделять анализу и правильному применению законов, регулирующих «коррупциогенные сферы повышенной опасности», например, нормы законов о порядке проведения конкурсов на выполнение государственных или муниципальных заказов на оказание публичных услуг»<sup>2</sup>.

В **Методике Правительства РФ** к коррупциогенным факторам отнесены «чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества», «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции», «заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий», «юридико-лингвистическая неопределенность». Все эти критерии объединяет то, что они нацелены на обеспечение принципа законности, обеспечения единого правового пространства страны.

---

<sup>1</sup> Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. 2007. № 5.

<sup>2</sup> Стенограмма выступления Ю. Тихомирова на научной конференции «Актуальные вопросы разработки научно-методической базы проведения оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность», организованной 5 ноября 2008 г. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 130.

Мы убеждены, что «юрлингвистический» подход при проведении антикоррупционной экспертизы ставит под угрозу достижения юридической науки и законодательной техники. Одним из них является абстрактность нормы права, возможность ее применения к неопределенному кругу лиц. Нужно согласиться с С. И. Носовым, который в ответ на необходимость антикоррупционной экспертизы норм законов и подзаконных актов заметил, что «при создании норм законов зачастую невозможно требовать от нормы высокой степени конкретизации, указания исполнителей, сроков исполнения и др.»<sup>1</sup>.

Конституция РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ, указы Президента РФ, законы и другие нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации содержат абстрактные положения, причем степень абстрактности этих положений возрастает по мере роста юридической силы правового акта. Следовательно, признавая предметом антикоррупционной экспертизы *нормы законов и иных правовых актов* можно прийти к крайне нежелательному выводу — признать самым коррупциогенным актом Конституцию РФ, а вслед за ней и Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», ибо в них в самых общих чертах обозначена компетенция органов власти, сроки принятия решений, порядок совершения действия и т. п.

Немаловажно и то, что «юрлингвистическое» понимание антикоррупционной экспертизы отдаляет экспертов от решения главной проблемы деятельности органов власти — выявления эффективности, нужности и полезности их деятельности для общества.

**Итак, в отличие от правовой экспертизы антикоррупционная экспертиза является не правовым исследованием правовых актов.**

Предмет антикоррупционной экспертизы находится в совершенно другой плоскости. Эксперт, осуществляющий правовую экспертизу должен выявлять соответствие, например, норм проекта постановления Правительства РФ нормам действующих федеральных законов. Лингвист проводит проверку соответствия текста правового акта нормам русского языка или языка субъекта РФ. Главная задача специалиста,

---

<sup>1</sup> Проведение оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность (стенограмма научной конференции «Актуальные вопросы разработки научно-методической базы проведения оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность», организованной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 5 ноября 2008 г.) // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 134.

осуществляющего антикоррупционную экспертизу, заключается в определении соответствия норм бюрократического поведения интересам общества.

«Правовой» эксперт жестко связан с принципом законности и буквой закона, поскольку основная задача правовой экспертизы заключается в обеспечении единого правового пространства на всей территории Российской Федерации. Он лишен возможности толковать, трактовать норму права и иным образом выходить за рамки действующего законодательства. Антикоррупционная экспертиза не связана с принципом законности, буквой закона. Наоборот, она требует от антикоррупционного эксперта выходить за рамки принципа законности — критиковать, уточнять и детализировать положения правового акта или его проекта.

Из этого следует, что эксперт, осуществляющий правовую экспертизу, лишен возможности устранять явную неразумность или несправедливость правового акта, если он формально соответствует правовым актам большей юридической силы. Более того, правовая экспертиза обязывает служащего исключать разумные и справедливые положения подзаконного акта с целью его соответствия положениям акта, имеющим большую юридическую силу, но содержащим неразумные и несправедливые положения.

Эксперт, проводящий антикоррупционную экспертизу, в противоположность эксперту, осуществляющему правовую экспертизу, может высказывать собственные суждения о том или ином положении правового акта (указать, например, что разумный срок регистрации заявления граждан для получения конкретной государственной услуги должен составлять «3 минуты»). Антикоррупционный эксперт вправе сделать вывод о том, что проект правового акта более разумен и справедлив, чем действующий правовой акт, имеющий большую юридическую силу. Он же, выявив эту проблему, может обратиться в прокуратуру или лично провести антикоррупционную экспертизу правового акта, не отвечающего интересам общества, направив свое заключение органу, принявшему этот правовой акт.

Как видим, тождество предмета антикоррупционной экспертизы с предметом правовой и лингвистической экспертизы способно нивелировать и исказить цели и задачи борьбы с коррупцией, поскольку такая экспертиза не способна выявить правовые акты, обязывающие представителей власти совершать действия, вредные для интересов общества либо правовые акты, в которых отсутствуют действия представителей власти, необходимые для надлежащего обеспечения интересов общества.

Заметим, что большинство ученых предлагают устранять правовые предписания, которые являясь безупречными с точки зрения правовой экспертизы, все же могут причинить вред обществу. Так, М. А. Краснов, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков отмечают необходимость упорядочить деятельность органов государственной власти путем установления сроков и порядка совершения действия<sup>1</sup>. Тихомиров Ю. А. относит к коррупциогенным деформациям широту дискреционных полномочий, отсутствие административных процедур, завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права, отсутствие конкурсных (аукционных) процедур<sup>2</sup>.

**Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»** также указывает на ряд коррупциогенных факторов, которые способны выявить вредные или бесполезные для общества действия представителей власти. К ним следует отнести «широту дискреционных полномочий», «определение компетенции по формуле «вправе»», «наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права». Вместе с тем их формулировка оставляет желать лучшего. Они двусмысленны, сами допускают широту усмотрения, могут быть ошибочно истолкованы и привести к дезорганизации деятельности органов власти.

#### **Методические рекомендации к изучению темы 4**

##### **«Коррупциогенные факторы: понятие, виды, проблемы их практического применения»**

**Федеральный закон от 3 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»** предлагает выявлять два вида коррупциогенных факторов: 1) положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил; 2) положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обремененные

---

<sup>1</sup> Краснов М. А., Талапина Э. В., Южаков В. Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 77–88.

<sup>2</sup> Стенограмма выступления Ю. Тихомирова ... // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 131.

тельные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (ст. 1).

**В Методике Правительства РФ** рекомендуется выявлять не два, как указано в федеральном законе, а одиннадцать коррупциогенных факторов.

Законодательное определение коррупциогенных факторов, безусловно, сыграло положительную роль в деле борьбы с коррупцией. Оно стало ориентиром для экспертов, позволяющим выявить дефекты правовых предписаний.

Вместе с тем определено коррупциогенных факторов, а также описание его видов, не лишено недостатков — они расплывчаты, двусмысленны, дают возможность неограниченного усмотрения и произвола. Обзоры судебной практики и анализ заключений экспертов подтверждает указанные выше выводы. Рассмотрим эти ситуации.

**1. Широта дискреционных полномочий** — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Как известно, «дискреционный» — это действующий по своему усмотрению<sup>1</sup>. Нужно согласиться с тем, что усмотрение чиновника является условием, способствующим бюрократическому произволу. Например, если в административном регламенте не предусмотрены сроки принятия решения, то это может повлечь волокиту.

Но усмотрение чиновника может быть как полезным, так и крайне вредным для общества. Вредным оно может быть во всех случаях, когда его использует недобросовестный, корыстный чиновник. Усмотрение в руках добросовестного чиновника является благом для общества, поскольку жизнь многообразна и ни один закон не может в полной мере учесть все нюансы общественной жизни.

Поэтому эксперты должны использовать данный коррупциогенный фактор избирательно. При широкой трактовке данного фактора можно дойти до абсурда и, например, признать коррупциогенным многие положения самой Методики Правительства РФ.

Так, в Методике Правительства РФ предусмотрен такой коррупциогенный фактор как «выборочное изменение объема прав». Под ним понимается *«возможность необоснованного установления исключений из*

---

<sup>1</sup> См.: Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, С. М. Локшиной, Ф. Н. Петрова (гл. ред.), Л. С. Шаумяна. 6-е изд., перераб. и доп. М., 1964. С. 219.



общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)».

Возникает вопрос, кто определяет «обоснованность» или «необоснованность» выборочного установления исключений из общего порядка? Какими критериями должен руководствоваться эксперт? В Методике Правительства РФ нет ответа на эти вопросы. Следовательно, эксперт органов Минюста России, прокуратуры или иного органа власти руководствуется собственным усмотрением. Это, как можно догадаться, формально является коррупциогенным фактором, подпадающим под признак «широта дискреционного усмотрения».

Неопределённость такого коррупциогенного фактора как «широта дискреционных полномочий» может привести к тому, что многие важные виды деятельности органов власти, где необходимо усмотрение, будут признаны коррупциогенными. Так, правосудие немисливо без широты усмотрения судей. В этом залог назначения справедливого приговора. Общество заинтересовано в том, чтобы наказания назначались не по шаблонам или таблицам, а с учетом общественной опасности деяния, личности виновного и потерпевшего, мотивов совершения преступления, смягчающих и отягчающих вину обстоятельств. Поэтому вряд ли можно согласиться с теми учеными, которые усматривают в этом коррупцию<sup>1</sup>.

Наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) может быть признано коррупциогенным фактором только тогда, когда оно создает проблемы для общества. В иных случаях дублирование полномочий может быть вполне полезным. Например, антикоррупционное законодательство поручает проведение антикоррупционной экспертизы нескольким субъектам — структурным подразделениям органов власти, где разрабатывались правовые акты (проекты правовых актов), органам прокуратуры, подразделениям Минюста России, независимым экспертам. Если такая система будет полезна для общества, то в чем здесь коррупция?

**2. Определение компетенции по формуле «вправе»** — диспозитивное установление возможности совершения органами государствен-

---

<sup>1</sup> См.: Гаврилов Б. Я. О коррупционности уголовного закона // Российский следователь. 2012. № 1. С. 6–8.

ной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Этот фактор можно признать коррупциогенным только в тех случаях, когда формулировки «вправе», «может быть» причиняют вред обществу. Однако существует множество примеров того, что наличие в законе или ином правовом акте компетенции органа власти или должностного лица по формуле «вправе» оправдано, не противоречит интересам общества.

Так, например, **ст. 83 Конституции РФ** указывает, что Президент РФ «имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации». Очевидно, что замена слова «вправе» на слово «обязан» сделало бы график работы высшего должностного лица государства зависимым от графика заседаний Правительства РФ. Вряд ли это разумно для нормальной деятельности высших органов государственной власти.

Согласно **ст. 76 Уголовного кодекса РФ** «лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно примирилось с потерпевшим и загладило причиненный потерпевшему вред». Органам уголовной юстиции хорошо известно, что преступник способен принудить потерпевшего пойти на соглашение о примирении. В этой ситуации органы правосудия должны взять инициативу в свои руки и привлечь лицо к уголовной ответственности. При замене формулировки «может быть освобожден» на «подлежит освобождению» позволило бы преступникам чувствовать себя безнаказанными, а органы уголовной юстиции, долг которых защищать интересы общества, бессильными в глазах этого общества.

В соответствии с **п. 6 ст. 13 федерального закона от 21.04.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»** «в ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов». Это компетенция по формуле «вправе» в данном случае оправдана, поскольку в интересах граждан и организаций, чтобы рабочее время руководителя органа власти, которое, как известно, оплачивается налогоплательщиками, было использовано эффективно и с пользой для всех членов общества.

Можно встретить массу других примеров и на уровне подзаконных актов, свидетельствующих о целесообразности формулировки положений правовых актов по формуле «вправе». Так, например, «для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов,

а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, **могут** создаваться рабочие группы»<sup>1</sup>.

Если антикоррупционный эксперт начнет применять данный коррупциогенный фактор механически, к любому правовому предписанию, где есть термины «вправе», «может быть» и т.д., то это может привести к тому, что действия представителей власти перестанут быть разумными и эффективными.

**3. Выборочное изменение объема прав** — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Исключения из общего порядка, дающие привилегии одним гражданам и организациям и, следовательно, ограничивающие возможности других частных лиц, по усмотрению органов власти, довольно распространенная ситуация. Ее нельзя назвать коррупциогенной во всех случаях.

Если указанные решения принимаются в интересах общества, то эти решения оправданы и в обосновании не нуждаются. Так, например, **ст. 55 федерального закона от 08.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»** предусматривает десятки случаев размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). Среди них: выполнение работ по государственной мобилизационной подготовке; возникновение потребности в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, необходимости срочного медицинского вмешательства, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно; размещение заказа на оказание услуг связи для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка и т.д.

**4. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества** — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Формулировка данного коррупциогенного фактора такова, что позволяет подвести под его признаки многие полезные начинания. Ярким

---

<sup>1</sup> Пункт 4 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009.

подтверждением является ситуация с определением федеральным законодателем видов коррупциогенных факторов. В **ст. 3 Федерального закона от 3 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»** предусмотрена бланкетная норма, согласно которой прокуратура и Минюст России проводят антикоррупционную экспертизу в порядке и согласно методике, определенной Правительством РФ. При этом федеральный закон от 3 июля 2009 г. определяет только два вида коррупциогенных факторов, тогда как методика Правительства РФ, принятая на основании федерального закона, устанавливает уже 11 видов коррупциогенных факторов. Налицо расширительное толкование Правительством РФ положений федерального закона и вторжение в компетенцию законодателя.

**5. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции** — нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Это правило является предметом правовой, а не антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, поскольку данное правило затрагивает не нормы бюрократического поведения, а вопросы соблюдения юридической техники и процедуры принятия правовых актов.

В **п. 18 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»** отмечается, что «при проверке соблюдения компетенции органом или должностным лицом, принявшими нормативный правовой акт, необходимо выяснять, относятся ли вопросы, урегулированные в оспариваемом акте или его части, к предмету ведения Российской Федерации, полномочиям Российской Федерации или полномочиям субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, к ведению субъектов Российской Федерации или к вопросам местного значения. При этом следует иметь в виду, что законодатель субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование при отсутствии соответствующего регулирования на федеральном уровне»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

Однобокое истолкование данного коррупциогенного фактора способно причинить вред общественным отношениям, дезорганизоваться деятельность органов власти. Подтверждает этот вывод судебная практика.

**Прокурор Самарской области обратился в Самарский областной суд с заявлением о признании недействующей части 3 статьи 1 Закона Самарской области от 10 марта 2009 г. № 23-ГД «О противодействии коррупции в Самарской области».**

В части 3 ст. 1 Закона Самарской области давалось определение «коррупционного фактора». Под ним понималось «явление или совокупность явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующие их распространению».

В обоснование заявления прокурор сослался на противоречие этой нормы Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов». Считал, что сформулированное региональным законодателем понятие коррупциогенного фактора не соответствует понятию, изложенному в части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов».

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что «доводы прокурора о том, что понятие коррупциогенного фактора, сформулированное в Законе Самарской области от 10 марта 2009 г. № 23-ГД «О противодействии коррупции в Самарской области», создает условия для проявления коррупции, являются надуманными»<sup>1</sup>.

Далее Верховный Суд РФ отметил: «Тот факт, что используемая в контексте регионального закона дефиниция «коррупциогенный фактор» имеет редакционное расхождение с понятием «коррупциогенный фактор», сформулированным в части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», не означает искажения его смысла и содержания и,

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 23.03.2011 № 46-Г11 –9 Об оставлении без изменения решения Самарского областного суда от 24.12.2010, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим отдельного положения Закона Самарской области от 10.03.2009 № 23-ГД «О противодействии коррупции в Самарской области» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. (64 кб). М.: АО КонсультантПлюс, 1992. Режим доступа: Компьютер.сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

как следствие, не означает установления иного правового регулирования в сравнении с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», на чем фактически настаивает прокурор. Суд правильно исходил из того, что нормотворчество отнюдь не единственный вид государственно-властной деятельности государства, где проявляются коррупциогенные факторы. В процессе исполнения и правоприменения нормативных правовых актов также имеют место быть коррупциогенные факторы, что и обусловило комплексный подход регионального законодателя к решению данной проблемы»<sup>1</sup>.

**6. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий** — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Данное правило также является предметом правовой, а не антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов.

Само по себе принятие подзаконного правового акта для заполнения законодательных пробелов не означает причинение вреда интересам общества. Наоборот, принятие подзаконного акта в отсутствие закона может на время разрешить острые социальные конфликты и противоречия, которые возникли в обществе. Этого времени будет достаточно для принятия закона.

Также известно, что законы не должны приниматься по любому мелкому поводу и регулировать все частные случаи общественной жизни. Для этого существует подзаконное нормотворчество, которое вполне способно урегулировать те или иные частности, в том числе и отдельные вопросы деятельности органов власти.

Например, заполняет законодательный пробел и принят в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий **указ Президента РФ от 19.05.2012 № 635 «Об упорядочении использования**

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 23.03.2011 № 46-Г11 –9 Об оставлении без изменения решения Самарского областного суда от 24.12.2010, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим отдельного положения Закона Самарской области от 10.03.2009 № 23-ГД «О противодействии коррупции в Самарской области» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система. Версия Проф, сетевая. Электрон. дан. (64 кб). М.: АО КонсультантПлюс, 1992. Режим доступа: Компьютер.сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

**устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, устанавливаемых на транспортные средства»<sup>1</sup>.**

Подпадают под понятие рассматриваемого коррупциогенного фактора и другие подзаконные акты. К ним можно отнести: указ Президента РФ от 07.05.2012 № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»<sup>2</sup>, указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>3</sup>, указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»<sup>4</sup> и другие правовые акты. Эти указы Президента РФ объединяет то, что они определяют стратегические ориентиры развития общества на ближайшие десятилетия.

Нам не известен ни один федеральный закон, который прямо обязывал бы Президента РФ принимать подобные правовые акты. Нельзя найти прямых указаний о принятии вышеперечисленных правовых актов и в Конституции РФ. Можно лишь утверждать, что они вытекают из логики конституционно-правовых положений и, безусловно, направлены на обеспечение интересов общества.

**7. Отсутствие или неполнота административных процедур** — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Данный коррупциогенный фактор обязывает органы власти принимать такие правовые акты, которые предусматривали бы все административные процедуры необходимые для обеспечения интересов общества.

Однако в Методике Правительства РФ отсутствует указание на то, в отношении каких правовых актов применяется это правило. Нет ответа и на вопрос, для чего необходимо в правовом акте предусматривать порядок совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Неопределенность формулировки коррупциогенного фактора способна привести к признанию коррупциогенными многих положений Конституции РФ. Так, в ст. 80 Конституции РФ указывается на то, что

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства РФ.2012. № 21. Ст. 2632.

<sup>2</sup>Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.

<sup>3</sup>Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

<sup>4</sup>Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.

Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Однако в этой норме нет ни одной административной процедуры, устанавливающей порядок действий высшего должностного лица.

Опасность буквальной трактовки рассматриваемого коррупциогенного фактора может породить, так сказать, «административно-процедурную фетишизацию» деятельности органов власти и их должностных лиц.

Конечно, большинство действий представителей власти нуждаются в детальном описании и могут быть закреплены в административных процедурах. Но возможны и такие действия, которые нельзя детально описать и закрепить. Уместно в этом отношении привести **Циркуляр Морского технического комитета № 15 от 29 ноября 1910 года**. В нем сказано: «Никакая инструкция не может перечислить всех обязанностей должностного лица, предусмотреть все отдельные случаи и дать впредь соответствующие указания, а поэтому господа инженеры должны проявить инициативу и, руководствуясь знаниями своей специальности и пользой дела, прилагать все усилия для оправдания своего назначения».

**8. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур** — закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Данный коррупциогенный фактор, при произвольной трактовке, несет в себе риски, о которых говорилось ранее — неопределенность, двусмысленность, вредоносность для деятельности органов власти и интересов граждан и организаций.

Методика Правительства РФ ни прямо, ни косвенно не указывает на то, в каких конкретно случаях отказ от конкурсных (аукционных) процедур является коррупциогенным фактором. Из Методики Правительства РФ также не понятно, когда и в каких конкретно случаях закрепление административного порядка предоставления права (блага) способно причинить вред гражданам и юридическим лицам.

Очевидно, что в ряде случаев прямое распределение денежных и иных материальных благ является разумным и целесообразным. Разумно и целесообразно направить всю имеющуюся технику для тушения пожара не объявляя конкурс на предоставление спецтехники. Спасение жизни и здоровья людей, их имущества, разрешение острых социальных конфликтов, устранение аварий, паводков и других бедствий требуют срочного вмешательства, административного порядка предоставления права (блага), без конкурсов и аукционов.



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

Этот вид коррупциогенного фактора, пожалуй, один из немногих, который меньше всего вызывает двусмысленное понимание.

Те органы власти, которые устанавливают неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования для граждан и организаций, безусловно, причиняют вред обществу. Искусственные «административные барьеры» значительно усложняют жизнь многим людям (многочасовые очереди, избыточное количество справок и т.д.)

В литературе приводятся довольно яркие примеры. Так, Е. А. Глухов, В. М. Корякин отмечают, что «указанный коррупциогенный фактор проявляется в том, что, согласно п. 1 Инструкции о предоставлении военнослужащим жилых помещений по договорам социального найма, для признания нуждающимися в получении жилых помещений военнослужащие должны представить документы, один лишь перечень которых составляет более 10 позиций. Предоставление некоторых из указанных документов для военнослужащего является явно затруднительным. Так, например, выписки из домовых книг, справки (сообщения) бюро технической инвентаризации, копии финансовых лицевых счетов с мест жительства военнослужащего, выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о праве военнослужащего на жилые помещения на всей территории Российской Федерации военнослужащий вынужден будет собирать в самых различных регионах России. Учитывая экстерриториальный принцип прохождения военной службы, а также применяемый в Вооруженных Силах Российской Федерации институт плановой замены (ротации) военнослужащих, можно утверждать, что большинство военнослужащих за время своей службы были вынуждены неоднократно менять место службы и жительства. В итоге в качестве своеобразной награды за длительную службу — обязанность предоставить документы со всех мест службы за последние 20 лет»<sup>1</sup>.

Уместно обратить внимание на то, что государство стало устранять трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и орга-

---

<sup>1</sup> Глухов Е. А., Корякин В. М. Приказ № 1280: Шаг вперед, два шага назад (комментарий к новым инструкциям о жилищном обеспечении военнослужащих) // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 12. С. 51–57.

низациям. 16 апреля 2012 г. принято постановление Правительства РФ от № 318 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления отдельных государственных услуг в сфере социальной защиты населения». Этот правовой акт возлагает на учреждения и органы социальной защиты населения обязанность запрашивать необходимые документы в других учреждениях и органах власти по линии межведомственного взаимодействия. Например, уполномоченный орган в течение 2 рабочих дней со дня подачи заявления инвалидом об обеспечении собакой-проводником, самостоятельно запрашивает в порядке межведомственного электронного взаимодействия у Пенсионного фонда РФ сведения из страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования инвалида<sup>1</sup>.

**10. Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами)** — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

В Методике Правительства РФ не уточняется, о каких «правах» идет речь. Такая неопределённость положения создает широту усмотрения экспертов.

Как нам представляется, этот коррупциогенный фактор наличествует в тех актах, где не реализуется **право на подробную, доступную и понятную информацию о требованиях, предъявляемых к подаваемым документам и другим действиям частных лиц**. Приведем примеры. Не во всех подразделениях Росреестра на стендах указывается, что гражданин, действующий по доверенности, обязан подать квитанцию о госпошлине, уплаченную не им лично, а покупателем квартиры (представляемым лицом).

Показателями четкой регламентации прав граждан и организаций являются стенды, интернет-сайты, где размещены образцы заявлений, подробный и детальный перечень документов, подаваемых частными лицами в учреждения и органы власти. Важное значение имеет информация, описывающая различные жизненные ситуации, с которыми могут столкнуться граждане и юридические лица, и порядок их разрешения органами власти.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 16.04.2012 № 318 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления отдельных государственных услуг в сфере социальной защиты населения» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1992.

В этой связи коррупциогенным следует признать не столько отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций, сколько **отсутствие в правовом акте обязанности представителя власти по четкому, понятному, доступному информированию населения о требованиях к подаваемым документам.**

**11. Юрико-лингвистическая неопределенность** — употребление не устоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Данное правило следует признать предметом правовой и лингвистической, а не антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, поскольку речь идет не о «юрико-лингвистической неопределенности» действий представителей власти по обеспечению интересов общества, а о «**юрико-лингвистической неопределенности**» норм права.

Очевидно, что нормативный акт должен быть написан таким образом, чтобы прочтение его положений было понятным, доступным и однозначным для широкого круга лиц (населения). Если прочтение положений нормативного акта не дает возможности понять, какое поведение он предписывает, то такой нормативный акт следует признать содержащим неопределенные и двусмысленные термины. Правила юридической техники также требуют того, чтобы в нормативном акте как можно реже использовались иностранные, жаргонные и т.п. слова.

Возведение правила юрико-лингвистической техники в ранг коррупциогенного фактора создает предпосылки к нивелированию достижений юридической техники. Одним из достижений юридической техники является положение о том, что норма права должна быть как можно менее казуистичной. Более того, для актов высшей юридической силы абстрактность формулировок — показатель качества этих правовых актов. Акты высшей юридической силы принимаются для регулирования важных общественных отношений, распространяются на самый широкий круг лиц, должны охватывать самые разнообразные ситуации и события. Поэтому формулировки правовых актов высшей юридической силы предполагают «широту усмотрения», «многосмысленность», «разновариантность» и т.д.

Игнорирование указанных правил юридической техники снижает качество правовых актов высшей юридической силы, способно существенным образом затруднить правоприменительную деятельность.

Приведем пример. **Абз. 2 п. 1 ст. 15 федерального закона 06 марта 1998 г. «О статусе военнослужащих»** предусматривает, что военнослужащим «служебные жилые помещения предоставляются в населенных

пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии возможности предоставить служебные жилые помещения в указанных населенных пунктах — в других близлежащих населенных пунктах»<sup>1</sup>.

На вопрос, что такое «близлежащий населенный пункт» заместитель начальника ГлавКЭУ генерал-майор В. Никольский ответил следующим образом: «... четкого юридического толкования термина «близлежащий» нет, да и, наверное, быть не может. Тут все должно решаться из соображений логики и здравого смысла. К тому же нельзя забывать и о поддержании необходимой боевой готовности частей, учреждений, организаций. То есть мы должны обеспечить такие условия, когда при необходимости военнослужащий должен прибывать на свое служебное место в достаточно короткие сроки. Так что, естественно, при выборе места строительства или покупки жилья в обязательном порядке учитываются все аспекты — наличие транспортных артерий, инфраструктуры, объектов соцкультбыта и так далее. Так что если говорить, к примеру, относительно Москвы, то в понятие «близлежащий населенный пункт» входят, прежде всего, города и поселки так называемой зеленой зоны — районы Подмоскovie, непосредственно граничащие со столицей. Причем в большинстве случаев это те районы, где не сразу и разберешь, где кончаются московские дома и начинаются уже областные. Возьмите Жулебино и Люберцы, Новокосино и Реутов, Южное Бутово и Щербинку. Какой-либо заметной разницы с точки зрения развития транспорта или обеспечения товарами там практически не видно»<sup>2</sup>.

С позицией В. Никольского не согласен Е. А. Глухов. Он пишет: «даже благие намерения государства по решению жилищной проблемы военнослужащих зачастую остаются декларативными из-за чиновничьего усмотрения. А в данном вопросе одними лишь критериями логики и здравого смысла не обойтись ввиду различных целеустремлений военнослужащего и органов военного управления. Естественно, желание военнослужащего будет направлено на получение жилья в более крупном населенном пункте, с развитой инфраструктурой, большим выбором учебных заведений и рабочих мест для себя и членов своей семьи, тогда как военному ведомству выгоднее затратить меньше денежных средств на выполнение своих обязательств по жилищному обеспечению как можно большего количества военнослужащих. Поэтому жилье Минобороны

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства РФ. 1998. Ст. 2331.

<sup>2</sup>Глухов Е. А. К вопросу о критериях отнесения населенного пункта к категории близлежащего при предоставлении военнослужащим служебных жилых помещений // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 8. С. 61–66.

России выгоднее предоставлять не в больших городах, где стоимость жилья очень высока, а в районных центрах либо в сельской местности»<sup>1</sup>.

Рассуждая о замене словосочетания «близлежащий населённый пункт» на менее, по его мнению, коррупциогенный, он отмечает, что «в данном случае законодателю следовало бы использовать слово «соседний» населенный пункт, а не близлежащий». А также такие формулировки: «только в границах местного гарнизона»; «время в пути между этими пунктами занимало не более одного часа».

Заметим, что многие суждения Е. А. Глухова обоснованы. Но проанализировав предложения Е. А. Глухова можно увидеть, что термин «соседний» мало чем отличается от термина «ближайший». То же самое можно сказать и о формулировке «местный гарнизон», под которым понимается «воинские части, расположенные в одном населенном пункте или нескольких близлежащих населенных пунктах и в ограниченном районе вокруг них»<sup>2</sup>.

Проблема предоставления служебных жилых помещений военнослужащим вряд ли обусловлена термином «близлежащий». Коррупция, на наш взгляд, вызвана действиями недобросовестных чиновников Минобороны.

\*\*\*

Итак, подробный анализ коррупциогенных факторов, утвержденных постановлением Правительства РФ, свидетельствует о том, что они небезупречны, дают возможность неограниченного усмотрения и произвола.

В этой связи закономерен вопрос — что понимать под коррупциогенными факторами? Как их определять?

На наш взгляд, понятие коррупциогенных факторов должно вытекать из определения коррупции, соответствовать целям и задачам антикоррупционной экспертизы. Как уже отмечалось ранее, цель антикоррупционной экспертизы — установление соответствия действий представителей власти интересам общества.

---

<sup>1</sup> Глухов Е. А. К вопросу о критериях отнесения населенного пункта к категории близлежащего при предоставлении военнослужащим служебных жилых помещений // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 8. С. 61–66.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 2007. № 47, ч. 1. Ст. 5749.

Следовательно, под **коррупциогенным фактором** следует понимать **предусмотренные в правовом акте (проекте правового акта) действия представителей власти не соответствующие интересам общества либо отсутствие в правовом акте (проекте правового акта) действий представителей власти, необходимых для надлежащего обеспечения интересов общества.**

**Все коррупциогенные факторы можно разделить на три вида:**

- 1) предусмотренные в правовых актах действия представителей власти, исполнение которых способно причинить вред интересам общества;
- 2) предусмотренные в правовых актах бессмысленные и бесполезные для общества действия представителей власти (действия ради «галочки», «статистики», «плана», «отчета», «действия ради действий»);
- 3) отсутствие в правовом акте (проекте правового акта) действий представителей власти, необходимых для надлежащего обеспечения интересов общества.

#### **Методические рекомендации к изучению темы 5 «Субъекты антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов»**

**Антикоррупционным экспертом** является лицо, осуществляющее проверку правового акта (проекта правового акта) на соответствие предусмотренных в нем действий представителей власти интересам общества.

Всех экспертов в зависимости от принадлежности к органу, издающему правовой акт можно свести к двум категориям — **штатные и независимые**. Под штатными экспертами понимаются те, которые состоят в штате органа власти, издающего правовые акты (правовые управления, антикоррупционные отделы и другие специальные структуры в органах власти).

**Штатные антикоррупционные эксперты** предусмотрены во всех органах власти, разрабатывающих и издающих правовые акты. Проведение обязательных экспертиз, как правило, поручается правовым службам либо специально созданным структурам. Например, антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России проводится Договорно-правовым департаментом МВД России<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Приказ МВД РФ от 24.02.2012 № 120 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в системе МВД России» (вместе с «Положением об

**Независимые эксперты** — это лица, не связанные служебными отношениями с органом власти, издающим правовой акт. Независимых экспертов можно разделить на **независимых государственных экспертов** (прокуратура, Минюст России и их должностные лица) и независимых частных экспертов.

**Независимые частные эксперты** могут участвовать в антикоррупционной экспертизе на безвозмездной или контрактной основе.

В соответствии со ст. 5 федерального закона от 3 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» «институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Порядок аккредитации физических и юридических лиц предусмотрен **приказом Минюста РФ от 31.03.2009 № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность.**

В 2010 году Минюстом России было аккредитовано 384 независимых эксперта (297 физических лиц и 87 юридических лиц). Общее число аккредитованных независимых экспертов в 2010 г. достигло 1088, из которых 909 физических лиц и 179 юридических лиц<sup>1</sup>. За 2011 год было рассмотрено и удовлетворено 192 заявления. В аккредитации отказано 11 (4,7% от общего количества) претендентам. Аннулировано 4 аккредитации<sup>2</sup>.

Следует отметить, что в подавляющем большинстве регионов России аккредитованные эксперты практически не проводят антикоррупционные исследования. На территории Ростовской области аккредитовано

---

организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Российская газета. 2012. 18 мая.

<sup>1</sup> См.: 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».

<sup>2</sup> Сведения о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов по противодействию коррупции за 2011 год. <http://www.minjust.ru/node/922> (дата обращения: 15.05.2012).

16 независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность. Регулярно направляет заключения о проведении антикоррупционной экспертизы только Торгово-промышленная палата Ростовской области<sup>1</sup>. Подобная ситуация сложилась в Томской области и других регионах России. Подтверждает низкую активность и сайт независимых антикоррупционных экспертов, согласно которому за 2009–2012 годы проведено всего 26 экспертиз<sup>2</sup>.

Российское законодательство предусматривает проведение в отношении правовых актов и их проектов экспертиз, схожих с антикоррупционной экспертизой.

**Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации»** дает право Общественной палате РФ проводить экспертизу проектов законов РФ о поправках к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления (ст. 16). Для проведения общественной экспертизы Общественная палата РФ может создавать рабочую группу, которая вправе привлекать экспертов (часть 3 ст. 18).

В соответствии с **федеральным законом от 7 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»** независимая экспертиза может проводиться физическими и юридическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств (ст. 13).

По общему правилу, экспертом правового акта не может быть какое-либо заинтересованное лицо. **Согласно федеральному закону от 7 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»** независимая экспертиза не может проводиться физическими и юридическими лицами, принимавшими участие в разработке проекта административного регламента, а также

---

<sup>1</sup> См.: В Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Ростовской области состоялся заключительный семинар по формированию у государственных служащих нетерпимого отношения к коррупции // <http://www.minjust.ru/node/1976> (дата обращения: 15.05.2012).

<sup>2</sup> <http://www.lawexpertise.ru/ekspertnye-zaklyucheniya-nezavisimyh-antikorrupcionnyh-ekspertov> (дата обращения: 15.05.2012).



организациями, находящимися в ведении органа, являющегося разработчиком административного регламента.

Однако иная ситуация сложилась при проведении антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. В органах местного самоуправления и в ряде органов государственной власти антикоррупционная экспертиза зачастую проводится тем же кругом должностных лиц, которым было поручено разработать правовой акт.

### **Методические рекомендации к изучению темы 6 «Органы исполнительной власти и прокуратура как субъекты антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов»**

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- 1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- 2) 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;
- 3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Порядок проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов установлен **приказом Генпрокуратуры России от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»<sup>1</sup>**.

Согласно **ст. 9.1 федерального закона от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»** при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством

---

<sup>1</sup> Законность. 2010. № 4.

Российской Федерации. Это требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование. Требование об изменении нормативного правового акта может быть отозвано прокурором до его рассмотрения соответствующими органом, организацией или должностным лицом.

В интервью «Российской газете» Генеральный прокурор Ю. Чайка, подводя итоги деятельности прокуратуры за 2008 год, отметил, что «в органах местного самоуправления и властных структурах субъектов более 10 тысяч нормативных актов содержали коррупциогенные факторы»<sup>1</sup>. На заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ по итогам деятельности прокуратуры за 2011 год Генеральный прокурор РФ доложил, что «действенным инструментом надзора остаются антикоррупционная экспертиза, по результатам проведения которой выявлено 48 тыс. нормативных актов и их проектов, содержащих коррупциогенные факторы. Практически все они устранены»<sup>2</sup>. Налицо практически пятикратное увеличение числа выявляемых органами прокуратуры коррупциогенных факторов.

Казалось бы, что эффективность деятельности органов прокуратуры в этом направлении очевидна. Однако внимательное изучение функций органов прокуратуры и предмета прокурорского надзора ставит под сомнение целесообразность и обоснованность проведения антикоррупционной экспертизы данными органами государственного надзора.

**Конституция РФ** устанавливает, что «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом» (ч. 5 ст. 129). **Статья 1 федерального**

---

<sup>1</sup> Прокурорское слово и дело. Юрий Чайка: о кризисе, коррупции и Интернете // Российская газета. 2009. 25 февраля. С. 6.

<sup>2</sup> Чайка Ю.Я. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-76185/> (дата обращения: 28.05.2012).

**закона от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»** предусматривает, что «прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами».

В юридической литературе общепризнано, что основной функцией прокуратуры является надзор за *единообразным применением законов*. Вновь принимаемый правовой акт должен соответствовать уже принятым актам. Нарушение принципа законности должно пресекаться. Так в государстве обеспечивается *единство правового пространства*.

Антикоррупционная экспертиза правовых актов возлагает на органы прокуратуры совершенно иную функцию — оценивать правовой акт на его соответствие интересам граждан и организаций.

В юридической литературе справедливо отмечается, что предмет надзора органов прокуратуры нуждается в дополнительной регламентации. Рябцев В. П. пишет: «цель такой экспертизы — выявление в нормативном правовом акте коррупционных факторов, при установлении которых прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупционных факторов. Для этого важно определить правовую природу коррупционных факторов. Согласно базовому ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов относится к мерам по профилактике коррупции (п. 2 ст. 6). Следовательно, коррупционные факторы, исчерпывающе перечисленные в ч. 2 ст. 1 ФЗ от 17 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», обнаруженные в названных актах или их проектах, сами по себе не являются нарушениями закона, а представляют собой обстоятельства, способствующие коррупционным преступлениям и иным правонарушениям»<sup>1</sup>.

Действительно, коррупциогенный фактор — это условие, способствующее коррупционной преступности. Их особенность в том, что они находятся в правовых актах, которые могут и не противоречить Кон-

---

<sup>1</sup> Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3 - 5.

ституции РФ или действующему законодательству. Рябцев В. П. констатирует: «проводя антикоррупционную экспертизу и устанавливая названные факторы, прокурор не определяет наличие нарушений законов в конкретном правовом акте, а констатирует наличие в этом акте норм, содержащих факторы, создающие условия для возможного совершения коррупционного правонарушения с использованием этого акта в будущем. Однако в Законе о прокуратуре, как отмечалось, такого элемента предмета прокурорского надзора, как установление причин и условий (обстоятельств), способствующих совершению правонарушений, нет (ст. ст. 21, 26, 29, 32)»<sup>1</sup>.

Еще одним обстоятельством, затрудняющим проведение органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, является то, что большинство действий представителей власти подробно регламентируются подзаконными актами (административные регламенты, приказы, инструкции). Соответствие действий служащих этим актам является компетенцией внутриведомственных органов.

Еще больше вопросов вызывает проведение органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы *проектов* правовых актов. Предметом надзора за законностью *не могут быть акты, не имеющие юридической силы*.

Представляется, что антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов в большей степени дезорганизует деятельность прокуратуры.

**Верховный Суд РФ оставил без изменения решение Саратовского областного суда от 11.01.2012**, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим постановления губернатора Саратовской области «Об учреждении молодежной премии имени П. А. Столыпина» от 13.03.2002 № 44.

Суть дела такова. Данным постановлением губернатора в целях повышения активности молодежи, стимулирования молодежных инициатив, учреждена ежегодная молодежная премия имени П. А. Столыпина, утверждено Положение о молодежной премии имени П. А. Столыпина и описание знака и диплома лауреата названной молодежной премии.

По мнению прокурора, из содержания оспариваемого нормативного акта следует, что губернатором области фактически организован публичный конкурс, однако в нарушение статьи 1057 Гражданского кодекса РФ в постановлении и утвержденном им положении не определены

---

<sup>1</sup> Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3 - 5.

существо задания, критерии и порядок оценки результатов работы или иных достижений, место представления результатов работ или иных достижений. В определении условий присуждения премии используются неопределенные, неоднозначные формулировки: «за вклад в реализацию молодежной политики на территории области», «за исключительные достижения в области науки, образования, культуры и искусства» и т.п., отсутствуют критерии отбора претендентов при принятии губернатором решения о присуждении премии. В постановлении не определены существенные условия применения данного акта, что может повлечь нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц. Указанные нарушения относятся к коррупциогенным факторам по признакам широты дискреционных полномочий и отсутствия (неполноты) административных процедур в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

Верховный Суд РФ, рассмотрев все обстоятельства дела, определил: 1) Губернатор Саратовской области наделен полномочиями на принятие оспариваемого акта; 2) Оспариваемый акт, регулирует не гражданско-правовые отношения, возникающие из сделок, а обращен к публичной сфере общественной жизни, затрагивающей интересы неопределенного круга лиц, направлен на стимулирование молодежной активности в области улучшения социально-экономического положения Саратовской области в целом, а не на получение материальной выгоды конкретными частными лицами, как это имеет место в гражданско-правовых обязательствах<sup>1</sup>.

**Федеральный закон от 3 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»** устанавливает, что Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу:

- 1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 11.04.2012 № 32-АПГ12-3 «Об оставлении без изменения решения Саратовского областного суда от 11.01.2012, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим постановления губернатора Саратовской области «Об учреждении молодежной премии имени П.А. Столыпина» от 13.03.2002 № 44».

исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, — при проведении их правовой экспертизы;

2) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, — при проведении их правовой экспертизы;

3) 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, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований — при их государственной регистрации;

4) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации — при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Другие органы исполнительной власти, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

За 2011 год в структурные подразделения Минюста России поступило 3119 проектов нормативных правовых актов для проверки на наличие в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Из 2794 рассмотренных проектов нормативных правовых актов в 182 (6,5% от общего количества) выявлено наличие коррупциогенных факторов.

Департаментом регистрации ведомственных нормативных правовых актов Минюста России рассмотрено 4307 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций из 4304 поступивших на регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации и 412 оставшихся на начало отчетного периода, в 32 (0,7% от общего количества) выявлено наличие коррупциогенных факторов.

За этот же период в территориальные органы Минюста России поступило 153779 документов, подлежащих антикоррупционной экспер-

тизе. Из 153679 рассмотренных документов в 2683 (1,7% от общего количества) выявлено наличие коррупциогенных факторов.

Устранены выявленные коррупциогенные факторы в 1968 документах (73% от общего количества выявленных), в том числе: в 1378 нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, в 53 уставах муниципальных образований, в 172 муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований, в 365 иных документах<sup>1</sup>.

Инициатива проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов Минюста России и должностными лицами органов исполнительной власти вызывает некоторые вопросы.

Во-первых, от служащих Минюста России и других органов власти требуют одновременно проводить экспертизы, имеющие принципиально разные предметы исследования. При проведении правовой (юридической) экспертизы устанавливается соответствие правового акта или его проекта законодательству РФ. Этот вид экспертизы направлен на реализацию принципа законности. По существу правовая экспертная деятельность носит технический характер, требующая сравнения одного правового акта с другим правовым актом, имеющим большую юридическую силу.

Антикоррупционная экспертиза, согласно Методике Правительства РФ, направлена на выявление таких обстоятельств как «отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения», «наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления», «определение компетенции *по формуле «праве»*», «установление *неопределенных, трудновыполнимых и обременительных* требований», «*отсутствие четкой регламентации* прав граждан и организаций», «*чрезмерная свобода* подзаконного нормотворчества» и т.д.

Из этого перечня видно, что экспертиза на коррупциогенность требует от государственного или муниципального служащего отступления от буквы закона, поскольку такие факторы как «чрезмерность свободы», «неопределенность», «трудновыполнимость», «обременительность» **не являются правовыми категориями.**

Ст. 10 Конституции РФ определяет, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, ис-

---

<sup>1</sup> Сведения о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов по противодействию коррупции за 2011 год. <http://www.minjust.ru/node/922> (дата обращения: 15.05.2012).

полнительной и судебной власти самостоятельны. Вместе с тем, орган исполнительной власти (Минюст России) по существу осуществляет проверку деятельности органа законодательной власти, вмешиваясь в его компетенцию. В 2011 год в структурные подразделения Минюста России поступило для проверки на выявление в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции 1330 законопроектов. Выявлено наличие коррупциогенных факторов в 74 законопроектах (2,6%).

Серьезную проблему представляет вопрос о разрешении «спора» между органами власти о наличии или отсутствии в правовом акте коррупциогенных факторов. В практике известны случаи, когда экспертное заключение Минюста России по своим выводам противоречит экспертному заключению органа государственной или муниципальной власти, издавшего правовой акт или подготовивший проект правового акта. Или экспертное заключение сотрудников Минюста России противоречит экспертному заключению органов прокуратуры. Подобные ситуации возможны только там, где органы власти выполняют дублирующие функции.

**Методические рекомендации к изучению темы 7  
«Вопросы применения судами законодательства  
об антикоррупционной экспертизе нормативных  
правовых актов (проектов нормативных правовых актов)»**

С 2009 по 2012 годы Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ и их нижестоящими судами рассмотрено более 50 дел, связанных с применением положений законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Анализ справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» показывает, что Верховным Судом РФ и нижестоящими судами вынесено более 31 решения. Высшим Арбитражным Судом РФ и нижестоящими арбитражными судами — более 20 решений.

Поводом для рассмотрения дел являлись заявления граждан, организаций, прокурора о признании недействующими нормативных правовых актов либо об их оспаривании.

Дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части в связи с их несоответствием федеральному законодательству об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) **Верховным Судом РФ** и нижестоящими судами рассматривались в рамках главы 24 ГПК РФ.

В соответствии с **ГПК РФ и пунктами 24 и 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рас-**



**смотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»** суды устанавливали несколько обстоятельств:

- 1) оспариваемый акт принят в пределах полномочий органа или должностного лица с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие;
- 2) соответствие содержания акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу;
- 3) определенность содержания оспариваемого акта или его части. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обязывания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявшего данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

**Верховный Суд РФ в определении от 02.06.2010 отказал** Правительству Ленинградской области в удовлетворении кассационной жалобы. Оставляя решение Ленинградского областного суда в силе, Верховный Суд РФ указал: нормами федерального и областного законодательства органам местного самоуправления не предоставлено права определения приоритетности предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства применительно к землям, находящимся в государственной или муниципальной собственности, а также в случаях, когда государственная собственность на землю не разграничена. Предоставление органам местного самоуправления необоснованно широких пределов усмотрения относится к коррупционным факторам согласно статье 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 02.06.2010 № 33-Г10-4 «Об оставлении без изменения решения Ленинградского областного суда от 29.03.2010, которым признаны частично недействующими постановление правительства Ленинградской области от 18.02.2009 № 37 и Положение о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области, утв. постановлением правительства Ленинградской области от 18.02.2009 № 37» // СПС «КонсультантПлюс».

В другом решении **Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ от 4 апреля 2012 г. № 42-АПГ12 –1** согласилась с заявлением прокурора и отменила решение нижестоящего суда.

Прокурор Республики Калмыкия обратился в суд с заявлением о признании недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункта 1.3 Порядка однократного бесплатного предоставления в собственность гражданам земельных участков, находящихся в собственности Республики Калмыкия, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена в г. Элисте, утв. постановлением Правительства Республики Калмыкия от 21 марта 2011 г. № 58.

В обоснование заявления прокурор Республики Калмыкия сослался на наличие в оспариваемой норме коррупциогенного фактора, поскольку, по его мнению, не установлен конкретный срок формирования перечня предоставляемых земельных участков, что влечет за собой возможность произвольного установления таких сроков и соответственно сроков предоставления земельных участков, тем самым допускаются необоснованно широкие пределы административного усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Верховный Суд РФ поддержал доводы прокурора и в решении указал, что отказывая прокурору, суд не принял во внимание, что «реализация органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормотворческих полномочий в области отношений, регулируемых земельным законодательством, предполагает соблюдение требований, предъявляемых федеральным законодателем к форме и содержанию правовой нормы, в том числе требования определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования, вытекающего из конституционного принципа равенства всех перед законом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и применения правовой нормы.

По мнению Верховного Суда РФ Правительство Республики Калмыкия устанавливала такой порядок бесплатного предоставления земельных участков в собственность гражданам, при котором срок формирования перечня земельных участков, предназначенных для бесплатного предоставления в собственность указанным категориям граждан, не определен, что не исключает решения данного вопроса с длительными дополнительными временными ресурсами и, как следствие, вносит

неясность в организационный механизм реализации права граждан на предоставление земельных участков в собственность бесплатно<sup>1</sup>.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов в связи с их несоответствием федеральному законодательству об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) рассматривались **Высшим Арбитражным судом и нижестоящими арбитражными судами** в рамках главы 23 АПК РФ.

В соответствии с АПК РФ и **информационным письмом Президиума ВАС РФ от 13.08.2004 № 80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»** суды устанавливали несколько обстоятельств:

- 1) оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;
- 2) оспариваемый нормативный правовой акт или отдельные его положения нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности или создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности;
- 3) полномочия органа или лица, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт.

**Прокурор обратился в Арбитражный суд Челябинской области** с требованием о признании недействующим принятым собранием депутатов решения от 23.08.2007 «Об утверждении Положения «Об учете муниципального имущества и ведении реестра муниципального имущества муниципального образования Кыштымский городской округ». По его мнению, решение собрания депутатов от 23.08.2007 не соответствовало положениям постановления Правительства от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и про-

---

<sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 02.06.2010 № 33-Г10-4 «Об оставлении без изменения решения Ленинградского областного суда от 29.03.2010, которым признаны частично недействующими постановление правительства Ленинградской области от 18.02.2009 № 37 и Положение о порядке бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства на территории Ленинградской области, утв. постановлением правительства Ленинградской области от 18.02.2009 № 37» // СПС «КонсультантПлюс».

ектов нормативных правовых актов» в связи с принятием названного решения с превышением полномочий. Арбитражный суд Челябинской области в удовлетворении требований прокурора отказал. Прокурор обратился в ФАС Уральского округа.

**ФАС Уральского округа** отказал в удовлетворении кассационной жалобы прокурора, указав, что постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» вынесено после принятия собранием депутатов оспариваемого решения. Суд также обратил внимание, что «обращаясь в защиту прав неопределенного круга лиц, прокурор не обосновал, каким образом и в чем именно выражается нарушение прав оспариваемым нормативным актом»<sup>1</sup>.

**ФАС Северо-Западного округа** оставил без удовлетворения кассационную жалобу индивидуального предпринимателя В.В. Исаева указав, что «доводы заявителя о том, что Положение противоречит статьям 2 и 3 Закона № 172-ФЗ, обоснованно не приняты во внимание судом первой инстанции, поскольку названный закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, проводимой уполномоченными органами, к которым арбитражный суд не относится. При этом Закон № 172-ФЗ не устанавливает в качестве основания для отмены или признания недействующим нормативного акта непроведение в отношении него антикоррупционной экспертизы»<sup>2</sup>.

Обобщая практику применения судами федерального законодательства об антикоррупционной экспертизе правовых актов и их проектов можно утверждать, что суды при рассмотрении дел об оспаривании нормативных актов руководствовались не столько формальной стороной вопроса — соответствием или не соответствием правового акта другому правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а разбирали суть дела — устанавливали, насколько тот или иной правовой акт или его отдельное положение соответствует или не соответствует интересам общества.

---

<sup>1</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 29.09.2011 № Ф09-5843/11 по делу № А76-2068/2011 «Об оставлении без изменения решения Арбитражного суда Челябинской области от 30.06.2011» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.03.2011 по делу № А66-8087/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

В тоже время следует отметить, что суды с осторожностью ссылаются на законодательство об антикоррупционной экспертизе правовых актов. **Высший Арбитражный Суд РФ в определении от 16 ноября 2011 г.**, отказывая в заявлении о пересмотре судебного акта в порядке надзора, привел следующее объяснение: «ссылаясь на то, что оспариваемое решение управления не прошло антикоррупционную экспертизу, заявитель не поясняет, какие, по его мнению, коррупциогенные факторы он усматривает в нем, исходя из смысла положений по антикоррупционному законодательству»<sup>1</sup>.

Много примеров, когда суды аргументируют свою позицию, стараясь не выходить за рамки процедур признания нормативных актов недействующими. В одном из **решений Верховного Суда РФ** сказано: «несостоятельной является и ссылка заявителя на коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти, предусмотренные пунктом 8 Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196, поскольку, утверждая оспариваемый Типовой устав, Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ не вышло за рамки предоставленной ему компетенции»<sup>2</sup>.

В целом следует отметить, что с принятием федерального законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов судебные органы получили действенный правовой механизм обеспечения интересов общества. Его, на наш взгляд, можно применять во всех тех случаях, когда необходимо восстановить баланс между несовершенством закона и интересами общества, привести действия чиновников, закреплённые в правовых актах, в соответствие с требованиями жизни и общественными запросами.

---

<sup>1</sup> Определение ВАС от 16 ноября 2011 г. № ВАС-14220/11 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 17.12.2009 № КАС09-590 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 20.10.2009 № ГКПИ09-1275, которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующим абзаца второго пункта 2.4 раздела I Типового устава аккредитованной организации по управлению правами на коллективной основе, утв. Приказом Минкультуры РФ от 19.02.2008 № 30» // СПС «КонсультантПлюс».

**Методические рекомендации по изучению темы 8  
«Методика проведения антикоррупционной экспертизы  
правовых актов и их проектов: этапы, особенности,  
основные способы выявления коррупциогенных факторов»**

Этапы проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов во многом совпадают с этапами проведения других видов экспертиз. Как правило, к ним относят подготовительный, исследовательский и заключительный этапы.

**Подготовительный этап** предполагает изучение специфики деятельности учреждений и органов власти, психологии служащих и специфики служебных отношений, а также общественных отношений, на регулирование которых направлен правовой акт или проект правового акта.

Прежде чем приступить к антикоррупционной экспертизе, необходимо разобраться с особенностями ее проведения.

Во-первых, важно определить юридическую силу правового акта. Акт высшей юридической силы, в отличие от акта меньшей юридической силы, регулирует наиболее важные и ключевые общественные отношения, затрагивает деятельность высших должностных лиц и высших органов власти, определяет их компетенцию, сферу деятельности и т.д. Поэтому чем выше юридическая сила правового акта, тем более абстрактна норма права и короче языковые формулы, в которые облекаются эти нормы права. Например, **Конституция РФ** указывает, что Президент РФ осуществляет «руководство внешней политикой Российской Федерации» (ст. 86). Все полномочия Президента РФ, границы и стиль поведения, краткосрочные и текущие задачи его деятельности на этом поприще облечены только в эту формулу. Иное мы наблюдаем в указе **Президента РФ от 11.07.2004 № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации»**, где описываются задачи, функции, компетенция МИДа России. В частности в нем говорится, что МИД России является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Во-вторых, антикоррупционному эксперту необходимо учитывать влияние на разработку правового акта профессиональной деформации государственных и муниципальных служащих. В общих чертах отме-

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2880.

тим, что к ней относится «однообразность решаемых представителем власти социальных проблем», «профессиональная деформация вплоть до пренебрежительного отношения к гражданам», установка на «недоверие и подозрительность к гражданам и организациям», «защита от жалоб со стороны граждан и организаций избыточными административными процедурами». Необходимо учитывать и то, что разработчики правового акта могут находиться в состоянии синдрома «выгорания», который сопровождается «потерей мотивации», «отчужденностью от интересов общества». Над служащим также может довлеть «приоритет ведомственного интереса над общественным интересом» либо «плохой руководитель», заботящийся не столько об интересах общества и подчинённых им лиц, сколько о собственном карьерном росте и отчетности перед вышестоящим начальством.

«Однообразность решаемых представителем власти социальных проблем» означает, что государственный и муниципальный служащий, должностное лицо учреждения или органа власти изо дня в день решает проблемные, социально ориентированные, но однообразные вопросы. Например, судья рассматривает уголовные дела, следователь возбуждает уголовное дело и ведет расследование, пристав исполняет исполнительное производство, специалист налоговой инспекции принимает одни и те же заявления.

Монотонность и однообразность действий служащих — одна из характеристик публичной службы. Еще одна характеристика публичной службы — решение чужих проблем, проблем посторонних людей. Эти характеристики в совокупности с неизменяемой и стабильной заработной платой, «выгоранием» на службе, приводят недобросовестных служащих к выводу о том, что «сколько не трудись, зарплата все равно одна и та же». Следовательно, чем меньше должностных обязанностей, тем меньше ответственности и рабочей нагрузки. Логика такой психологии приводит к тому, что разработанные самими служащими административные процедуры не содержат ни конкретных сроков, ни детального порядка действий по службе. В результате заявитель сталкивается с длинными очередями, долгим ожиданием на прием к чиновнику. Для служащего с «коррупционным» стилем поведения становится очевидным, что длинные очереди позволяют «торговать» административным ресурсом, решать, кого и в какой день принять, кому и когда зарегистрировать заявление, когда конкретно выдать лицензию и т. п.

Жалобы со стороны возмущенных заявителей не будут иметь успеха, поскольку служащий формально прав и действует в соответствии с законом, в котором, например, установлен 30-дневный срок рассмотрения заявления. Разработанный служащими административный регламент может также содержать указание на 30-дневный срок. Следовательно, заявление частного лица можно рассмотреть либо за 1 день, либо за 29 дней.

Недобросовестный служащий также может установить для себя «технический перерыв», длительность которого определяется по желанию инициаторов перерыва.

В-третьих, необходимо принять во внимание специфику внутренней организации деятельности органов власти, и учесть ее при проведении антикоррупционной экспертизы. К специфике относится следующее:

- 1) необходимость строгого распределения функций и компетенции, исключающее дублирование;
- 2) необходимость строгого определения обязанностей должностных лиц;
- 3) единоначалие;
- 4) субординация.

Если какой-либо приказ или иной ведомственный акт устанавливает прием пяти документов, то публичный служащий не может принять четыре документа или шесть документов. Он обязан принять пять документов.

При проведении антикоррупционной экспертизы полезным является и знание **стандартов бюрократического поведения: беспристрастности, безвозмездности, добросовестности, разумности, справедливости действий представителей власти**. Оценка действий служащих через призму этих принципов служебного поведения дает системное представление о качестве правового акта и эффективности норм бюрократического поведения.

В-четвертых. Одним из главных вопросов антикоррупционной экспертизы является вопрос о том, зачем принимается правовой акт. С какой целью? Очевидно, что правовые акты должны приниматься для обеспечения интересов общества. Если правовой акт принимается с иной целью, то все действия представителей власти в этом правовом акте можно признать коррупционными. Они либо будут вредить интересам общества либо быть «пустыми», имитирующими активную социально-полезную деятельность.



**Алгоритм действий антикоррупционного эксперта на подготовительном этапе** следующий:

1. Выявить то, что правовой акт необходим для обеспечения интересов общества. На это, в частности, обращает внимание **Минэкономразвития России**<sup>1</sup>.

2. Определить конкретный интерес общества: 1) защита (охрана) общественных отношений либо 2) упорядочивание (регулирование) общественных отношений. Этот вопрос имеет принципиальное значение, поскольку от него будет зависеть методика выявления коррупциогенных факторов.

Определить конкретный интерес общества можно задав вопрос, почему общество терпит существование государства, представителей власти, легитимного насилия? Из этого вопроса вытекают другие вопросы — в чем интерес общества в представителях власти? Какие причины побуждают членов общества отдавать часть своих доходов для обеспечения деятельности институтов власти?

**Первая причина**, оправдывающая наличие органов власти и их должностных лиц, заключается в необходимости упорядочения и регулирования общественных отношений. **Вторая причина** — защита и охрана общества от внутренних и внешних угроз<sup>2</sup>.

Рассуждения позволяют выделить два вида представителей власти. К первому виду представителей власти следует отнести тех чиновников, которые обязаны упорядочивать и регулировать социальные отношения в обществе. Данная группа государственных и муниципальных служащих самая большая. К ним следует отнести лиц, работающих в законодательных органах власти, таможенных и антимонопольных органах, в учреждениях по регистрации прав на недвижимое имущество, миграционной службе, в центрах занятости населения и других учреждениях и органах исполнительной власти.

Второй вид представителей власти, который должен действовать в интересах общества — это должностные лица, призванные охранять

---

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития РФ от 09.11.2011 № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 51.

<sup>2</sup> См.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М., 2009. С. 677.

общественный порядок, конституционный строй и целостность государства, защищать граждан страны от социальных, природных, техногенных и других воздействий. Указанные действия возложены на ветеринарную, пожарную, природоохранную и другие службы, инспекцию по безопасности дорожного движения, органы уголовной юстиции, военнослужащих и т.д.

Следовательно, все правовые акты можно разделить также на два вида. Первый вид — правовые акты, которые предусматривают действия представителей власти, обязанных регулировать и упорядочивать общественные отношения. К ним можно отнести нормативные правовые акты в сфере гражданского, семейного, трудового, жилищного и т.п. законодательства. Второй вид правовых актов предусматривает действия представителей власти, обязанных защищать и охранять интересы общества. Облекаются указанные действия служащих в нормы административного, уголовного, уголовно-исполнительного и т.п. законодательства.

3. Применить методику выявления коррупциогенных факторов. При этом нужно учесть, что существуют две методики выявления коррупциогенных факторов: 1) Методика выявления коррупциогенных факторов в правовых актах, обязывающих представителей власти регулировать общественные отношения; 2) Методика выявления коррупциогенных факторов в правовых актах, обязывающих представителей власти защищать общество от внутренних и внешних угроз.

4. Выявить соответствие закрепленных в правовом акте действий представителей власти интересам общества. Выводы могут быть следующими: действия представителей власти бессмысленны и бесполезны; действия представителей власти могут причинить вред интересам общества; в правовом акте отсутствуют действия представителей власти, которые необходимы для решения социальных вопросов; действия представителей власти полезны и эффективны.

**Исследовательский этап** включает в себя сбор, анализ, проверку, оценку информации, опросы населения и представителей власти, прикладные исследования.

В некоторых правовых актах даются рекомендации по проведению экспертных исследований. Так, в **Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти** рекомендуется следующее: в процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная

литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились<sup>1</sup>.

Положительным примером является позиция **Минэкономразвития РФ**, который предлагает «запрашивать мнение о необходимости проведения экспертизы рассматриваемых нормативных правовых актов с учетом сложившейся правоприменительной практики в некоммерческих организациях, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, в том числе в Торгово-промышленной палате Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Российский союз промышленников и предпринимателей», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России», Автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», Консультативном совете по иностранным инвестициям в России и указывать сроки его предоставления»<sup>2</sup>.

Антикоррупционная экспертная исследовательская часть методики также должна подразумевать **способы выявления коррупциогенных факторов**. Назовем:

- 1) непосредственно наблюдение за действиями представителей власти, в обязанности которых входит обеспечение интересов общества;
- 2) эксперимент, т.е. практическое моделирование ситуации;
- 3) опросы граждан (использование чужого опыта);
- 4) изучение правоприменительной практики (судебной, ведомственной);
- 5) изучение научных исследований по тематике;
- 6) личный опыт.

---

<sup>1</sup> Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009.

<sup>2</sup> Приказ Минэкономразвития РФ от 09.11.2011 № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 51.

Качественное антикоррупционное экспертное заключение отличается от некачественного экспертного заключения тем, что эксперт пытается понять и оценить в совокупности многие обстоятельства: пол, возраст, семейное положение, место работы и проживания получателей государственных услуг, технические, организационные и иные возможности представителей власти, которые будут обеспечивать интересы общества, географические, климатические, инфраструктурные и другие аспекты. Важен и личный опыт. Скажем, личное прохождение техосмотра, личный опыт получения разрешения на оружие и т.п. позволяют понять детали и нюансы административных процедур, глубже оценить их достоинства и недостатки.

**Заключительный этап** антикоррупционной экспертизы включает в себя оформление экспертного заключения и доведение результатов экспертизы до разработчика правового акта (проекта правового акта).

**Методические рекомендации по изучению темы 9  
«Методика выявления коррупциогенных факторов  
в правовых актах (проектах правовых актов),  
обязывающих представителей власти регулировать  
общественные отношения»**

Общество может саморазвиваться, саморегулироваться, находить приемлемые способы сосуществования его членов. Яркими примерами этого являются сбор средств на благотворительные нужды, акции по добровольной сдаче крови, система знаков «общения» автомобилистов на дороге, ассоциации банкиров, строителей и другие саморегулируемые организации, товарищества собственников жилья и т.д.

В тоже время общество нуждается во внешнем регулировании. Примерами тому являются дорожные знаки и светофоры, порядок регистрация юридических лиц и т.п. Существуют и такие сферы жизнедеятельности, где обществу не обойтись без помощи государства (образование, культура, здравоохранение). Все эти сферы деятельности урегулированы правовыми актами. Эти акты предусматривают порядок действий служащих, в обязанности которых входит обеспечение интересов общества.

**Цель антикоррупционной экспертизы этого вида процедур** заключается в том, чтобы установить соответствие действий представителей власти реальным потребностями общества и представлениям граждан и организаций об эффективном регулировании общественных отношений.

Стиль поведения представителей власти, в обязанности которых входит регулирование общественных отношений, должен заключаться *в максимально эффективном и удобном для частных лиц содействии реализации их прав и законных интересов.*

Эффективность возможна только в том случае, если **чиновник относится к гражданам с доверием**, считает, что **доверие к гражданам является основой регулирования общественных отношений**. Сущность доверия заключается в том, что чиновник при разработке правовых актов исходит из того, что большинство граждан являются разумными и добросовестными людьми. Это означает, что все нормативные акты должны разрабатываться так, чтобы они отражали «интересы разумного большинства».

Пример. Техосмотр личных автомобилей в органах ГИБДД. Его необходимо отменить как избыточную административную процедуру. Основания:

- 1) большинство автолюбителей разумные, добросовестные лица, которые заботятся об исправности собственного транспортного средства.
- 2) мало таких лиц, которые готовы рисковать жизнью, выезжая на проезжую часть с неисправной рулевой системой и т.д.
- 3) значительная часть личных автомобилей проходит ежегодное техническое обслуживание, которое является ничем иным как тем же техосмотром.
- 4) уровень технического оснащения автомобилей таков, что способен заранее предупредить водителя о неисправности.
- 5) опрос **56 817 человек** компанией «Майл. Авто» показал, что согласны с тем, что техосмотр «никому не нужен» — 58%. «Надо сделать осмотр только для машин старше 10 лет» — 28%. «Нет, надо следить за техническим состоянием автомобилей» — 14%<sup>1</sup>.

Таким образом, **разумное большинство**, т.е. 86% за отмену техосмотра личных автомобилей. Следовательно, антикоррупционный эксперт должен прийти к выводу, что техосмотр частных автомобилей является избыточной государственной функцией и его следует отменить.

Одним из важных показателей доверия органов власти к населению — **уведомительный порядок подачи документов**. Такой порядок должен получить закрепление во многих административных процедурах. Экспертам необходимо обращать на это особое внимание.

---

<sup>1</sup> <http://news.mail.ru/economics/7594446/?sent=1#articlepoll> (дата обращения: 19.01.2012).

Во вводной части многих административных регламентов, которые, являются основными «поставщиками» коррупционных факторов, декларируется, что государственные и муниципальные услуги направлены на создание **комфортных условий для граждан**. Экспертам нужно установить действительно ли правовой акт соответствует этому требованию.

Так, проведенное автором данной работы экспертиза **проекта административного регламента предоставления государственной услуги «Назначение и выплата ежемесячной денежной выплаты вдовам участников Великой Отечественной войны»**, разработанного Департаментом социальной защиты Администрации Томской области, показала, что в нем отсутствовал *«детально регламентированный порядок действий сотрудников уполномоченных учреждений по оказанию государственной услуги на дому»*. Правовой акт был разработан формально, без учета специфики оказываемой услуги, состояния здоровья и возраста получателей услуги. Стиль и манера действий служащих, закрепленные в административных процедурах, заключались не в том, что бы создать комфортные условия для вдов ветеранов Великой Отечественной войны, а в том, чтобы создать комфортные условия для себя. Об этом свидетельствует «заявительный» порядок получения государственной услуги: вдова должна сама собрать документы в разных инстанциях; написать заявление, образец которого находится в учреждении; отстоять очередь для подачи документов и т.д. Вряд ли вдовам ветеранов Великой Отечественной войны, возраст которых в большинстве своем превышает 70–80 лет, под силу все эти административные процедуры.

Основными **критериями выявления коррупционных факторов** являются: **простота, быстрота, доступность, понятность** совершения действий представителями власти.

Под особым контролем антикоррупционных экспертов должен быть вопрос о наличии в правовых актах **разумных сроков** совершения действий представителями власти (минуты, часы, рабочие дни, месяцы). Если невозможно в минутах, то в часах. Если невозможно в часах, то в календарных или рабочих днях. Существенно дискредитируют государственную власть нормативно установленные сроки, которые не соблюдаются и не могут соблюдаться служащими по объективным причинам. С одной стороны, это подрывает авторитет государственной власти в глазах граждан, с другой, способствует формированию среди служащих привычки нарушать инструкции и приказы. Предоставление публичных услуг должно учитывать конкретные условия места и времени, штат сотрудников, транспортную инфраструктуру, географические и природные условия.

Немаловажный вопрос — наличие в правовом акте административных процедур **межведомственного взаимодействия различных органов власти**. Эти процедуры устраняют одну из причин длительности получения государственных услуг — переложение обязанностей органов власти на частное лицо. **В постановление Правительства РФ от 17 ноября 2010 г. № 927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан»** было внесено дополнение, обязывающее орган опеки и попечительства самостоятельно запрашивать ряд документов<sup>1</sup>. Ранее все эти документы должен был собирать сам заявитель.

Не должны ускользнуть от антикоррупционного эксперта проблемы поддержки органами власти **обратной связи с населением**. Наличие соответствующих административных процедур способно значительно улучшить качество государственных услуг, гибко и оперативно реагировать на нужды общества. Формами связи могут быть опросы населения, интернет-приемная, обобщение информации из книги жалоб и предложений. Кроме того, это положение подразумевает: 1) постоянный мониторинг качества предоставления публичных услуг (опросы граждан «на выходе»); 2) наличие интернет-ресурса, позволяющего заявителю в автономном режиме отслеживать движение документов и действия органов власти (уведомление о начале проверки, о результатах проверки, о направлении документов по подведомственности, о принятии решения, об отказе в удовлетворении заявления или жалобы и т.п.).

**Методические рекомендации к изучению темы 10  
«Типичные примеры коррупционных факторов  
в административных регламентах (проектах  
административных регламентов), обязывающих  
представителей власти регулировать общественные  
отношения»**

**1. Типичные примеры коррупционных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «принимать и регистрировать заявления».**

---

<sup>1</sup>Порядок межведомственного взаимодействия органов власти в социальной сфере предусмотрен постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 496 «Внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления отдельных государственных услуг в социальной сфере».

В правовых актах (проектах правовых актов) должна быть предусмотрена обязанность служащих:

1. Разместить в свободном доступе пошаговую схему конкретных действий частного лица, которые ему необходимо совершить для получения публичной услуги. Свободный доступ обеспечивается информационным стендом в учреждении и Интернет-сайтом.

2. Завести журнал регистрации заявлений и порядка его заполнения.

3. Установить возможность ежедневной предварительной записи по телефону, Интернету, посредством личного обращения.

Предварительная запись позволяет гражданину планировать свое время, а не стоять в многочасовой очереди.

**Очередь за государственной (муниципальной) услугой является условием, способствующим коррупции.** Взятки даются для «ускорения процессов», экономии времени.

4. Разместить на стендах и сайте образцы для заполнения заявления. Образец для заполнения заявления должен быть стандартным, т.е. единым для всех; находится в свободном доступе (на стенде в учреждении, на интернет-сайте).

Образец должен содержать примеры, руководствуясь которыми можно правильно заполнить заявление.

5. Разместить на стендах и сайте полные данные лиц, к которым можно обратиться за информацией о порядке получения публичной услуги (должность, фамилия, имя и отчество, номер кабинета, телефон).

6. Разместить на стендах и сайте требования к надлежащему оформлению заявления: вид документа, требования к порядку заполнения документов (синяя или черная паста и т.п.), количество копий документов, способ заверения (собственноручно, нотариально или иным разрешенным гражданским законодательством способом).

7. Установить разумные сроки для принятия документов (в минутах). Срок зависит от вида публичной услуги, количества документов, обязанностей чиновника.

Считаем необходимым отметить, что специалист, принимающий пакет документов должен проверять соответствие представленных документов требуемому перечню документов. В его обязанности может входить также проверка подлинности документов («копия+оригинал»). Нецелесообразно возлагать на данного специалиста проверку «содержания» документов, например, соответствие документов действующему законодательству и т.д. Это значительно увеличивает сроки принятия документов, что влечет за собой увеличение времени ожидания в очереди.



8. Определить перечень типичных оснований для отказа в приеме документов.

Типичные условия должны быть *существенными* и носить *исчерпывающий* характер. Отсутствие исчерпывающего перечня может привести к незначительным «придиркам», например, грамматическим, орфографическим ошибкам, качеству бумаги и другим формальным обстоятельствам, не влияющим на надлежащее предоставление государственных услуг.

9. Установить разумные сроки ожидания в очереди (в минутах).

10. Выдать документ, свидетельствующий о факте принятия заявления либо иного способа, подтверждающего факт принятия заявления. Например, отметка специалиста на копии заявления, с указанием своего ФИО, предоставление входящего номера документа и даты его принятия.

К правовому акту должен быть приложен образец бланка официального подтверждения.

Документ, уведомляющий заявителя о принятии и регистрации заявления, может быть в виде квитанции, талона-уведомления, «отрывного» талона и т.п. В этом документе указываются: ФИО, должность лица, принявшего заявление, его подпись, дата принятия заявления, номер входящего документа.

В нем также должен быть указан срок проведения проверки документов (в календарных или рабочих днях).

11. Завести журнал регистрации и установить порядок его заполнения. В правовом акте необходимо указать, что любое заявление, оформленное надлежащим образом, должно быть зарегистрировано немедленно.

12. Установить ответственность служащего за непринятие заявления, за нарушение сроков принятия заявления, за отказ от необоснованной регистрации заявления, за отказ необоснованный отказ от выдачи уведомления.

13. Разместить на стендах и сайте ссылку на орган власти или должностное лицо с указанием телефона, адреса, к которому необходимо обращаться с жалобами в случае нарушения прав заявителя.

**2. Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «проверять заявления и приложенные к нему документы».**

1. Отсутствие указания на разумные сроки. Сроки должны быть разумными и указаны в минутах, часах, рабочих или календарных днях.

2. Отсутствие указания о уведомлении граждан о ходе принятых решений и устранении недостатков.

Уведомление об устранении недостатков должно содержать: вид недостатка (например, отсутствие страницы копии паспорта с отметкой о регистрации по месту жительства), способ его устранения (предоставить копию паспорта), мотивированное обоснование требования устранения недостатка со ссылкой на пункт или статью нормативно-правового акта, ФИО, должность, номер кабинета и телефон должностного лица, требующего устранения недостатка, разумный срок для устранения недостатков, адрес, по которому заявителю необходимо обратиться для решения этого вопроса.

3. Отсутствие перечня типичных условий, при которых проверка приостанавливается или продляется. Типичные условия должны быть *существенными* и носить *исчерпывающий* характер. Отсутствие исчерпывающего перечня может привести к формальному отказу от проверки документов.

### **3. Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «принимать окончательные решения».**

Административная процедура «Принятие решения» многовариантна:

- принятие решения о предоставлении публичной услуги;
- принятие решения об отказе в предоставлении публичной услуги;
- принятие решения о приостановлении предоставления публичной услуги;
- принятие решения о прекращении предоставления публичной услуги;
- принятие решения о восстановлении предоставления публичной услуги.

### **В правовых актах (проектах правовых актов) должна быть предусмотрена обязанность служащих:**

1. Принимать решение только на определённом основании. Например, основанием для принятия решения о предоставлении государственной услуги может служить «наличие сформированного личного дела и отметка в проекте решения о положительной экспертизе документов дела».

2. Указывать в решении данные чиновника, его должность.

3. Зафиксировать разумные сроки принятия решения. Решения по предоставлению государственной услуги должны приниматься в минутах или, при наличии разумных оснований, в часах, днях.

4. Установить способы и сроки информирования заявителя о принятом решении (письменно, по телефону, интернету). Сроки информирования — «немедленно после принятого решения», «в течение рабочего дня», «в течение двух рабочих дней» и т.п.

5. Подтверждать решение ссылками на правовые акты. Обоснованным следует признать такое решение, которое содержит пункты или статьи нормативно-правовых актов, наличие аргументов, в связи с которыми принято решение.

**4. Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «контролировать предоставление государственных (муниципальных) услуг».**

**В правовых актах (проектах правовых актов) должна быть предусмотрена обязанность служащих:**

1. Установить вид и сроки проверки.
3. Установить основания проверки.
4. Установить исчерпывающий перечень оснований, при наличии которых проверка обязательна.

Законодательство РФ предусматривает ряд заслуживающих внимания критериев, позволяющих выявить коррупциогенные факторы. Так, **Минэкономразвития РФ при проведении экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности**, предлагает экспертам в ходе исследования изучать следующие вопросы:

- 1) наличие в нормативном правовом акте избыточных требований по подготовке и (или) предоставлению документов, сведений, информации:
  - а) требуемую аналогичную или идентичную информацию (документы) выдает тот же государственный орган;
  - б) аналогичную или идентичную информацию (документы) требуется предоставлять в несколько органов государственной власти или учреждения, предоставляющие государственные услуги;
  - в) необоснованная частота подготовки и (или) предоставления информации (документов), получающий информацию орган не использует ее с той периодичностью, с которой получает обязательную к подготовке и (или) предоставлению информацию (документы);

- г) требования к предоставлению информации (документов) об объектах, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации обязательной государственной регистрации, в случае, если вся требуемая информация или документы имеются в распоряжении государственных органов в связи с государственной регистрацией и имеющиеся в распоряжении государственных органов информация и документы имеют необходимую актуальность;
  - д) аналогичную или идентичную информацию (документы) требуется предоставлять в одно или различные подразделения одного и того же органа (учреждения);
  - е) наличие организационных препятствий для приема обязательных к предоставлению документов (удаленное местонахождение приема документов, неопределенность времени приема документов, имеется иной ограниченный ресурс государственных органов для приема документов);
  - ж) отсутствие альтернативных способов подачи обязательных к предоставлению информации и документов (запрещение отправки документов через агентов, неуполномоченных лиц, с использованием электронных сетей связи);
  - з) предъявление завышенных требований к форме предоставляемой информации или документам, предоставление которых связано с оказанием государственной услуги;
  - и) процедура подачи документов не предусматривает возможности получения доказательств о факте приема уполномоченным лицом обязательных для предоставления информации (документов);
  - к) установленная процедура не способствует сохранению конфиденциальности предоставляемой информации (документов) или способствует нарушению иных охраняемых законом прав;
- 2) наличие в нормативном правовом акте требований, связанных с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов, возникновения, наличия или прекращения договорных обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с предоставлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определенного вида деятельности, которые, по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приво-

дятся к существенным издержкам или невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности;

3) отсутствие, неточность или избыточность полномочий лиц, наделенных правом проведения проверок, участия в комиссиях, выдачи или осуществления согласований, определения условий и выполнения иных установленных законодательством Российской Федерации обязательных процедур;

4) отсутствие необходимых организационных или технических условий, приводящее к невозможности реализации органами государственной власти установленных функций в отношении субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности;

5) недостаточный уровень развития технологий, инфраструктуры, рынков товаров и услуг в Российской Федерации при отсутствии адекватного переходного периода введения в действие соответствующих правовых норм<sup>1</sup>.

Ряд ценных указаний, полезных для проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов в сфере конкуренции предусматривает **федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»**<sup>2</sup>.

**Методические рекомендации к изучению темы 11  
«Методика выявления коррупциогенных факторов  
в правовых актах (проектах правовых актов), обязывающих  
представителей власти охранять общественные отношения»**

Органы власти в лице правоохранительных и других контрольно-надзорных органов являются субъектами, которые применяют принуждение и, в необходимых случаях, насилие. В отличие от остальных субъектов социальных отношений, общество само наделяет органы власти и их должностных лиц этим правом. Важно, чтобы легитимное принуждение не переросло в произвол.

Если сами органы власти выступают в качестве тех, кто несправедливо применяет принуждение или насилие, у общества не остается

---

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития РФ от 09.11.2011 № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 51.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 31, ч.1. Ст. 3434.

других способов воздействия на «правонарушителя» (органы власти), кроме как обращения в другие органы власти.

Обществу должны быть понятными мотивы и цели применения органами власти принуждения к отдельным гражданам или организациям. Для этого должны быть веские основания, а именно — охрана общественной безопасности, общественного порядка, защита здоровья населения, общественной нравственности, защита общества от иных внутренних и внешних угроз. Применение принуждения по иным причинам является произволом органов власти.

Органы власти должны незамедлительно представлять отчет населению о причинах применения принуждения к отдельным представителям общества.

**Цель антикоррупционной экспертизы этого вида процедур заключается в том, чтобы установить соответствие действий представителей власти реальным потребностям общества и представлениям граждан об эффективной охране общественных отношений.**

Стиль действий должностных лиц, осуществляющих правоохранительные и контрольно-надзорные функции, должен заключаться в предупреждении правонарушений. Например, установление видеорегистраторов, камер дорожного наблюдения, «лежачих полицейских», автоматических камер фиксации правонарушений и других технических устройств, способно значительно снизить количество правонарушений.

К сожалению, суть большинства норм бюрократического поведения направлена не на предупреждение правонарушений, а на статистические показатели, фиксирующие динамику совершенных правонарушений за отчетный период («АППГ», «палочно-галочная система»). Между тем общество интересуется не статистика совершенных правонарушений за отчетный период и его сравнение с аналогичными показателями прошлого года («АППГ»), а общественный порядок и безопасность на улицах в любое время суток.

Существующий стиль поведения представителей власти во многом предопределяет содержание правовых актов, обязывающих представителей власти защищать общественные отношения.

**Основными критериями выявления коррупциогенных факторов являются:**

1. Строгое документирование, видео- и аудио фиксация действий публичного служащего.
2. Справедливость рассмотрения дела.

3. Разумность сроков совершения действий. Соблюдения правила разумности сроков отмечается во многих решениях Конституционного суда РФ. Например, **постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1999 № 3-П<sup>1</sup>**.

4. Недопустимость произвольного вмешательства в частную жизнь или внутрисоциальную деятельность организаций.

**Постановлением Конституционного Суда РФ от 06.12.2011 № 27-П** определено: «по смыслу Конституции Российской Федерации, ее статей 17 (часть 2), 21 (часть 1) и 22 (часть 1), принадлежащее каждому от рождения право на свободу и личную неприкосновенность, относящееся к числу основных прав человека и признаваемое Всеобщей декларацией прав человека (статья 1), воплощает наиболее значимое социальное благо, которое, исходя из признания государством достоинства личности, предопределяет недопустимость произвольного вмешательства в сферу ее автономии и создает условия как для демократического устройства общества, так и для всестороннего развития человека. Именно поэтому Конституция Российской Федерации допускает возможность его ограничения лишь в той мере, в какой это необходимо в определенных ею целях, в установленном законом порядке, с соблюдением общеправовых принципов и на основе конституционных критериев необходимости, разумности и соразмерности, с тем чтобы не оказалось затронутым само существо данного права. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в ряде своих решений, публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей»<sup>2</sup>.

5. Незамедлительность и адекватность реагирования на факты правонарушений. Деятельность контрольно-надзорных и правоохранительных органов должна подчиняться правилу «24/7». Это правило означает, что общество нуждается в защите 24 часа в сутки и 7 дней в неделю.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 867.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2011 № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Эстонской Республики А. Т. Федина» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 51. Ст. 7552.

6. Сочетание мер карательного и стимулирующего воздействия на правонарушителей.

7. Право на реабилитацию и возмещение вреда. Важность этого положения раскрыта в решении Конституционного Суда РФ от 19.07.2011 № 18-П<sup>1</sup>.

**Методические рекомендации по изучению темы 12  
«Типичные примеры коррупциогенных  
факторов в административных регламентах  
(проектах административных регламентов),  
обязывающих представителей власти  
охранять общественные отношения»**

**1. Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «принимать и регистрировать заявления (жалобы)».**

1. Отсутствие в правовом акте указания на наличие в свободном доступе Порядка обращения граждан с заявлением (жалобой). Этот порядок должен прописывать конкретные шаги, которые необходимо предпринять частному лицу для подачи заявления (жалобы). Порядок должен находиться в свободном доступе (на стенде в учреждении, на Интернет-сайте).

2. Отсутствие в правовом акте указания на необходимость заведения журнала регистрации заявлений (жалоб) и порядка его заполнения.

В правовом акте должно быть указано, что любое письменное заявление (жалоба), оформленное в соответствии с Образцом регистрируется немедленно. Любое устное заявление (жалоба) принимается и регистрируется, если лицо называет свою фамилию, имя, отчество, указывает место проживания и контактные сведения.

Любые заявления (жалобы), касающиеся жизни и здоровья граждан, общественного порядка, общественной безопасности и общественного здоровья граждан регистрируются и принимаются к проверке немедленно.

3. Отсутствие в правовом акте указания на необходимость введения образца для заполнения письменного заявления (жалобы). Образец для заполнения заявления должен быть стандартным, т.е. единым для всех; находиться в свободном доступе (на стенде в учреждении, на интернет-

---

<sup>1</sup>Собрание законодательства РФ. 2011. № 31. Ст. 4808.



сайте); образец должен содержать примеры, руководствуясь которыми можно правильно заполнить заявление.

4. Отсутствие в правовом акте указания на должностное лицо, в компетенции которого находится вопрос заявителя (должность, фамилия, имя и отчество, номер кабинета, телефон).

5. Отсутствие в правовом акте указания на незамедлительность и обязательность выдачи документа, свидетельствующего о факте принятия заявления (жалобы) либо иного способа подтверждения факта принятия заявления (жалобы)<sup>1</sup>.

Документ, подтверждающий факт принятия и регистрации заявления (жалобы) зависит от вида государственной функции. Это может быть квитанция, талон-уведомление и прочее. В этом документе указываются: ФИО, должность лица, принявшего заявление, его подпись, дата принятия заявления, номер входящего документа.

В нем также должен быть указан срок проверки факта, указанного в заявлении или жалобе (в календарных или рабочих днях).

6. Отсутствие в правовом акте указания на разумные сроки принятия заявления или жалобы (в минутах).

7. Отсутствие в правовом акте указания на разумные сроки ожидания в очереди (в минутах);

Отсутствие в правовом акте указания на ответственность должностного лица за непринятие заявления, за нарушение сроков принятия, за не регистрацию заявлений, за не выдачу уведомления. Необходимо также указать на орган или должностное лицо, к которому обращаться с жалобами в случае нарушения.

## **2. Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «проверять заявления (жалобы)».**

Лицу, написавшему заявление (жалобу) должно быть направлено уведомление о начале проверки письменно, факсом, смс-сообщением либо электронной почтой.

Уведомление о начале проверки должно содержать: ФИО, должность, номер кабинета и телефон должностного лица, проверяющего заявление, максимальный срок принятия решения по заявлению (жалобе).

Правовой акт должен предусматривать следующие положения:

---

<sup>1</sup> Например, отметка специалиста на копии заявления, с указанием своего ФИО, проставление входящего номера документа и даты его принятия.

- 1) срок проведения проверки (в часах, в днях, в месяцах);
- 2) уведомление об окончании проверки.

При проверке фактов, содержащихся в заявлении (жалобе) во многих случаях необходимо устанавливать состав правонарушения. В этой связи административный регламент должен содержать следующие положения:

- 1) выезд на осмотр места происшествия;
- 2) фото- или видеофиксация совершения действий должностным лицом. В протокол об административном правонарушении можно внести любые сведения, в том числе и те, которые выгодны взяточдателю. При наличии фото или видеофиксации вероятность произвольных записей значительно сокращается;
- 3) виды доказательств, которые необходимо установить и приобщить к материалам дела;
- 4) сроки выезда для осмотра места происшествия (в минутах, часах);
- 5) сроки сбора доказательств (в минутах, часах, днях);
- 6) выдача правонарушителю или его представителю копии документа (протокола, постановления) о результатах проверки с фиксацией этого факта в оригинале документа (например, «Копию протокола получил. Дата. Подпись»).

### **3. Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «принимать окончательные решения».**

Продление сроков проверки должно быть исключением из правил, нежели чем обычным правилом. В этой связи правовой акт должен устанавливать *исключительные обстоятельства*, при наличии которых возможно продление сроков проверки. Принятие решения о продлении сроков проверки должно быть усложнено и по возможности вызывать у служащего ощущение крайне нежелательной меры.

Правовой акт должен обязывать информировать заявителя о принятии решения о продлении сроков проверки.

Правовой акт должен содержать следующие положения:

- 1) типичные случаи, при которых продляется срок проверки;
- 2) типичные условия, при которых продляется срок проверки;
- 3) сроки уведомления о продлении сроков проверки;
- 4) основания продления сроков проверки со ссылкой на пункт и (или) статью нормативно-правового акта;
- 5) мотивы продления сроков проверки со ссылкой на пункт и (или) статью нормативно-правового акта;

6) перечень мероприятий, проводимых в рамках продленных сроков проверки;

7) указания на принятие решения руководителем (начальником) учреждения или специально создаваемой комиссией в количестве не менее трех человек.

#### **4. Типичные примеры коррупциогенных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «исполнять и контролировать исполнение принятого решения».**

Опросы общественного мнения, судебная практика показывают, что данная административная процедура при исполнении контрольно-надзорных функций содержит наибольшие коррупционные риски.

Решение по заявлению может быть двух вариантов:

- удовлетворение заявления (жалобы);
- отказ в удовлетворении заявления (жалобы).

##### **4.1. «Удовлетворение заявления (жалобы)»**

Заявитель должен быть уведомлен о принятом решении по его заявлению (жалобе). В противном случае, заявитель, находящийся в неведении, будет все время беспокоить учреждение звонками или постоянными «походами» к вышестоящему начальству или напишет жалобу в прокуратуру на бездействие органов власти и их должностных лиц. Отсутствие информации о решениях органов власти или их должностных лиц порождает сомнения в возможности органов публичной власти что-либо сделать, ведет к самоуправству, усиливает недоверие и пренебрежительное отношение к чиновникам.

*Правовой акт должен содержать следующие положения:*

- 1) сроки уведомления заявителя о принятом решении;
- 2) направление копии решения в адрес заявителя (письменно, факсом, электронное сообщение, смс-сообщением).

##### **4.2. «Отказ в удовлетворении заявления (жалобы)»**

Любой отказ в удовлетворении заявления должен быть мотивированным. Мотивированный отказ означает:

- 1) наличие ссылок на действующее законодательство;
- 2) обстоятельства, установленные (не установленные) в ходе проведения проверки;
- 3) доказательства (устные, письменные, вещественные).

*Правовой акт должен содержать следующие положения:*

- 1) сроки уведомления заявителя об отказе;

2) сроки обжалования решения об отказе в удовлетворении заявления (жалобы), орган власти или должностное лицо, куда можно обжаловать решение, его фактический адрес.

**5. Типичные примеры коррупционных факторов в административных регламентах (проектах административных регламентов), обязывающих представителей власти «продлевать сроки проверки заявления (жалобы)».**

Для сбора дополнительной информации то или иное решение может быть приостановлено. Правовой акт должен обязывать информировать заявителя о принятии решения о приостановлении производства.

В этой связи правовой акт должен содержать:

- 1) сроки уведомления о приостановлении решения;
- 2) основания приостановления со ссылкой на пункт и (или) статью нормативно-правового акта;
- 3) мотивы приостановления со ссылкой на пункт и (или) статью нормативно-правового акта;
- 4) перечень требуемых документов с указанием его вида (оригинал, копия) и способа заверения — нотариально, организацией, собственноручно (например, *оригинал* квитанция об уплате государственной пошлины, *заверенная организацией* копия устава).
- 5) информация о последствиях непредставления требуемых документов (например, «дело будет прекращено», «заявление возвращено без рассмотрения»).

### **Методические рекомендации по изучению темы 13**

#### **«Экспертное заключение: форма, требования, структура»**

**Заключение эксперта** — письменный документ, отражающий ход и результаты исследований, проведенных экспертом.

Согласно федеральному антикоррупционному законодательству заключение эксперта может носить рекомендательный или обязательный характер. Это зависит от субъекта, проводившего антикоррупционную экспертизу. Рассмотрим требования к заключениям независимых частных экспертов.

**Федеральный закон от 17.07.2009 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»** устанавливает только одно общее требование. В законе сказано, что в заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном

правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

**В приказе Минюста РФ от 21.10.2011 № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы»** раскрывается общая схема заключения<sup>1</sup>. В частности в ней предусмотрены два варианта выводов. Первый вариант — «в представленном правовом акте коррупциогенные факторы не выявлены», второй — «в представленном правовом акте выявлены коррупциогенные факторы». Далее эксперт должен отразить все положения нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, в котором выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96) и предложить способы устранения коррупциогенных факторов.

Опыт проведения экспертиз показывает, что экспертное заключение, может состоять из четырех элементов:

- 1) правовая основа проведения антикоррупционной экспертизы;
- 2) научные положения определенной отрасли знания, служащие основой в процессе производства экспертизы;
- 3) конкретная методика исследования (научные приемы и методы, объем изученного документа, методы оценки результата исследования)
- 4) выводы эксперта, вытекающие из общих положений науки и конкретных исследований.

Структурно заключение эксперта можно разделить на три части:

1) вводная, где указываются общие положения; 2) исследовательская часть; 3) заключительная часть.

**Во вводной части заключения** содержатся обычно следующие положения:

- 1) наименование экспертного заключения. Если экспертное заключение является повторным, то указывается вид экспертного заключения («повторная»);
- 2) место, номер и дата составления экспертного заключения;
- 3) цель проведения экспертизы;

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2011. 18 ноября.

- 4) объект экспертизы и сведения об органе, издавшем правовой акт и его реквизиты;
- 5) сроки проведения экспертизы. Указывается также дата поступления проекта правового акта на экспертизу, с которой и начинаются сроки производства экспертизы;
- 6) правовое основание для производства экспертизы (перечень нормативно-правовых актов, контракт, договор);
- 7) методические основания для производства экспертизы (перечень литературы, использованной при проведении экспертизы);
- 8) пояснения эксперта по исследовательской части экспертного заключения и иные пояснения.

**Исследовательская часть экспертного заключения.** В этой части приводятся обнаруженные коррупциогенные факторы, а также предложения и рекомендации по их устранению. Эксперт должен обосновать и подробно аргументировать свои суждения, вытекающий из исследования.

Рекомендуется выводы эксперта оформлять в табличной форме. В левой колонке указывается исследуемый пункт правового акта. В правой колонке указывается замечание по этому пункту и рекомендации по их устранению. В этой же колонке таблицы рекомендуется обосновывать свои замечания и предложения. Необходимо указать на коррупциогенный фактор того или иного положения.

Предложения и рекомендации эксперта должны содержать: 1) замечания; 2) предложения и рекомендации по устранению или изъятию коррупциогенных факторов.

Экспертные замечания можно разделить на два вида:

1) общие замечания к правовому акту или его проекту (в данном разделе указываются наиболее часто встречающиеся замечания в обобщенном виде, например, «проект административного регламента не соответствует целям и задачам разработки административного регламента — повышению качества исполнения государственных функций, упорядочению административных процедур», «проект административного регламента значительно сужает реализацию инвалидами права на социальное такси», «нет детально разработанных административных процедур по каждой государственной функции», «в тексте нарушена нумерация»). В этих же замечаниях можно указать положения пункта, которые носят коррупционный характер, если их анализировать во взаимосвязи с другими положениями правового акта (например, в «тексте нарушена нумерация, смотрите п. 45 и следующие»);

2) замечания по конкретному пункту правового акта или его проекта.

Рекомендации по устранению коррупциогенных факторов зависят от того, какой характер носят замечания. Приведем типичный перечень рекомендаций:

- 1) устранить противоречие;
- 2) исключить слово (словосочетание);
- 3) заменить слово или словосочетание;
- 4) уточнить срок;
- 5) «уточнить положения о...»;
- 6) предусмотреть;
- 7) «включить положение о...» и т.д.

**Заключительная часть экспертного исследования.** Выводы эксперта должны быть четкими и прямыми, формулировки не должны допускать двусмысленности и различных толкований.

Вывод эксперта может содержать:

- 1) указание на степень коррупционности правового акта или его проекта (низкая, средняя, высокая);
- 2) заключение по правовому акту или его проекту. Если эксперт исследует правовой акт, вступивший в законную силу, то рекомендации могут быть следующие: правовой акт не нуждается в доработке; правовой акт нуждается в доработке; правовой акт нуждается в существенной доработке.
- 3) Если эксперт исследует проект правового акта, то рекомендации по принятию проекта правового акта могут быть следующие: рекомендовать к принятию; рекомендовать к принятию при условии устранения замечаний; не рекомендовать к принятию без устранения коррупциогенных факторов.

Вывод должен быть кратким и по существу, например:

- 1) в проекте правового акта административные процедуры содержат коррупциогенные факторы;
- 2) проект правового акта не может быть рекомендован к принятию без устранения коррупционных рисков.

Как известно, «экспертные оценки» — количественные и (или) порядковые оценки процессов или явлений, не поддающихся

ся непосредственному измерению. Основываются на суждениях специалистов»<sup>1</sup>.

Степень коррупционности правового акта можно определять по разным параметрам. Количественное и качественное определение коррупционности правового акта зависит от Методики, которую применяет эксперт.

#### **Методические указания к теме 14 «Антикоррупционная экспертиза правовых актов (проектов правовых актов) и ее влияние на деятельность органов власти»**

Согласно федеральному антикоррупционному законодательству выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенные факторы отражаются в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд. **Требование прокурора об изменении нормативного правового акта** подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования и учитывается в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, которые издали этот акт, в соответствии с их компетенцией (**п. 3 ст. 4 федерального закона от 17.07.2009 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»**).

**Заключения Минюста России**, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы в отношении 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, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований — при их государственной регистрации носят обязательный характер. В этом случае указанные акты не подлежат государственной регистрации.

**Заключения Минюста России на другие правовые акты и их проекты** носят рекомендательный характер и подлежат обязательному

---

<sup>1</sup> Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд. М., 1989. С. 1559.



рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом.

**Заключения независимых частных экспертов** носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ.

Если разработчики правового акта игнорируют рекомендательные заключения Минюста России и независимых экспертов, то последние обратиться с соответствующим заявлением к прокурору.

Наличие выявленных в проекте правового акта или в правовом акте коррупциогенных факторов, на наш взгляд, необходимо рассматривать как показатель низкого качества разработки правового акта. За дефектное правотворчество разработчики правового акта должны привлекаться к мерам дисциплинарного воздействия.

Следует отметить, что с 2011 года создается система выявления коррупциогенных факторов. Так, **указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657** соответствующим органам власти было поручено создать механизм мониторинга правоприменения<sup>1</sup>. **Постановлением Правительства РФ от 19.08.2011 № 694** утверждена методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

## **Вопросы к зачету (экзамену), темы круглых столов, вопросы для самоподготовки**

1. Виды экспертиз правовых актов и их проектов.
2. Понятие коррупции в российском законодательстве и юридической литературе.
3. Понятие антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Его виды.
4. Цель и задачи антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов и их сравнение с целями и задачи иных видов экспертиз правовых актов.
5. Объект антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов.
6. Предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов.
7. Отличие предмета антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов от предмета иных видов экспертиз правовых актов и их проектов.
8. Понятие и виды коррупциогенных факторов по российскому антикоррупционному законодательству.
9. Проблемы выявления экспертами коррупциогенных факторов.
10. Коррупциогенные факторы и интересы общества.
11. Субъекты антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов.
12. Полномочия прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Проблемы их реализации.
13. Полномочия Минюста и других органов исполнительной власти по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Проблемы их реализации.
14. Вопросы применения Верховным Судом РФ и нижестоящими судами законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов.
15. Вопросы применения Высшим Арбитражным Судом РФ и нижестоящими арбитражными судами законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов.

16. Методика проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов: этапы, особенности.

17. Основные способы выявления коррупциогенных факторов.

18. Методика выявления коррупциогенных факторов в правовых актах (проектах правовых актов), обязывающих представителей власти регулировать общественные отношения: цели, задачи.

19. Методика выявления коррупциогенных факторов в правовых актах (проектах правовых актов), обязывающих представителей власти охранять общественные отношения.

20. Антикоррупционная экспертиза правовых актов (проектов правовых актов) и ее влияние на деятельность органов власти.

## Тренинг «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов»: план, особенности проведения

Качественная подготовка антикоррупционных экспертов требует проведения интенсивных тренингов. Опыт их проведения со студентами и слушателями выявил особенности их проведения.

Срок проведения тренинга — не менее 3 дней.

Организационные ресурсы — флипчарт, бумага для флипчарта, разноцветные маркеры, ручки, бейджи, блокноты.

Раздаточный материал — федеральный закон об антикоррупционной экспертизе, методика антикоррупционной экспертизы Правительства РФ (субъекта РФ, ведомства), административные регламенты или иные правовые акты (проекты правовых актов).

Количество — две и более группы (по 5–7 человек в каждой).

### Примерный план мероприятий

День	Мероприятие	Время
День первый	Знакомство	20 минут
	Вводная информация: понятие коррупции, понятие антикоррупционной экспертизы, его цель и задачи. Разбивка студентов или слушателей на группы	Первая половина дня
	Обед	
	Решение кейсов, работа в группах, презентация решений	Вторая половина дня
День второй	Выявление коррупциогенных факторов в правовом акте (проекте правового акта): вводная информация — понятие и виды коррупциогенных факторов, методика выявления коррупциогенных факторов	Первая половина дня
	Обед	
	Выявление коррупциогенных факторов в правовом акте (проекте правового акта): Работа в группах	Вторая половина дня
День третий	Презентации экспертных заключений по результатам работы в группах, вопросы-ответы	Первая половина дня
	Обед	
	Анализ презентаций, подведение итогов	Вторая половина дня

Опыт проведения тренингов со студентами и слушателями показывает, что они проводят антикоррупционную экспертизу формально, путем простого сопоставления положений правового акта с коррупциогенными факторами, предусмотренными в Методике Правительства РФ.

Любопытно, что студенты и слушатели больше всего выявляли такие коррупциогенные факторы как юридико-лингвистическая неопределенность, определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема прав. Меньше всего — широту дискреционных полномочий, отсутствие или неполноту административных процедур, наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права. Видимо дело в том, что первые коррупциогенные факторы понятны для выполнения задания, т.е. сопоставления текста правового акта с коррупциогенными факторами, вторые — требуют предварительной подготовки, наличия справочно-правовых систем для сравнения с действующим законодательством, юридических знаний по отраслям права.

Практические работники, наоборот, больше всего выявляют широту дискреционных полномочий, отсутствие или неполноту административных процедур, наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права. Такая закономерность связана с тем, что антикоррупционную экспертизу проекта правового акта проводят юристы в рамках правовой экспертизы (правового мониторинга).

Для успешного проведения тренинга рекомендуется предварительно разобрать со студентами кейсы. Акцент должен быть сделан на значимости публичной службы для общества, роли представителей власти в обществе, необходимости действий представителей власти в интересах общества. Это позволит глубже понять сущность антикоррупционной экспертизы, ее цели и задачи.

Выявление коррупциогенных факторов может проводиться в отношении любого правового акта (проекта правового акта). Однако наибольший интерес вызывают такие правовые акты, которые затрагивают права и законные интересы граждан — получение загранпаспорта, регистрация автомобиля, разрешение на оружие, оформление субсидий и пособий и т.д. Лучше всего, чтобы предметом антикоррупционной экспертизы был административный регламент предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Перед началом работы в группах до участников доводится информация о понятии коррупциогенных факторов, их видах. Затем раздаются административный регламент, федеральный закон.

Тренинги, круглые столы могут проводиться на различные темы, связанные с антикоррупционной экспертизой правовых актов и их проектов.

**Рекомендуемые темы:**

1. Отличие антикоррупционной экспертизы от юридической экспертизы правовых актов (проектов правовых актов).
2. Методика выявления коррупциогенных факторов.
3. Методика выявления коррупциогенных факторов в правовых актах, обязывающих представителей власти регулировать общественные отношения.
4. Методика выявления коррупциогенных факторов в правовых актах, обязывающих представителей власти охранять общественные отношения.

## **Кейс 1. Ремонт детских садов и районная детская поликлиника**

**Исходные данные (оригинал письма жительницы Яйского района Томской области):**

Яйская детская поликлиника работает с 8.00 до 15.00. Располагается она на первом этаже четырех этажного здания. Один коридор, ширина которого 1,5 метра и длинна 40 метров. На этаже 10 рабочих кабинетов. На весь коридор 4 скамейки. На одну скамейку могут присесть 4 человека. Детские уголки отсутствуют. К стенам коридора прислоняться нельзя, потому что они побелены и на одежде остаются белые следы. Кондиционера нет. В детской поликлинике ведут прием 3 участковых педиатра, в помощь каждому педиатра медицинская сестра, которая, выписывает направления на анализы, а так же справки при выписке ребенка.

Все детские сады Яйского района были закрыты из-за поломки очистительных фильтров. Через 1,5 месяца детские сады открылись, но, чтобы ребенка отправить в детский сад необходимо взять справку о том, что ребенок здоров. И поэтому 18.04.2011 все родители обратились в детскую поликлинику.

### **Понедельник 18.04.2011 г.**

Родители вместе с детьми обратились в детскую поликлинику. Если взять примерно 3 детских сада по 120 человек в каждом учреждение то это будет 360 детей, плюс к этому с каждым ребенком был хотя бы один из родителей это еще 360 человек. Итого: 720 человек. Допустим, не все обратились в поликлинику именно 18.04.2011 г. Присутствовало не менее 30 процентов людей, а это 216 человек.

Дети от 2 до 6 лет вместе с родителями стояли в очереди на прием к своему педиатру не менее 3–4 часов в узком коридоре, спины детей были белые от стен, им нечем было заняться, сидеть негде. А педиатр, вследствие такой загруженности, не осматривал детей, он только выписывал направления на анализ кала.

Анализ кала необходимо сдать в Санэпидемстанции. На следующий день с 8.00 до 10.00 утра. Но сначала оплатить квитанцию — 376руб.

Одноэтажное здание. На улице маленькое крыльцо, скамеек нет. Коридор длиной 4 метра и шириной 1,20 метра. При входе в здание самый первый кабинет на право — касса, где оплачиваются анализы. В конце коридора стоит стандартный письменный стол, на который кладется листочек с направлением и сам анализ в коробочке. По правую сторону от

стола находится дверь с маленьким окном, где находится медицинский персонал.

### **Вторник 20.04.2011 г.**

Очередь в Санэпидемстанцию занимали с 6 утра. Половина взрослых была с детьми (не с кем оставить дома) Апрель месяц, холодно, снег, лужи дети замерзли, плакали, некоторым просто было скучно, присесть негде. Родители нервничали, скандалили, пытались пройти без очереди. Тех, у кого были маленькие дети пропускали без очереди, а так же пускали, греться в машины тех, у кого они были. Люди, которые не успели сдать анализы к 10.00 часам утра, отправлялись на следующие утро.

### **Среда 21.04.2011 г.**

Те, кому посчастливилось сдать анализы, опять обратились в детскую поликлинику к своему участковому педиатру вместе с ребенком за справкой в детский сад. Очередь была такая же.

Вся эта процедура заняла у родителей около недели. И многие дети пошли в детские сады в пятницу. А в понедельник следующей недели один детский сад закрыли на плановый ремонт. Многие родители просто потратили свое время, деньги, и нервы.

Можно было предпринять меры и не допустить такой ситуации. Детская поликлиника знала о предстоящем открытии детских садов, но не приняла ни каких мер. Хотя и медсестры имеют права выписывать направления на анализы. Тем самым медицинские работники спровоцировали дачу взятки.

Я уверена, что детский сад, который закрылся на плановый ремонт, должен был заранее известить родителей.

\*\*\*

**Задание** — необходимо оценить соответствие действий служащих учреждения здравоохранения и администрации района интересам жителей поселка.

#### **Дополнительная информация:**

- 1) Устав и Положение Администрации Яйского района;
- 2) Устав Томской области;

**Решение:** Центральной темой кейса является организация органами власти координации деятельности различных социальных учреждений.



1. Студент должен установить, является ли координация деятельности различных социальных учреждений компетенцией местной администрации, областной администрации.

2. Студент должен установить, существуют ли нормативные акты, возлагающие обязанности на какой-либо орган власти по координации социальных учреждений.

3. Студент должен взглянуть на ситуацию системно и предложить меры, которые могли бы эффективно разрешить возникшую социальную проблему.

## Кейс 2. Постановка автомобиля на учет в ГИБДД

### Исходные данные (оригинал письма жителя г. Томска):

«4 июля 2011 года (понедельник) мой брат приобрёл автомобиль. 5 июля 2011 года (вторник) мы с ним поехали ставить авто на учет, т.к. по закону нужно успеть в пятидневный срок. Решили поехать в пункт технического осмотра транспорта, который находится по адресу: г. Томск, ул. Энергетическая, 4. Время работы: Пн. — Пт. С 08:00–18:00, Сб. с 08:00–17:00. без перерыва на обед. Но по факту в субботу они работают до 16:00 и с 12:00 до 13:00 закрываются на обед. Всего в пункте 4 окна, 2 окна принимают людей по живой очереди, 1 окно, для тех, кто записывался, а 4 вообще закрыто. Приехав на место около девяти часов утра мы были крайне удивлены огромной очереди, которая записывалась на листочке. Мы записались, по очереди были 79. Решили, чтобы не терять времени зря, для начала подготовить соответствующие документы (акт сверки автомобиля, копию ПТС, уплата госпошлины, уплата за номерные знаки и т.д.) на всё это ушло около 2-х часов. Вернувшись в пункт технического осмотра транспорта, мы обнаружили, что за 2 часа номера получили только 7 человек. А если мы 79-е и время только 11 часов, следовательно, мы просто не успеем до конца рабочего времени, но решили всё же подождать, вдруг повезёт, так как оба уже отпросились с работы.

Каково было моё удивление, когда в 12:00 все окна закрываются и вешается табличка: «обед до 13:00» при чем по официальным данным работают они без обеда, на мой вопрос: «У вас же нет обеда, почему вы закрылись?» мне в грубой форме ответили: «А что мы не люди и не должны кушать?!» Но ведь можно закрыть одно окно, а второе могло бы работать. И все были бы довольны. И люди, стоявшие в очереди столько времени, и работники, которые смогли бы пообедать. Решив, что ждать своей очереди уже бесполезно, я решила записаться по телефону, мне сказали, что запишут только на середину сентября, а как же пятидневный срок постановки на учет? Об этом история умалчивает. Вот как хотите, так и ставьте свой автомобиль на учет, а если не успеете в данные сроки, еще и объяснительную писать будите. Брат предложил вообще уехать и приехать завтра, только по раньше.

На следующий день, 06 июля 2011 года (среда), мы снова вернулись в данный пункт технического осмотра транспорта, только уже не в девять утра, а в пять, что бы занять очередь. Да, естественно мы были са-

мые первые, когда в 8:00 открылись главные ворота и нас запустили, мы самые первые встали к окну, с соответствующими документами, после нас было уже около 30 человек. Окно открылось только в половину девятого, у нас забрали документы и сказали: «Ждите...» и вот он момент, через три долгих часа нас пригласили уже к другому окну и выдали, наконец, номера.

Что же можно сказать по данному факту? Кошмар, как так можно? После такой мучительной постановки на учет автомобиля, мне перешло покупать себе авто. Я, конечно, понимаю, что вы люди в погоне, что вы работаете в таком престижном месте, а как же мы, люди по ту сторону окна, ведь мы не «букашки», нам тоже хочется, что бы к нам уважительно относились, что бы нам не грубили должностные лица. Ведь мы отпрашиваемся с работы, для того что бы поставить авто на учет, и не каждому работодателю это нравится, и не каждый вообще отпускает.

А ведь можно избежать таких больших очередей. Не совсем конечно, но они станут гораздо меньше, если будут работать все 4 окна как положено, если все окна будут открываться ровно в указанное время, а не на пол часа позже, как в нашем случае. И так же закрываться ровно в то время, которое указано, а не на час раньше. Я так же прекрасно понимаю, что работникам пункта технического осмотра тоже хочется кушать, но ведь кушать не обязательно всем в раз, можно закрывать окна на обед по очереди.

Ещё есть один факт, который меня очень смутил и заставил задуматься. В первый день, когда мы были в пункте, в очереди стояла беременная женщина. По женщине было видно, что ей явно не очень хорошо, но не один мужчина не предложил ей пройти без очереди. Так же сами работники, которые выходили из своих «стеклянных кабинетов» не обслужили женщину без очереди. Она так и простояла весь день в очереди, я так понимаю, что без успешно, так как на следующий день она снова приехала так же рано, как и мы, только в очереди была четвертая. И только мой брат, у которого жена тоже беременна, пропустил её вперед. При этом услышав в свой адрес не очень приятные слова, от стоящих в очереди за ним.

Я сделала свои выводы и пришла к одному мнению: что бы записаться по телефону на определенное время и месяц, ты должен точно

рассчитать день покупки автомобиля и ни кого не волнует, что это практически не возможно. Что бы поставить автомобиль на учет в порядке живой очереди, ты должен с пяти — шести утра занять очередь, что бы в восемь быть первым.

Нет ни какого желания больше с такой ситуацией сталкиваться».

\*\*\*

**Задание** — необходимо установить, отвечает ли порядок постановки на учет автотранспортных средств, установленный приказом МВД России, интересам общества?

Дополнительная информация:

- 1) Приказ МВД РФ от 24.11.2008 № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств» (вместе с «Правилами регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ», «Административным регламентом МВД РФ исполнения государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним»);
- 2) Результаты социологических исследований издательства «Коммерсант»: «Как вы получаете талон техосмотра?»<sup>1</sup>, «Как вы получили водительские права?»<sup>2</sup>.

**Решение:** Центральной темой кейса является соответствие действий сотрудников ГИБДД интересам и нуждам автовладельцев.

1. Студент должен выяснить основные функции ГИБДД и их значение для общества.
2. Студент должен установить соответствие действий сотрудников ГИБДД интересам автолюбителей.
3. Студент должен выявить коррупциогенные факторы в административном регламенте МВД России.
4. Студент должен взглянуть на ситуацию системно и предложить пути устранения коррупциогенных факторов.

---

<sup>1</sup> <http://www.kommersant.ru/results.aspx?regionid=77&page=1>

<sup>2</sup> <http://www.kommersant.ru/results.aspx?regionid=77&page=8>

### Кейс 3. Органы соцзащиты

Исходные данные (оригинал письма жительницы Чаинского района Томской области):

«Я проживаю в Чаинском районе, Томской области, с. Подгорное. Мой отец, является инвалидом, не работающий, находится на пенсии по инвалидности. Для того чтобы сделать походы в больницу, магазин, по своим личным делам, возникают большие затруднения. Я подумала, если мой отец невидящий, но мы близкие всегда с ним рядом и во всем помогаем, а что происходит с теми людьми, которым помочь некому.

Для анализа моего исследования, я решила обратиться в социальную защиту, чтобы они постарались хотя бы помочь разобраться в данной ситуации.

Отправилась по адресу ул. Ленинская, 11 в соц. защиту. Время их работы: с 09.00 –17.00; перерыв на обед: 13.00 –14.00.

Пришла в 09.30. Закрыто. Сижку жду. Уже время подходит к обеду, никого нет. И, вот, сотрудники данной организации соизволили прийти только в 14.45. Это еще полбеды. Когда я к ним зашла, они ответили, что заняты, а сами тем временем сели пить чай. Ладно, это пришла я-здоровая женщина. А как приходят инвалиды?! Ведь они приходят за помощью.

Дождаться их не стала. Решила пройтись по улицам и осмотреться, есть ли у нас условия для нормального существования людей с ограниченными возможностями.

Прохожу мимо одного из крупных магазинов. Интересно, каким образом можно попасть людям на инвалидных колясках во внутрь?! Да, есть пандус. Но, ведь ведет он в никуда. Но, он есть. Подхожу к следующему магазину. Пандус как таковой вообще отсутствует. И так дальше. Ни в организацию, ни в Суд, ни в больницу — пандусов нет, значит, людям на инвалидных колясках ходить никуда не надо. Они, наверное, ни в чем не нуждаются. Это просто ужасно глобальная тема. Данным людям в деревнях нет жизни, что тогда творится в городах. К кому обращаться за помощью?

Эта тема меня затронула очень сильно. И я решила вернуться в соц. защиту. Штат соц. защиты состоит из 9 женщин, которые в один голос отвечают, что инвалидов на селе ни в чем не ущемляют, подумаешь, нет пандусов. У них имеется ряд льгот, которыми они успешно пользуются, такими как: бесплатный проезд до ЦРБ- 26 билетов на год, в день «Инвалидов» — выдаются подарки (постельное белье, посуда, некоторым

лицам продукты), лекарства (500 руб. на год), санаторно-курортное лечение, инвалидам, которые не могут получать деньги на почте, работники соц. защиты приносят на дом и т.д.

Но представьте себе хоть на минуточку, могут ли люди с ограниченной возможностью сами попасть в соц. такси, сами оплатить коммунальные услуги, купить лекарство, продукты, ... - работники соц. защиты не успеют прийти ко всем. Перед написанием анализа я пропустила само понятие, инвалид — это кто?».

\*\*\*

**Задание** — необходимо оценить качество социального обслуживания и социальной защиты инвалидов в Чаинском районе Томской области.

Дополнительная информация:

- 1) Конституция РФ 1993 г.;
- 2) Конвенция о правах инвалидов (г. Нью-Йорк, 13.12.2006);
- 3) Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»;
- 4) Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

**Решение:** Центральной темой кейса является создание органами власти комфортной среды для инвалидов.

1. Студент должен установить, что включает в себя понятия «социальное обслуживание инвалидов», «социальная защита инвалидов» и как эти понятия соотносятся с понятием «комфортная социальная среда для инвалидов»?

2. Студент должен установить, какие обязанности возлагаются на органы власти по обеспечению комфортной среды для инвалидов.

3. Студент должен выяснить, кто отвечает за пандусы и другие условия, способствующие созданию комфортной среды для инвалидов.

4. Студент должен взглянуть на ситуацию системно и предложить меры по созданию «комфортной среды для инвалидов».

## Список официальных актов

### Международные акты

1. Конвенция ООН против коррупции (Нью-Йорк, 31 октября 2003 г.).
2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.).
3. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 4 ноября 1999 г.).
4. Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций» (г. Стамбул, 21 ноября 1997 г.).
5. Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 года.
6. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят Генеральной Ассамблеи ООН 34/169 от 17 декабря 1979 г.).
7. Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (утв. Экономическим и Социальным Советом ООН 1989/61 от 24 мая 1989 г.).
8. Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях (Резолюция 51/191).
9. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 55/61 от 4 декабря 2001 г. «Эффективный международно-правовой документ против коррупции» (по докладу Третьего комитета (A/55/593).
10. Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г. № R (2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих.
11. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (г. Санкт-Петербурге, 15 ноября 2003).
12. Модельный закон о борьбе с коррупцией (г. Санкт-Петербург, 3 апреля 1999 г.)

### Официальные акты Российской Федерации

13. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52, ч. 1. — Ст. 6228.
14. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов

и органов местного самоуправления» // Российская газета. — 2009. — 13 февр. — С. 12.

15. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 29. — Ст. 3609.

16. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 10. — Ст. 1084.

17. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 22. — Ст. 3169.

18. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 32. — Ст. 4834.

19. Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 44. — Ст. 6274.

20. Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 16. — Ст. 1875.

21. Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопро-



сам противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 12. — Ст. 1391.

22. Приказ Минюста России от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» // Российская газета. — 2009. — 24 апреля.

23. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1996. — № 1.

24. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2003. — № 3.

25. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. № 80 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» // Вестник ВАС РФ. — 2004. — № 10.

26. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. — 2007. — 8 декабря.

27. Постановление Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел о оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Российская газета. — 2009. — 18 февраля. — С. 14.

28. Методические рекомендации по экспертизе проектов правовых актов в системе торгово-промышленных палат (приложение 2 к приказу Торгово-промышленной палаты РФ от 1 февраля 2006 г. № 8) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система. — Версия 4021.00.06. — Сборка 55416. — М.: ЗАО КонсультантПлюс, 1992–2012. — Режим доступа: Компьютер. сеть Западно-Сибирского филиала ФГБОУВПО «РАП», сетевое имя пользователя zsf13.

## Список рекомендуемой литературы

1. Абрамова А. И., Сырых В. М., Тихомиров Ю. А. Как проводить юридическую экспертизу // Журнал российского права. 1998. — № 7. — С. 106–108.
2. Аверьянова Н. Н. Методика проведения экспертизы региональных правовых актов // Юрическое образование и наука. — 2008. — № 2.
3. Анализ коррупционности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. — М.: Статут, 2004.
4. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / М. С. Азаров, В. В. Астанин, И. С. Барзилова и др.; сост. Е. Р. Россинская. — М.: Проспект, 2010. — 96 с.
5. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: терминологический словарь / авт.-сост. В. Н. Агеев, О. В. Агеева, И. И. Бикеев и др.; рук. авт. кол. и науч. ред. П. А. Кабанов. — Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. — 146 с.
6. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (федеральный и региональные аспекты) / Н. А. Лопашенко, М. М. Лапунин, К. М. Хутов и др.; под ред. Н. А. Лопашенко. — М.: Юрлитинформ, 2011. — 248 с.
7. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов (сравнительно-правовое исследование): исследования Саратовского Центра // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологических исследований. — Вып. 5 / под ред. Н. А. Лопашенко. — Саратов: Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Саттелит, 2010. — С. 6–56.
8. Апт Л. Ф. Теоретические вопросы правовой экспертизы федеральных законов // Журнал российского права. — 2008. — № 2.
9. Аракелов С. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система. — Версия 4021.00.06. — Сборка 55416. — М.: ЗАО Консультант Плюс, 1992–2012. — Режим доступа: Компьютер. сеть Западно-Сибирского филиала ФГБОУВПО «РАП», сетевое имя пользователя zsf13.

10. Астанин В. В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере землепользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. — 2008. — № 6.

11. Астанин В. В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере недропользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. — 2008. — № 9.

12. Астанин В. В. Проблемы определения коррупционных проявлений в современном российском законодательстве // Российский юридический журнал. — 2008. — № 4

13. Барциц И. Н. Приоритетные направления совершенствования административных процедур // Государство и право. — 2008. — № 3. — С. 5–11.

14. Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: учебное пособие. — Екатеринбург, 1999.

15. Бикмухаметов А. Э. Государственная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в Республике Татарстан: правовое регулирование и некоторые направления его совершенствования // Следователь. Федеральное издание. — М., 2008. — № 8 (124). — С. 7–9.

16. Богатиков А. А. Проблемы функционирования института независимой антикоррупционной экспертизы // Преступность, ее виды и проблемы борьбы / под общ. ред. А. И. Долговой. — М., 2011. — С. 172–180.

17. Бошно С. Нормативно-правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. — 2009. — № 5. — С. 8–12.

18. Будатаров С. М. Некоторые проблемы проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы реализации национальной антикоррупционной политики. Вторые Кудрявцевские чтения (10 апреля 2009 г.): сборник научных трудов / отв. ред. С. В. Максимов. — М.: Институт государства и права РАН, 2010. — С. 213–236.

19. Буряга В. О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.

20. Васильев Р. Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие). — М., 1987.

21. Васильев Ф. П. Антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 1. — С. 35–40.
22. Васильева Ю. Лакмусовый документ для взяток // Российская Бизнес-газета. — 2008. — 22 апреля. — С. 7.
23. Ведерникова О. Н. Международно-правовые основы борьбы с организованной преступностью, терроризмом и коррупцией / Специализированный курс лекций / под ред. Н. А. Лопашенко. — Саратов: Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции, 2006.
24. Виноградова Т. И., Торхов Д. О. Создание прецедентов общественного участия в бюджетном процессе: Общественные слушания по вопросам бюджета в городах России. URL: [http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an\\_strategy\\_07182003/an\\_strategy\\_07182003090.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07182003/an_strategy_07182003090.htm)
25. Волокита замучила. Самые длинные очереди сегодня к чиновничьим кабинетам // Российская газета. — 2008. — 9 апреля. — С. 3.
26. Воробьев Ю. Коррупция на просвет. Верхняя палата парламента ведет проверку законов на «взяткостность» // Российская газета. — 2009. — 17 марта. — С. 9.
27. Воронцов П. М. К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов языковых правоотношений // Журнал российского права. — 2007. — № 11.
28. Гаврилов Б. Я. О коррупционности уголовного закона // Российский следователь. — 2012. — № 1. — С. 6–8.
29. Глазычев В. Л. Экспертное знание в России — это хаос: все думают обо всем // Политический журнал. — 2005. — № 18.
30. Головщинский К. Диагностика коррупциогенности законодательства. — М., 2004.
31. Головщинский К. И. Диагностика коррупциогенности законодательства / под ред. Г. А. Сатарова, М. А. Краснова. — М., 2002.
32. Гончаров В. Б., Кожевников В. В. Проблема усмотрения правоприменяющего субъекта в правоохранительной сфере // Государство и право. — 2001. — № 3. — С. 51–60.
33. Гончаров Д. Ю. Взаимосвязь нормативных правовых актов как принцип антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. — 2010. — № 1. — С. 4–8.

34. Гордиенко В. В. Развитие института криминологической и социально-правовой экспертизы: теория и практика // Российский следователь. — 2005. — № 7.

35. Губаева Т. В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. — М., 2007.

36. Губина Н. Б. Осуществление надзора и контроля за охраной труда // Безопасность и охрана труда. — 2006. — № 3.

37. Гулягин А. Ю. Экспертиза нормативных правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции // Юридический мир. — 2009. — № 12. — С. 37–39.

38. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю. Н. Старилова. — М.: NOTA BENE, 2010. — 390 с.

39. Дибиров Ю. С. Правовые аспекты антикоррупционной деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации // Юридический мир — 2011. — № 8. — С. 20–23.

40. Долотов Р. О. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов): организационные проблемы и пробелы правового регулирования // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологических исследований. — Вып. 5 / под ред. Н. А. Лопашенко. Саратов: Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Саттелит, 2010. — С. 216–220.

41. Доровских Е. М. Русский язык: совершенствование правового регулирования // Журнал российского права. — 2007. — № 4.

42. Дубовицкий В. Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении. — Минск: Наука и техника, 1984.

43. Дудкина Л. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: первые шаги // Юридические записки: сборник научных трудов. Вып. 23: Противодействие коррупции в России: общая теория и отраслевое правовое регулирование. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. — С. 140–148.

44. Евсеева М. В. Проблемы правового регулирования экспертизы законопроектов и пути его совершенствования // История государства и права. — 2009. — № 1. — С. 5–8.

45. Едлин В. А. Комментарий к Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (постатейный) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система. — Версия 4021.00.06. — Сборка 55416. — М.: ЗАО Консультант Плюс,

1992–2012. — Режим доступа: Компьютер. сеть Западно-Сибирского филиала ФГБОУВПО «РАП», сетевое имя пользователя zsf13.

46. Емелькина Н. А. Коррупционные «лазейки» в действующем законодательстве в сфере экономики // Безопасность бизнеса. — 2008. — № 3.

47. Ермакова К. П. Понятие и субъективные пределы судебного усмотрения // Журнал российского права. — 2009. — № 8. — С. 91–98.

48. Ермолинская Т. Административные коллизии // ЭЖ-Юрист. — 2009. — № 8.

49. Ефремов И. А. «Негосударственная» экспертиза // ЭЖ-Юрист. — 2006. — № 21.

50. Жевакин С. Ведомственные правовые акты // Хозяйство и право. — 1996. — № 6.

51. Законодательная техника: научно-практическое пособие. — М.: Городец, 2000.

52. Захарова В. И. Общественная экспертиза законопроектов (социологический анализ): дис. ... канд. социол. наук. — М., 2005.

53. Иванова О. С., Плаксин С. М. Практика использования экспертизы и исследований в процессе исполнения государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления — 2009. — № 1.

54. Игнатюк Н. А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. — 2006. — № 10. — С. 29–34.

55. Избачков Ю. С., Рыбак К. Е. Новая методика проведения антикоррупционной экспертизы // Право и экономика. — 2010. — № 9. — С. 10–14.

56. Кабанов П. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: региональная практика назначения, проведения и оформления // Следователь. — М., 2007, — № 8. — С. 18–23

57. Кабанов П. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как инструмент противодействия коррупции (рабочая учебная программа) // Следователь. — 2009. — № 12. — С. 26–30.

58. Казаченкова О. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 3. — С. 39–44.

59. Калашников А. С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы реформирования современного законодательства Российской Федерации: сборник тези-

сов докладов (по материалам Всероссийской ежегодной научной студенческой конференции, Саратов, 16 апреля 2010 г.). — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2010. — С. 35–36.

60. Каменская Е. В., Рождествина А. А. Независимая антикоррупционная экспертиза. Научно-практическое пособие // Консультант-Плюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система. — Версия 4021.00.06. — Сборка 55416. — М.: ЗАО КонсультантПлюс, 1992–2012. — Режим доступа: Компьютер. сеть Западно-Сибирского филиала ФГБОУВПО «РАП», сетевое имя пользователя zsf13.

61. Карпович О. Г. Уголовно-правовые вопросы борьбы с коррупцией в странах СНГ // Внешнеторговое право. — 2010. — № 2. — С.2–6.

62. Кожевников О. А. Дефектное правотворчество // Российский юридический журнал. — 2008. — № 1.

63. Козлов А. В. К проблеме борьбы с коррупцией в налогово-бюджетной сфере // Налоги. — 2008. — № 2.

64. Кокотов А. Н., Родионова О. Н. Экспертиза закона субъекта РФ на коррупциогенность // Российский юридический журнал. — 2008. — № 4.

65. Колосовский В. В. Оценка субъективной природы квалификационных ошибок и гарантии независимости судей // Журнал российского права. — 2009. — № 8. — С. 85–90.

66. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» / под ред. С. Ю. Наумова. — М.: Юстицинформ, 2009.

67. Комплексная общественная экспертиза проектов и программ социально-экономического развития города Омска. Положение о профессионально-общественной экспертизе в городе Красноярске. URL: [http://www.strategy-spb.ru/Koi-8/Proekt/konference/otkr\\_vlasti/expert.htm](http://www.strategy-spb.ru/Koi-8/Proekt/konference/otkr_vlasti/expert.htm)

68. Конкурс на коррупцию. Почему эффект закона о госзакупках до сих пор остается спорным // Российская газета. — 2008. — 19 марта. — С. 4.

69. Конституция, закон, подзаконный акт. — М., 1994.

70. Коррупция и антикоррупционная политика: терминологический словарь / под общ. ред. Г. И. Райкова, П. А. Кабанова, Д. К. Чиркова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: МедиаПресс, 2010. — 128 с.

71. Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / под ред. М. Б. Горного. — СПб., 2000.

72. Корякин В. М. Федеральный закон «О статусе военнослужащих»: тест на коррупционность // Право в Вооруженных Силах. — 2006. — № 9.

73. Котелевская И. В. Закон и подзаконный акт // Журнал российского права. — 2000. — № 2.

74. Краснов М. А., Талапина Э. В., Тихомиров Ю. А., Головщинский К. И., Южаков В. Н. Анализ коррупционности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. — М.: ЦСР: Статут, 2004.

75. Краснов М. А., Талапина Э. В., Южаков В. Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупционность // Журнал российского права. — 2005. — № 2. — С. 77–88.

76. Кудашкин А. В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 8. — С. 26–30.

77. Кудашкин А. В. Требование об изменении нормативного правового акта: вопросы теории и практики его применения прокурорами при проведении антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. — 2011. — № 4. — С. 2–6.

78. Кудашкин А. В. Эффективность проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы // Законность. — 2011. — № 5. — С. 16–19.

79. Кудашкин А., Козлов Т. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы // Законность. — 2012. — № 7. — С. 33–37.

80. Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. — М.: Норма, Инфра-М, 2012. — 368 с.

81. Кудрявцев В. Л. Некоторые проблемы совершенствования методики производства антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации // Эксперт-криминалист. — 2010. — № 2. — С. 19–21.

82. Куликов В. Законная сила. 120 независимых экспертов начали антикоррупционные проверки документов // Российская газета. — 2009. — 4 августа.

83. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М., 1972.

84. Леонтьев Д. А., Иванченко Г. В. Комплексная гуманитарная экспертиза: методология и смысл. М.: Смысл, 2008.

85. Лопашенко Н. Коррупциогенные факторы: опасная трансформация нормативного толкования // Законность. — 2009. — № 10. — С. 13–19.

86. Лопашенко Н. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации // Уголовное право. — 2001. — № 2.

87. Малько А. В., Петров М. П. Антикоррупционная политика как важнейший элемент формирующейся антикоррупционной функции со-



временного Российского государства // Антикоррупционная политика в современной России / под ред. А. В. Малько. — Саратов, 2006.

88. Мамай В. И. О статусе и компетенции государственных и негосударственных экспертов // Эксперт-криминалист. — 2009. — № 1.

89. Мамитова Н. В. Роль гуманитарно-правовой экспертизы в регулировании социально-экономических процессов в России // Методология юридической науки: состояние, проблемы, перспективы: сборник. — Вып. 2 / под ред. М. Н. Марченко. М.: Издательская группа «Юрист», 2008.

90. Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Государство и право. — 1989. — № 5. — С. 23–30.

91. Матвиенко Г. В. Административные процедуры в таможенном праве: монография / под ред. С. В. Заполского. — М.: РАП, 2008. — 190 с.

92. Матковский С. В. Некоторые вопросы антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов: вопросы теории. <http://matkovskij.ru/>

93. Методика анализа коррупционности нормативных правовых актов органов исполнительной власти. URL: <http://www.kremlin.ru>.

94. Методика разработки административных регламентов предоставления государственных услуг и административных регламентов исполнения государственных функций // Консалтинговая компания «ПроГрамма»: [сайт]. URL: [www.pro-gramma.ru](http://www.pro-gramma.ru)

95. Миронов А. Н. Некоторые проблемы экспертизы нормативных правовых актов и пути их решения // Российская юстиция. — 2009. — № 12.

96. Мишина Е. А. Властное усмотрение: во зло или во благо? // Законодательство и экономика. — 2009. — № 11.

97. Москалькова Т. Н., Черников В. В. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативно-правовых актов // Нормотворчество: научно-практическое пособие. — М.: Проспект, 2011. — С. 342–348.

98. Наумов С. Ю. и др. Методика оценки законодательных актов субъектов Российской Федерации на содержание потенциала коррупционности // Вестник Приволжского фонда по реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности. — 2007. — № 1.

99. Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» / В. Н. Агеев и др.; под науч. ред. П. А. Кабанова; вступ. ст. И. И. Бикеева. — Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. — 120 с.

100. Невирко Д. Д. Антикоррупционная экспертизы подзаконных нормативно-правовых актов // Актуальные проблемы профилактики

коррупции в России на современном этапе: сборник материалов методологического семинара (г. Красноярск, 18–19 февраля 2010 г.) / отв. ред. Д. Д. Невирко; Сибирский юридический институт МВД России, 2010. — 184 с.

101. Новоселецкая Ю. В. Правовые аспекты осуществления общественной экспертизы Общественной палатой РФ // Российская юстиция. — 2008. — № 1.

102. Новоселов В. И. Законность актов органов управления. — М., 1968.

103. Орлов П. Свежий взгляд на взятку. Минюст выдал удостоверения первым независимым экспертам // Российская газета. — 2009. — 20 августа.

104. Пальчиков Ю. Д. Антикоррупционная экспертиза управленческих решений // Преступность, ее виды и проблемы борьбы / под общ. ред. А. И. Долговой. — М., 2011. — С. 180–185.

105. Пальчиков Ю. Д. Антикоррупционная экспертиза управленческих решений // Российская юстиция. — 2010. — № 11. — С. 71–72.

106. Панова И. Административное и судебное усмотрение // Хозяйство и право. — 2011. — № 12. — С. 107–109.

107. Пейдж Б. Методы публичных консультаций. Воркшоп и гражданское жюри. URL: <http://subscribe.ru/archive/science.humanity.public/200508/22140510.html>

108. Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства. — М., 1993.

109. Полякова Т. А. Информационная открытость как один из факторов в борьбе с коррупцией при построении информационного общества // Юридический мир. — 2008. — № 1.

110. Правовые акты: антикоррупционный анализ: научно-практическое пособие / И. С. Власов, А. А. Колесник, Т. О. Кошаева и др.; отв. ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. — М.: КОНТРАКТ: Волтерс Клувер, 2010. — 176 с.

111. Правовые акты: оценка последствий: Научно-практическое пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. — М.: Юриспруденция, 2011.

112. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю. А. Тихомиров, И. В. Котелевская. — М., 1999.

113. Пресняков М. В. Правовая определенность как системное качество российского законодательства // Журнал российского права. — 2009. — № 5. — С. 33–42.

114. Проведение оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность (стенограмма научной конференции «Актуальные вопросы разработки научно-методической базы проведения оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность», организованной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 5 ноября 2008 г.) // Журнал российского права. — 2008. — № 12. — С. 130–134.

115. Протасов В. Н. Юридическая процедура. — М., 1991.

116. Профилактика рисков коррупциогенности при осуществлении полномочий органами власти субъектов Российской Федерации на примере Приволжского федерального округа / С. Ю. Наумов, Э. Г. Липатов, К. А. Ишеков и др. — Саратов: ПАГС, 2008.

117. Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2006.

118. Редюхин В. И. Что такое общественно-гражданская экспертиза и оценка рисков // ООО «Экспертиза рисков»: [сайт]. URL: [http:// www.riskland.ru/ lib/ ogeor.shtml](http://www.riskland.ru/lib/ogeor.shtml)

119. Родионова О. Н. Антикоррупционная экспертиза // Российский юридический журнал. — 2010. — № 1. — С. 158–162.

120. Русецкий А. Е. Коррупциогенные нормы законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним // Право и экономика. — 2009. — № 7.

121. Семенова Е. И. Антикоррупционная экспертиза как полиотраслевой вид юридически значимой деятельности // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 6. — С. 52–54.

122. Скобликов П. Непогрешимые законопроекты, или Кое-что об антикоррупционной экспертизе // ЭЖ-Юрист. — 2011. — № 35.

123. Скобликов П. А. Коррупционные ниши в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» // Российская юстиция. — 2007. — № 7.

124. Справочник по нормотворческой технике. Рекомендации Федерального Министерства юстиции Германии / пер. с нем. 2-е изд., перераб. — М.: Изд-во БЕК, 2002. — 296 с.

125. Стахов А. И., Нестеренко И. А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. — 2012. — № 4. — С. 37–42.

126. Стенограмма «круглого стола» Комитета Государственной Думы по безопасности на тему: «Методики проведения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов». Здание Государственной Думы. Зал 706. 8 февраля 2007 года. 11 часов. <http://www.grishankov.ru>

127. Стенограмма выступления Ю. Тихомирова на научной конференции «Актуальные вопросы разработки научно-методической базы проведения оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность», организованной 5 ноября 2008 г. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. — 2008. — № 12. — С. 130. 23, 24–25.

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

129. Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В. Н. Южакова. — М.: ЦСР: Статут, 2007.

130. Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. — 2000. — № 4. — С. 70–79.

131. Тихомиров Ю. А. Преодолевать коррупциогенность законодательства // Право и экономика. — 2004. — № 5.

132. Тихомиров Ю. А., Дворникова О. А., Егорова Н. Е., Морозов А. Н., Плюгина И. В., Помазанский А. Е. Юридические приоритеты и коллизии в федеральном законодательстве // Журнал российского права. — 2008. — № 11.

133. Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. — 2002. — № 4. — С. 3–13.

134. Троицкая Т. В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы // Юридический мир. — 2006. — № 9.

135. Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. — М., 1988.

136. Фатеев М. А., Лопашенко Н. А. и др. Методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения. — Саратов: Изд-во Торгово-промышленной палаты Саратовской области, 2009.

137. Федоровская М. А. Институт уполномоченного грузополучателя: шаг к прозрачности таможенных процедур или следствие коррупциогенности законодательства? // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2008. — № 5.

138. Филатова А. В. Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности России / под ред. Н. М. Конины. — М.: ДМК Пресс, 2009. — 120 с.

139. Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. — 2009. — № 10. — С. 5–13.

140. Цирин А. М. Антикоррупционные инструменты и их применение в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. — 2009. — № 2. — С. 11–17.

141. Черепанова Е. В. О мониторинге реализации Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Журнал российского права. — 2011. — № 2. — С.32–37.

142. Чернышов Г. О коррупционных нормах // ЭЖ-Юрист. — 2005. — № 50.

143. 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.

144. Щедрин Н. В. О необходимости антикоррупционной экспертизы целевого приема в вузы // Актуальные проблемы профилактики коррупции в России на современном этапе: сборник материалов методологического семинара (г. Красноярск, 18–19 февраля 2010 г.) / отв. ред. Д. Д. Невирко; Сибирский юридический институт МВД России, 2010. — 184 с.

145. Щепачев В. А. Проблемные вопросы методологии экспертизы проектов правовых актов. Муниципальный аспект // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2011. — № 2. — С.12–14.

146. Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения: сборник статей / под общ. ред. О. С. Капинус, А. В. Кудашкина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. — М., 2010. — 388 с.

147. Юсупов Ф. Сбор доказательств через суд как разрыв круга коррупции // ЭЖ-Юрист. — 2005. — № 23.

148. Anechiarico, F. and James, B. Jacobs. The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective. — Chicago; London: The University of Chicago Press, 1996.

149. Klitgaard, Robert E. Controlling Corruption / Berkeley and Los Angeles; London: The University of California Press, 1991.

150. Rose-Ackerman, S. Corruption: A study in political economy. XII, Acad. press. — N.Y., 1978.

151. Shleifer, A. and Vishny, R. W. Corruption // Quart, j. of economics. — Cambridge, 1993.

152. Theobald, R. Corruption, development and underdevelopment. — London: Macmillan, 1990.

## Содержание

Предисловие .....	3
<b>Тематический план спецкурса «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения» .....</b>	<b>4</b>
<b>Рабочая учебная программа спецкурса «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения» .....</b>	<b>6</b>
Глоссарий.....	12
<b>Методические рекомендации к изучению тем спецкурса «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения» .....</b>	<b>13</b>
<b>Вопросы к зачету (экзамену), темы круглых столов, вопросы для самоподготовки.....</b>	<b>90</b>
<b>Тренинг «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов»: план, особенности проведения .....</b>	<b>92</b>
Примерный план мероприятий .....	92

Кейс 1. Ремонт детских садов и районная детская поликлиника .....	95
Кейс 2. Постановка автомобиля на учет в ГИБДД .....	98
Кейс 3. Органы соцзащиты .....	101
<b>Список официальных актов.....</b>	<b>103</b>
<b>Список рекомендуемой литературы.....</b>	<b>106</b>

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

**Будатаров Содном Михайлович**

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА  
ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ:  
ПОНЯТИЕ, ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ**

*Специализированный учебный курс*

Печатается в авторской редакции

Компьютерная верстка *В.А. Гребенниковой*

Вне плана

Подписано в печать 18.12.2012 г. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 7. Уч.-изд. л. 5,7. Тираж 300 экз. Заказ

Издательство ФГБОУ ВПО

«Саратовская государственная юридическая академия».  
410028, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства ФГБОУ ВПО  
«Саратовская государственная юридическая академия».  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.