


**ПРАВИТЕЛЬСТВО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
УПРАВЛЕНИЕ ДЕЛАМИ ГУБЕРНАТОРА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
И ПРАВИТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
«РЕГИОНАЛЬНЫЙ КАДРОВЫЙ ЦЕНТР ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»
(ГАУ ДПО СО «РКЦГМУ»)**


СОГЛАСОВАНО

Заместитель Руководителя Аппарата
Губернатора Свердловской области
и Правительства Свердловской области –
Директор Департамента государственной
службы, кадров и наград Губернатора
Свердловской области и Правительства
Свердловской области


_____ М. Н. Обрубова
«22» декабря 2023 года

УТВЕРЖДАЮ

Управляющий делами Губернатора
Свердловской области и Правительства
Свердловской области


_____ Н. Д. Чернев
«22» декабря 2023 года

**РАБОТА ПО МЕТОДИЧЕСКОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

по теме:

**Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных
правовых актов**

Автор работы:

Должность: директор Центра дополнительного
образования, к.ю.н., доцент, УИУ – филиал
ФГБОУ ВО «РАНХиГС»

Ф.И.О.: Дзюба Ольга Николаевна

Екатеринбург

2023

Аннотация

Настоящая работа «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Работа) содержит актуальные представления о коррупциогенных факторах, то есть дефектах правовых норм, которые способствуют или могут способствовать коррупционным проявлениям, а также об особенностях их выявления при проведении антикоррупционной экспертизы. Для определения места исполнительных органов государственной власти в механизме проведения антикоррупционной экспертизы в Работе дана характеристика полномочий органов прокуратуры и Министерства юстиции Российской Федерации в рассматриваемой сфере. На основе анализа регионального законодательства раскрывается методика проведения антикоррупционной экспертизы органами государственной власти Свердловской области. Представленная в Работе характеристика процедуры и методики проведения антикоррупционной экспертизы учитывает опыт органов государственной власти в указанной сфере, включает примеры выявляемых коррупциогенных факторов. При подготовке Работы использовано законодательство по состоянию на 01.09.2023.

Настоящая работа адресована государственным гражданским служащим Свердловской области, осуществляющим разработку проектов нормативных правовых актов Свердловской области, а также в должностные обязанности которых входит экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – служащие).

Оглавление

<u>I. ВВЕДЕНИЕ</u>	4
1.1. <u>Используемые термины и сокращения</u>	4
1.2. <u>Цель и задачи Работы, структура и содержание разделов</u>	6
<u>II. ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ</u>	8
2.1. <u>Теоретические и нормативные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов</u>	8
2.2. <u>Субъекты и объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов</u>	9
2.3. <u>Процедура и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов</u>	14
2.4. <u>Коррупциогенные факторы, устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил: виды, способы их выявления и устранения</u>	18
2.5. <u>Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям: виды, способы их выявления и устранения</u>	23
<u>III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ</u>	26
3.1. <u>Основные выводы.</u>	26
3.2. <u>Справочно-библиографический аппарат</u>	27
<u>Приложение 1. Особенности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры</u>	29
<u>Приложение 2. Выявление коррупциогенных факторов при осуществлении мониторинга правоприменения</u>	33

I. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Используемые термины и сокращения

Антикоррупционная экспертиза – это деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов¹.

Коррупционное правонарушение – деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность¹.

Коррупциогенный фактор – дефекты нормы, которые способствуют или могут способствовать коррупционным проявлениям, в том числе создавать условия для их формальной легальности².

Коррупциогенный фактор (в соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе...»)) – положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Коррупция: 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», от имени или в интересах юридического лица.

¹ Основы законодательства об антикоррупционной политике: Модельного закона СНГ // КонсультантПлюс: [сайт]. – Москва, 1997–2023. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.09.2023).

² Методические рекомендации по организации органами прокуратуры проверок нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на коррупциогенность [Текст] / [А. В. Кудашкин и др.]; Генеральная прокуратура Российской Федерации, Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва: Генеральная прокуратура Российской Федерации: Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. – С. 3.

Нормативный правовой акт – правовой акт, содержащий нормы права (рассчитанные на многократное применение обязательные правила поведения, устанавливающие, изменяющие или прекращающие права, обязанности, ответственность персонально неопределенного круга лиц и (или) предусматривающие утверждение, введение в действие, толкование, приостановление либо признание утратившим силу нормативного правового акта)¹.

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации

СНГ – Содружество Независимых Государств

¹ О правовых актах в Свердловской области: Областной закон от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ // КонсультантПлюс: [сайт]. – Москва, 1997–2023. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.09.2023).

1.2. Цель и задачи Работы, структура и содержание разделов

Основополагающей составляющей противодействия коррупции является деятельность по ее предупреждению, в том числе по выявлению и устранению ее причин. Поэтому ключевым звеном в механизме предупреждения коррупции является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которая в системе мер, направленных на профилактику коррупции, позволяет не только предупредить наступление вредных последствий от совершения коррупционных правонарушений, но и снизить коррупционные риски.

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе...» за 14 лет своего действия позволил систематизировать деятельность по выявлению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах и минимизировать число правовых актов с указанными дефектами. Вместе с тем органы публичной власти регулярно обнаруживают коррупциогенные факторы в принимаемых и принятых нормативных правовых актах. Например, в рамках осуществления мониторинга законодательства Свердловской области и мониторинга практики его применения были выявлены коррупциогенные факторы: в 2018 году в приказе Министерства здравоохранения Свердловской области; в 2019 году – в 2 приказах Министерства промышленности и науки Свердловской области и в приказе Департамента по охране, контролю и регулированию использования животного мира Свердловской области; в 2021 году – в постановлении Правительства Свердловской области¹.

С учетом изложенного сохраняется актуальность получения и обновления знаний в области проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В связи с этим Работа преследует **цель** по оказанию информационно-методической помощи служащим для получения (обновления) теоретических знаний в области антикоррупционной экспертизы.

Достижению указанной цели способствует решение следующих **основных задач**:

- 1) дать (актуализировать) знания о правовой основе, принципах, процедурах и сроках проведения антикоррупционной экспертизы;
- 2) дать (актуализировать) знания об объектах и субъектах антикоррупционной экспертизы, коррупциогенных факторах и способах их устранения.

Содержание Работы обеспечивает решение указанных задач. Структура Работы включает введение, в том числе характеристику используемых терминов и сокращений, основную часть, включая подразделы: «Теоретические и нормативные основы антикоррупционной экспертизы

¹ Доклады о состоянии законодательства Свердловской области // Уральский институт регионального законодательства: сайт. – URL: <http://www.uirz.ru/?x=doklad> (дата обращения 10.09.2023).

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Субъекты и объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Процедура и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Коррупциогенные факторы, устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил: виды, способы их выявления и устранения», «Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям: виды, способы их выявления и устранения». Смысловая завершенность антикоррупционной экспертизы обеспечивается дополнительно характеристикой особенностей проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов органами прокуратуры (Приложение 1). Внимание к деятельности органов прокуратуры необходимо с учетом выявления ими ежегодно десятков тысяч правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы.

II. ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

2.1. Теоретические и нормативные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Антикоррупционная экспертиза является специальным видом экспертизы правовых актов, направленным на выявление в них коррупциогенных факторов и их последующее устранение. Основной **задачей** антикоррупционной экспертизы является выявление на стадиях правотворчества или во время действия принятого правового акта коррупционных факторов, которые предоставляют потенциальную возможность должностным лицам, государственным и муниципальным служащим, руководителям коммерческих и некоммерческих организаций создавать коррупционные схемы и совершать коррупционные правонарушения¹.

Правовой основой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Свердловской области и проектов нормативно-правовых актов Свердловской области являются:

- 1) Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- 2) Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе...»;
- 3) Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»;
- 4) постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- 5) Закон Свердловской области от 20 февраля 2009 года № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области»;
- 6) Указ Губернатора Свердловской области от 26 октября 2010 года № 944-УГ «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы указов Губернатора Свердловской области и проектов указов Губернатора Свердловской области»;
- 7) постановление Правительства Свердловской области от 3 ноября 2010 года № 1605-ПП «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы постановлений Правительства Свердловской области и проектов постановлений Правительства Свердловской области»;

¹ Яценко, О. В. Кратко о принципах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов / О. В. Яценко // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 6(222). – С. 39-41. – DOI 10.47643/1815-1337_2023_6_39. – EDN QXQVCF.

8) приказы, постановления и распоряжения исполнительных органов государственной власти Свердловской области об утверждении порядков проведения антикоррупционной экспертизы, принимаемых ими нормативных правовых актов и их проектов.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), закрепленными в статье 2 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе...», являются:

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 2) оценка нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее – органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Как отмечает М. С. Бахтина, именно названные принципы позволяют устанавливать рамки и характер функционирования разработчиков нормативных правовых актов и экспертов, в чем и состоит их особенная ценность¹. В связи с этим отдельного внимания заслуживает вопрос о системе субъектов, участвующих в антикоррупционной экспертизе и пределах их соответствующей деятельности, который раскрывается в следующем разделе.

2.2. Субъекты и объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

В научной и учебной литературе существуют различные подходы к системе субъектов антикоррупционной экспертизы. Например, А. О. Мелешко предложил в зависимости от выполняемой функции разделять следующие виды субъектов: а) иницирующие; б) организующие; в) проводящие антикоррупционную экспертизу; г) использующие

¹ Бахтина, М. С. Административно-правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Бахтина Мария Сергеевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»]. - Екатеринбург. 2021. - 231 с.

ее результаты¹. Кроме того, в зависимости от количественного состава субъектов он предложил разделять их на индивидуальные и коллективные.

Вместе с тем наиболее распространенным подходом является дифференциация субъектов антикоррупционной экспертизы в зависимости от их статуса и целей деятельности, которая формально отражается в федеральном законодательстве. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе...» выделяет три группы субъектов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а именно:

А. Прокуратура Российской Федерации.

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов 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 антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры Российской Федерации регламентируется статьей 9¹ Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Деятельность прокуратуры в рассматриваемой сфере осуществляется с учетом требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 года № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции». Особенности проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов органами прокуратуры и примеры выявленных ими коррупциогенных факторов представлены в Приложении 1.

Б. Минюст России.

Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу:

- 1) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых органами и организациями, – при проведении их правовой экспертизы;

¹ Мелешко, А. О. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы правовых актов: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Мелешко Антон Олегович; [Место защиты: Алт. гос. ун-т]. - Омск, 2015. – С. 10.

2) проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным органами, – при проведении их правовой экспертизы;

3) нормативных правовых актов 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.

В соответствии с Положением о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», в указанный федеральный регистр включаются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер. При этом в качестве дополнительных сведений в регистр включаются заключения Минюста России по результатам правовой и антикоррупционной экспертиз соответствующих актов.

Необходимо отметить, что правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов в территориальных органах Минюста России (проводимая в соответствии с Методическими рекомендациями по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденными приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», имеет самостоятельный характер по отношению к антикоррупционной экспертизе. Различия между этими видами экспертиз выражаются в следующем¹:

1) если правовая экспертиза правовых актов и их проектов проводится должностными лицами в рамках компетенции, определенной подзаконными правовыми актами – указами Президента Российской Федерации, приказами Минюста России, то антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов проводится

¹ Ким, А. В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации: административно-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Ким Александра Владимировна; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. - Москва, 2017. – С. 11.

в соответствии с предписаниями, предусмотренными Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе...»;

2) различаются сроки, установленные для выполнения таких экспертиз. И правовая, и антикоррупционная экспертиза правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации осуществляется в срок до 30 дней. Однако если срок при проведении правовой экспертизы нормативного правового акта может быть продлен не более чем на месяц, то для антикоррупционной экспертизы актов процедуры продления срока не предусмотрено;

3) задачи, которые решаются экспертами в ходе проведения экспертиз, разные. При правовой экспертизе актов эксперты определяют нормы, противоречащие положениям Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству. При антикоррупционной экспертизе актов выявляют коррупциогенные факторы;

4) различается содержание выводов, которые формулируются в результате изучения правового акта экспертами. По итогам проведения правовой экспертизы делается вывод о соответствии (либо несоответствии) нормативного правового акта положениям Конституции Российской Федерации, федеральным законам и подзаконным актам, региональным актам. При антикоррупционной экспертизе формулируется вывод о наличии (либо отсутствии) коррупциогенных факторов;

5) различаются предложения, изложенные в экспертном заключении по результатам экспертиз. При обнаружении в акте противоречий законодательству в рамках правовой экспертизы, эксперт предлагает скорректировать незаконную норму и тем самым, привести нормативный правовой акт либо проект в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством. При выявлении коррупционной нормы по результатам антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта предлагается исключить коррупциогенный фактор.

Для регламентации процедуры антикоррупционной экспертизы Минюстом России утверждены следующие приказы:

1) от 21.10.2011 № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы»;

2) от 04.10.2013 № 187 «Об утверждении порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России»;

3) 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»;

4) от 29.03.2019 № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

В. Органы, организации, их должностные лица. Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Свердловской области устанавливается ст. 7 Закона Свердловской области от 20 февраля 2009 года № 2-ОЗ «О противодействии коррупции в Свердловской области» – в соответствии с федеральным законом антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов Свердловской области и проектов нормативных правовых актов Свердловской области проводится органами, их должностными лицами в порядке, установленном нормативным правовым актом соответствующего органа, согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства реализовали указанное правотворческое полномочие по установлению соответствующих порядков. Например, в период с 2021 по 2023 год были утверждены:

1) Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства по делам молодежи, утвержденный приказом Федерального агентства по делам молодежи от 09.02.2023 № 45;

2) Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденный приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 14.04.2022 № 138;

3) Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной службы по финансовому мониторингу, утвержденный приказом Федеральной службы по финансовому мониторингу от 22.07.2021 № 159.

Аналогично детализацию правового регулирования антикоррупционной экспертизы осуществляют государственные органы Свердловской области. В частности, министерствами, департаментами, управлениями и комиссией порядки проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов утверждены

в соответствии с Порядком проведения антикоррупционной экспертизы указов Губернатора Свердловской области и проектов указов Губернатора Свердловской области, утвержденного Указом Губернатора Свердловской области от 26.10.2010 № 944-УГ и Порядком проведения антикоррупционной экспертизы постановлений Правительства Свердловской области и проектов постановлений Правительства Свердловской области, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 03.11.2010 № 1605-ПП:

- 1) приказом Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области от 23.08.2022 № 3880;
- 2) приказом Департамента противодействия коррупции Свердловской области от 06.04.2023 № 34;
- 3) приказом Управления архивами Свердловской области от 10.12.2013 № 27-01-33/199;
- 4) постановлением Региональной энергетической комиссии Свердловской области от 09.10.2013 № 92-ПК.

В Свердловской области органы, организации и их структурные подразделения активно включаются в деятельность по выявлению рассматриваемых дефектов правового регулирования. Например, в 2017 году на проекты законов Свердловской области были представлены заключения, в которых отмечается наличие коррупциогенных факторов, от Государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Свердловской области, от прокуратуры Свердловской области, от Экспертного Совета Уральского института регионального законодательства.

Общая характеристика процедуры и методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также характеристика коррупциогенных факторов будет представлена в следующих разделах. Кроме того, поскольку в соответствии с частью 4 статьи 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе...» организации, их должностные лица выявляют коррупциогенные факторы также в рамках мониторинга применения нормативных правовых актов, в Приложении 2 представлена информация о выявлении коррупциогенных факторов при осуществлении мониторинга правоприменения.

2.3. Процедура и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится при мониторинге их применения, а антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов – одновременно с проведением их правовой экспертизы.

Важным для принятия решения о проведении антикоррупционной экспертизы является установление статуса правового акта как предмета экспертизы. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе...» предусматривает проводить антикоррупционную экспертизу в отношении нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. При этом в российском законодательстве на федеральном уровне отсутствует легальное определение нормативного правового акта. Эксперты при проведении антикоррупционной экспертизы чаще всего используют толкование, содержащееся в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», в котором перечисляются отличительные **признаки нормативного правового акта**, а именно:

1) издание его в установленном порядке уполномоченным органом, организацией или должностным лицом;

2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В законодательстве Свердловской области **понятие нормативного правового акта** раскрывается в Областном законе от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» следующим образом: «правовой акт, содержащий нормы права (рассчитанные на многократное применение обязательные правила поведения, устанавливающие, изменяющие или прекращающие права, обязанности, ответственность персонально неопределенного круга лиц и (или) предусматривающие утверждение, введение в действие, толкование, приостановление либо признание утратившим силу нормативного правового акта)».

Антикоррупционная экспертиза направлена на выявление в нормах коррупциогенных факторов. Содержание коррупциогенных факторов приведено в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», выделяя следующие их группы:

1) коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

2) коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Характеристика указанных факторов будет представлена в следующих разделах.

Важное значение для организации проведения антикоррупционной экспертизы имеет определение субъектного состава, то есть лиц, участвующих в ее проведении, сроков ее проведения, порядка получения материалов для проведения экспертизы и представления ее результатов.

А. Лица, уполномоченные на проведение антикоррупционной экспертизы.

Антикоррупционная экспертиза указов Губернатора Свердловской области и постановлений Правительства Свердловской области проводится Государственно-правовым департаментом Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области. При проведении правовой экспертизы проектов указов Губернатора Свердловской области, а также проектов постановлений Правительства Свердловской области Государственно-правовым департаментом Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области также проводится их антикоррупционная экспертиза (подпункт 2 пункта 10 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы указов Губернатора Свердловской области и проектов указов Губернатора Свердловской области, утвержденного Указом Губернатора Свердловской области от 26.10.2010 № 944-УГ, и подпункт 2 пункта 8 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы постановлений Правительства Свердловской области и проектов постановлений Правительства Свердловской области, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 03.11.2010 № 1605-ПП).

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов государственных органов Свердловской области проводится структурными подразделениями и должностными лицами, определенными в нормативных правовых актах соответствующих органов, регламентирующих порядок проведения антикоррупционной экспертизы (например, отделом организационно-правовой и кадровой работы, отделом судебно-претензионной работы, юридическим отделом, советником, главным специалистом отдела государственного контроля и правовой работы).

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами и организациями, проводится органами и организациями, которым переданы полномочия реорганизованных и (или) упраздненных органов и организаций, при мониторинге их применения.

Б. Сроки проведения антикоррупционной экспертизы.

Предельные сроки для проведения антикоррупционной экспертизы устанавливаются органом в нормативных правовых актах, регламентирующих порядок проведения антикоррупционной экспертизы, например:

1) в соответствии с приказом Министерства здравоохранения Свердловской области от 04.12.2013 № 1574-п антикоррупционная экспертиза проекта нормативного правового акта осуществляется в срок, не превышающий 10 рабочих дней;

2) в соответствии с приказом Управления архивами Свердловской области от 10.12.2013 № 27-01-33/199 главный специалист (юрист) осуществляет анализ норм представленного проекта приказа на предмет наличия коррупциогенных факторов и проводится правовая и антикоррупционная экспертизы проекта приказа в течение десяти рабочих дней со дня получения проекта приказа главным специалистом (юристом);

3) в соответствии с приказом Министерства инвестиций и развития Свердловской области от 29.05.2015 № 77 отдел правового обеспечения проводит правовую и антикоррупционную экспертизу проекта приказа в течение пяти рабочих дней со дня поступления проекта приказа в отдел правового обеспечения.

В. Порядок получения материалов для проведения экспертизы и представления ее результатов.

Необходимо отметить, что большинство нормативных правовых актов не регламентируют порядок направления материалов для проведения антикоррупционной экспертизы. В отдельных случаях определяется, что направление проектов нормативных правовых актов для проведения экспертизы осуществляется посредством системы электронного документооборота (например, приказ Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области от 23.08.2022 № 3880).

Действующие нормативные правовые акты устанавливают, что в случае, если по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, проектах нормативных правовых актов не выявлены, на листе согласования проставляется отметка «Антикоррупционная экспертиза проведена, коррупциогенные факторы не выявлены».

В случае, если по результатам проведения антикоррупционной экспертизы в нормативных правовых актах, проектах нормативных правовых актов выявлены коррупциогенные факторы, подготавливается заключение, в котором отражаются выявленные коррупциогенные факторы. При этом приводится обоснование выявления каждого из коррупциогенных факторов и рекомендации по его устранению.

Заключение, содержащее результаты антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта, в случае выявления в нем коррупциогенных факторов, направляется разработчику для устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Отдельные нормативные правовые акты предъявляют требование об отражении результатов анализа содержания норм проекта правового акта в пояснительной записке к нему

(например, пункт 11 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы постановлений Правительства Свердловской области и проектов постановлений Правительства Свердловской области, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 03.11.2010 № 1605-ПП, постановление Региональной энергетической комиссии Свердловской области от 09.10.2013 № 92-ПК).

Кроме того, предъявляются требования к размещению проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах органов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для проведения в их отношении независимой антикоррупционной экспертизы.

2.4. Коррупциогенные факторы, устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил: виды, способы их выявления и устранения

Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

А. Широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов или организаций (их должностных лиц).

Дискреционные полномочия – совокупность прав и обязанностей органов, их должностных лиц, предоставляющих органу или должностному лицу возможность по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого решения (управленческого, юрисдикционного и т.д.) либо возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких вариантов решений, предусмотренных нормативным правовым актом.

При анализе широты дискреционных полномочий необходимо анализировать:

- 1) сроки принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменения:
 - а) недопустимость отсутствия срока принятия решения (совершения действия);
 - б) запрет использования формулировки «разумный срок» или «установленные сроки» без указания на норму, которой они установлены;
 - в) недопустимость увеличения сроков принятия решения (совершения действия) на неопределенный период либо без установления четких условий продления сроков;
 - г) недопустимость установления неоправданно широкого временного диапазона принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменительной деятельности.
 - д) отсутствие указания на характер исчисления сроков принятия решения (определение момента, с которым связано начало исчисления сроков принятия решения (совершения действия)

субъектом правоприменительной деятельности, характеристика исчисления в рабочих либо календарных днях;

2) условия принятия решения (совершения действия) субъектом правоприменения:

а) отсутствие условий или оснований принятия решения;

б) отсылка в проекте нормативного правового акта к норме (порядку) другого правового акта, который не принят;

в) отсылка в проекте нормативного правового акта к норме (порядку) другого правового акта, который данную норму (порядок) в действительности не содержит.

3) наличие дублирующих полномочий субъектов правоприменительной деятельности:

а) установление дублирующих полномочий разных субъектов правоприменительной деятельности;

б) установление в проекте нормативного правового акта ответственности нескольких субъектов правоприменительной деятельности за одно и то же решение (одну и ту же деятельность);

в) установление разных субъектов рассмотрения жалоб на действия одних и тех же должностных лиц или органов.

Данные коррупциогенные факторы устраняются детальной регламентацией сроков, этапов и оснований для принятия решений, исключением слов «при необходимости», «по усмотрению», установлением конкретных условий принятия «положительного» или «отрицательного» решения, устранением дублирования полномочий.

Б. Определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Выявление этого фактора упрощается путем сведения его до обнаружения в анализируемом тексте слова «вправе». Аналогичную роль играют такие синонимичные слова, как: «может», «определяет», «устанавливает», «решает», «принимает решение». Необходимо также обращать внимание на наличие в правовом акте словосочетаний: «возможно», «допускается», «могут создаваться», «могут оказывать содействие», «могут выделяться средства», «могут предоставляться дополнительные льготы», «могут использоваться различные формы поощрения», «могут быть представлены к награждению». Рекомендуется устранять из проекта правового акта слова «могут», «вправе», «возможно» и аналогичных.

Важно подчеркнуть, что установление в законах подобных формулировок не будет свидетельствовать о наличии такого коррупциогенного фактора, поскольку законы не предусматривают детальной проработки устанавливаемых требований, что должно осуществляться на подзаконном уровне.

Ликвидация коррупционного фактора осуществляется заменой формулы «вправе» на формулу «должен».

В. Выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов или организаций (их должностных лиц).

Коррупционный фактор порождает следующие коррупционные риски: возможность органов по своему усмотрению предоставлять льготы, субсидии, услуги, а также возможность органа или должностного лица по своему усмотрению устанавливать объем прав или исключения из общего порядка реализации прав, вводить ограничения или запреты.

Рассматриваемый коррупционный фактор получает достаточно простое выражение в обособленных оборотах «как правило», «в исключительных случаях», «за исключением», «в отдельных случаях», или же «при условии ..., допускается».

Ликвидация коррупционного фактора осуществляется путем установления четких сроков, условий и исчерпывающих оснований принятия отдельных управленческих решений.

Г. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

На наличие данного фактора указывают содержащиеся в тексте нормативного правового акта бланкетные нормы, т.е. нормы, предоставляющие органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения и запреты. Примерами указанного фактора являются формулировки «согласно установленным правилам» или «в соответствии с действующим законодательством», «в установленном законодательством порядке».

Ликвидации коррупционного фактора способствуют следующие способы: установление исчерпывающего перечня прав, обязанностей и ответственности участников правоотношений, установление условий и оснований принятия управленческих решений, установление четкого перечня запретов и ограничений, действующих для участников правоотношений.

Д. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Для выявления рассматриваемого коррупционного фактора необходимо проанализировать законы, регулирующие соответствующие общественные отношения и положение об органе, определяющее его компетенцию. При этом необходимо определить, насколько принятие нормативного правового акта соответствует сфере, функциям и полномочиям органа, его издавшего.

Например, органом местного самоуправления установлен порядок выдачи специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов, при этом такие полномочия относятся к исключительным полномочиям органов государственной власти¹.

Ликвидация коррупциогенного фактора осуществляется поиском нормативного правового акта (актов) большей юридической силы, в соответствие с которым нужно привести полномочия, определенные в спорном акте.

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

Недостаточность норм, которые регламентируют компетенцию органов и их должностных лиц, создает возможность для произвольной трактовки их полномочий, позволяет им самостоятельно устанавливать объем своих прав и обязанностей, принимать произвольные решения, вторгаться в компетенцию иных органов, организаций.

Для выявления коррупциогенного фактора эксперту необходимо установить, устранен ли пробел в правовом регулировании, достигнуты ли цели и задачи принятием данного акта, присутствует ли соответствующее делегирование полномочий.

При отсутствии делегирования полномочий для устранения правовых пробелов такой правовой акт не может быть принят, что эксперт и указывает в своих рекомендациях.

Ж. Отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Коррупциогенный фактор означает отсутствие порядка совершения органами государственной власти (их должностными лицами) определенных действий. Административные процедуры представляют собой формализованную деятельность уполномоченных управленческих органов публичной власти, их должностных лиц по принятию нормативных административных актов, а также по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел и принятию индивидуальных административных решений (правоприменительных административных актов, заключению административных договоров, совершению иных юридически значимых действий), способствующую реализации установленных в законах прав, свобод, законных интересов и обязанностей граждан и организаций².

¹ Решение Забайкальского краевого суда № 3-41/2013 3-41/2013~М-88/2013 М-88/2013 от 1 августа 2013 г. по делу № 3-41/2013

² Давыдов, К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Давыдов Константин Владимирович: [Место защиты: Национальный

Для выявления неполноты административных процедур принципиально важно выделять их последовательные элементы. При таком подходе обнаруживаются отсутствующие элементы в предлагаемом порядке осуществления процедуры.

Ликвидация коррупциогенного фактора осуществляется включением в нормативный правовой акт указания на субъекта, который совершает действие или выявляет наступление события, а также требований к оформлению действия (события), с наступлением которого появляется необходимость в проведении процедуры. Способствует ликвидации коррупциогенного фактора и включение в нормативный правовой акт подробного описания процедуры.

3. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Конкурсные (аукционные) процедуры призваны обеспечить максимальную открытость принятия решения, возможность выбора оптимального, выгодного и качественного предложения из наибольшего количества вариантов. Установление конкурсной (аукционной) процедуры необходимо, когда распределяемое право или благо не может быть предоставлено всем лицам, претендующим на его получение.

Данный фактор устраняется путем установления и детализации конкурсной процедуры предоставления благ.

И. Нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Под нормативными коллизиями понимаются расхождения или противоречия между отдельными нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же либо смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменения указанных норм. Коллизией правовых норм признается полное или частичное противоречие их содержания. В ходе анализа и оценки, которые предваряют выявление рассматриваемого коррупциогенного фактора, эксперту следует применять метод системного анализа, что обусловлено необходимостью учета системных связей отдельных норм, положений, соединяющихся в рамках анализируемого правового акта.

2.5. Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям: виды, способы их выявления и устранения

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

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

Данный фактор следует рассматривать во взаимосвязи с проявлением «широты дискреционных полномочий», который выступает производным по отношению к «наличию завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права».

При анализе правового акта на наличие завышенных требований к лицу для реализации принадлежащего ему права необходимо учесть, что:

1) неопределенные требования – требования, содержащие неясные, неконкретные условия реализации участником правоотношений его прав (например, предоставление справки, выдача которой не входит в компетенцию какой-либо конкретной организации);

2) трудновыполнимые требования – требования, предполагающие дополнительные физические, моральные или материальные затраты для участника правоотношений (например, устанавливающие предоставление не предусмотренных нормативными правовыми актами документов);

3) обременительные требования – требования, затрудняющие прохождение административных процедур и получения конечного результата оказания государственной услуги (например, необходимость предоставления гражданином информации, которая находится в распоряжении органа местного самоуправления).

Например, М. С. Бахтина подчеркивает, что в постановлении главы сельского поселения Виловатое муниципального района Богатовский Самарской области от 18.03.2010 № 16 «О розничной продаже продукции средств массовой информации, специализирующихся на сообщениях и материалах эротического характера на территории сельского поселения Виловатое муниципального района Богатовский Самарской области» закреплено, что розничная продажа этой продукции допускается только в запечатанных прозрачных упаковках и в специально предназначенных для этого помещениях, расположенных не ближе 500 метров от границ детских, образовательных организаций и учреждений, физкультурно-оздоровительных, спортивных и культурных сооружений и общественных мест, предназначенных для посещения детей, и при условии ограничения входа в эти помещения

посетителей младше 18 лет. С учетом того, что данное постановление действует на территории сельского поселения, ограничение на продажу продукции в 500 метров от границ широкого круга объектов представляется явно завышенным.

Ликвидации коррупциогенного фактора способствуют следующие способы: сокращение объема требований, которым должны соответствовать физические и юридические лица для реализации принадлежащего ему права, сокращение количества документов, информации и иных дополнительных сведений и действий, которые должны представить и совершить физические и юридические лица для реализации права.

Б. Злоупотребление правом заявителя органами или организациями (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Предоставление заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий (бездействия) в условиях отсутствия их четкой регламентации могут обосновывать возможность дискреционного поведения должностных лиц, осуществляющих действия (бездействия) по своему усмотрению. Типичным проявлением «злоупотребления правом заявителя» следует считать, например, положение нормы, которая содержит открытый перечень документов, которые могут быть запрошены у заявителя.

Например, в Положении «О порядке проведения торгов, предметом которых является право заключить договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции с использованием муниципального имущества», утвержденном Решением Екатеринбургской городской Думы от 20.05.2008 № 35/59, действующим в департаменте по управлению муниципальным имуществом Администрации г. Екатеринбурга Свердловский областной суд выявил норму, согласно которой для участия в конкурсе юридические и физические лица направляют организатору конкурса в определенный им срок «иные документы, определенные организатором конкурса». Поскольку перечень документов, представляемых участниками конкурса, не определен, как и срок их представления, в этом усматриваются признаки наличия коррупциогенного фактора «злоупотребление правом заявителя».

Ликвидация коррупциогенного фактора осуществляется следующими способами: установлением закрытого перечня оснований для отказа в реализации прав граждан и организаций, установлением закрытого перечня документов (информации), которые должны представить заявители для его реализации.

В. Юрико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Необходимо обращать внимание на единообразие терминологии внутри нормативного правового акта, то есть использование одних и тех же терминов для определения содержания и порядка регулируемых правоотношений. Например, словосочетание «делегация полномочий»,

вместо «делегирование полномочий». Данный фактор, также, выявляется в случаях использования расплывчатых формулировок: «в случае необходимости», «целесообразно», «в крайних условиях», «в разумный срок», «в короткий срок», «в кратчайшие сроки», «длительные сроки», «в определенных условиях», «при достаточных основаниях», «неограниченное время», «иные наименования (случай, условия, порядок, процедуры)», «и т.п.», «и т.д.», «прочие...», «другие ...», «остальные...», «другие варианты», «предпочтительно использование», «в некоторых случаях, допускается (разрешается)».

Для ликвидации коррупциогенного фактора применяются следующие способы: установление четкого соответствия терминов тем понятиям, которые они фиксируют, приведение нормативных предписаний акта в соответствие со стилистическими требованиями к изложению нормативных документов, требованиями ясности и доступности.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

3.1. Основные выводы.

Организационные и правовые основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов включают широкий перечень законов и подзаконных нормативных правовых актов и методических рекомендаций. Тактические и методические приемы и механизмы, формальные и сущностные факторы экспертизы раскрываются в методических рекомендациях фрагментарно. Это вызывает трудности у экспертов и разработчиков нормативных правовых актов в процессе проведения антикоррупционной экспертизы. В этих условиях необходима систематизация соответствующих требований, постоянная актуализация имеющихся знаний в рассматриваемой области.

Государственные органы Свердловской области и организации занимают самостоятельное место в системе субъектов, обеспечивающих проведение антикоррупционной экспертизы. Они утверждают порядки проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится при мониторинге их применения, а антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов – одновременно с проведением их правовой экспертизы. Это позволяет выявлять коррупциогенные факторы на различных этапах правового регулирования общественных отношений.

Основной задачей экспертов в рамках антикоррупционной экспертизы является выявление следующих групп коррупциогенных факторов:

- 1) коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;
- 2) коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Представленная в Работе характеристика процедуры и методики проведения антикоррупционной экспертизы учитывает опыт государственных органов в указанной сфере, включает примеры выявляемых коррупциогенных факторов.

В будущем для повышения качества проводимой экспертизы целесообразно рассмотреть вопрос о создании информационного ресурса, содержащего примеры коррупциогенных факторов, выявленных в рамках антикоррупционной экспертизы, который может стать методической базой повышения квалификации экспертов в рассматриваемой сфере.

3.2. Справочно-библиографический аппарат

1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как мера профилактики коррупции // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=78846981> (дата обращения 10.09.2023).
2. Бахтина, М. С. Административно-правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Бахтина Мария Сергеевна; [Место защиты: ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»]. - Екатеринбург, 2021. - 231 с.
3. Давыдов, К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Давыдов Константин Владимирович; [Место защиты: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского]. - Нижний Новгород, 2020. - 44 с.
4. Доклады о состоянии законодательства Свердловской области // Уральский институт регионального законодательства: сайт. – URL: <http://www.uirz.ru/?x=doklad> (дата обращения 10.09.2023).
5. Ким, А. В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации: административно-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Ким Александра Владимировна; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. - Москва, 2017. – 263 с.
6. Мелешко, А. О. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы правовых актов: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Мелешко Антон Олегович; [Место защиты: Алт. гос. ун-т]. - Омск, 2015. – 199 с.
7. Методические рекомендации по организации органами прокуратуры проверок нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на коррупциогенность [Текст] / [А. В. Кудашкин и др.]; Генеральная прокуратура Российской Федерации, Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - Москва: Генеральная прокуратура Российской Федерации: Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. - 38 с.
8. Результаты проведения антикоррупционной экспертизы // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/expertise/result?item=1695583> (дата обращения 10.09.2023).
9. Филоненко, Т. В. Антикоррупционная политика России. Роль органов прокуратуры в ее формировании и реализации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.08 /

Филоненко Татьяна Викторовна; [Место защиты: ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет»]. - Владивосток, 2020. - 242 с.

10. Чечко, О. Л. Антикоррупционная экспертиза, осуществляемая органами прокуратуры: вопросы теории и практики: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Чечко Ольга Леонидовна; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов]. - Москва, 2016. – 158 с.

11. Яценко, О. В. Кратко о принципах антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов / О. В. Яценко // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 6(222). – С. 39-41. – DOI 10.47643/1815-1337_2023_6_39. – EDN QXQVCF.

Приложение 1. Особенности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры

В своем исследовании о роли прокуратуры в антикоррупционной экспертизе О. Л. Чечко подчеркивает, что прокурорами в период с 2013 по 2015 год ежегодно выявлялись от 34 до 59 тысяч нормативных правовых актов, в которых содержались коррупциогенные факторы¹. Аналогичная тенденция сохранялась и в последующие периоды. Только за 9 месяцев 2022 года выявлено почти 44 тысячи нормативных правовых актов, содержащих 51 тысячу коррупциогенных факторов². Кроме того, за 9 месяцев 2022 года выявлено почти 20 тысяч проектов, содержащих 24,6 тысячи коррупциогенных факторов. Такая масштабная деятельность требует строгой регламентации самой процедуры проведения экспертизы, о чем было отмечено ранее, и последовательных действий, направленных на устранение выявленных коррупциогенных факторов.

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 Российской Федерации.

При этом 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 прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке.

Регламентация процедуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами прокуратуры осуществляется с учетом требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора

¹ Чечко, О. Л. Антикоррупционная экспертиза, осуществляемая органами прокуратуры: вопросы теории и практики: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Чечко Ольга Леонидовна; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов]. - Москва, 2016. – С. 89.

² Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как мера профилактики коррупции // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=78846981> (дата обращения 10.09.2023).

и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции». Руководствуясь методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, органы прокуратуры проводят на постоянной основе данную работу в отношении правовых актов поднадзорных им органов, организаций и их должностных лиц. Результатом проведенной антикоррупционной экспертизы может стать требование прокурора, в котором должны быть указаны конкретные предложения **о способе устранения коррупциогенных факторов**, а именно:

- а) внесение изменений в нормативный правовой акт;
- б) отмена нормативного правового акта (или его отдельных норм);
- в) разработка и принятие иного нормативного правового акта, устраняющего коррупциогенный фактор.

Принципиальными отличиями антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, от аналогичной экспертизы, проводимой другими субъектами, являются¹:

а) независимость антикоррупционной экспертизы, которая потенциально позволяет прокурорскому работнику, проводящему такую экспертизу, делать объективные выводы;

б) отказ от рекомендаций, полученных в результате антикоррупционной экспертизы, проводимой Минюстом России и независимыми экспертами, не влечет для разработчиков никаких юридических последствий. При этом результаты экспертизы, проведенной органами прокуратуры, отраженные в требовании или протесте об устранении из нормативного правового акта коррупциогенного фактора, не учтенные разработчиком, могут быть оспорены прокурором, который имеет право на обращение с соответствующим заявлением в суд. Таким правомочием обладает только прокурор.

В целом анализ докладов органов прокуратуры показывает, что к наиболее типичным коррупциогенным факторам, выявляемым органами прокуратуры, относятся: широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, отсутствие положений о порядке обжалования решений субъектов правоприменения.

В качестве примеров выявленных коррупциогенных факторов можно указать следующие:

1) Прокуратурой Тамбовской области в 2021 году проведена антикоррупционная экспертиза правил предоставления субсидий за счет средств федерального бюджета и бюджета Тамбовской области на финансирование мероприятий Государственной программы развития

¹ Филоненко, Т. В. Антикоррупционная политика России. Роль органов прокуратуры в ее формировании и реализации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.08 / Филоненко Татьяна Викторовна; [Место защиты: ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет»] - Владивосток, 2020. - 242 с.

сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Тамбовской области. Выявлена не только широта дискреционных полномочий, но и отсутствие или неполнота административных процедур. Так, согласно п. 2.4 Правил предоставления субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам) в агропромышленном комплексе «несоблюдение условий предоставления субсидий является одним из оснований для отказа в ее предоставлении». При этом четкие ссылки на несоблюдение конкретных норм отсутствовали. Помимо этого, согласно п. 4.2 Правил, в случае нарушения получателем порядка целей и условий предоставления субсидий управление направляет получателю требование о возврате субсидий в бюджет Тамбовской области. Однако срок направления названного требования правилами не был предусмотрен;

2) прокурором г. Владивостока по результатам проверки Положения о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы Владивостокского городского округа установлено наличие в нем коррупциогенных факторов, связанных с широтой дискреционных полномочий, чрезмерной свободой подзаконного нормотворчества, выразившихся в неопределении условий, при которых принимается решение о проведении повторного конкурса, а также в признании конкурса несостоявшимся при наличии 3 кандидатов на должность и самостоятельном определении лица, принимаемого на должность. Кроме того, руководителям органа местного самоуправления Владивостокского городского округа, Владивостокской городской муниципальной избирательной комиссии предоставлено право самостоятельно утверждать перечень должностей муниципальной службы, замещение которых осуществляется по результатам конкурса. Внесенное в Думу г. Владивостока требование об изменении нормативного правового акта удовлетворено;

3) в 2017 году Генеральная прокуратура Российской Федерации выявила, что приказом Минэкономразвития России, которым утверждался классификатор видов разрешенного использования земельных участков, предусматривалось размещение в жилой зоне тех объектов капитального строительства, которые связаны с удовлетворением повседневных потребностей жителей и не причиняют им существенного неудобства. При этом понятия «повседневные потребности жителей» и «существенное неудобство жителей» не были раскрыты, что позволяло должностным лицам произвольно определять возможность размещения на участках объектов капстроительства¹.

В целом участие органов прокуратуры в антикоррупционной экспертизе позволяет выявлять существенное число правовых дефектов, в том числе коррупциогенных факторов.

¹ Результаты проведения антикоррупционной экспертизы // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/combating-corruption/expertise/result?item=1695583> (дата обращения 10.09.2023).

Кроме того, возможность участия руководителей органов прокуратуры в заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления выступает дополнительной гарантией соблюдения антикоррупционного законодательства.

Приложение 2. Выявление коррупциогенных факторов при осуществлении мониторинга правоприменения

С учетом требований федерального законодательства выявление коррупциогенных факторов становится предметом осуществляемого в Российской Федерации мониторинга правоприменения. Его правовой основой является Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694. В соответствии с пунктом 9 указанной Методики в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения по следующим показателям:

а) несоблюдение пределов компетенции органов и организаций при издании нормативного правового акта;

б) неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;

в) наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

г) наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах;

д) количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом;

е) количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами;

ж) сроки приведения нормативных правовых актов в соответствие с антикоррупционным законодательством Российской Федерации;

з) количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству Российской Федерации, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

и) количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

Примерами выявленных в ходе мониторинга правоприменения коррупциогенных факторов могут служить следующие правовые дефекты:

1) в Докладе о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2018 год было отмечено, что оценка Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» как со стороны бизнеса, так и со стороны заказчиков совпадает в части понимания его забюрократизированности и недостаточного учета особенностей отдельных видов товаров, работ, услуг. Так, многочисленные публикации и обращения указывают на существование ряда сфер, в которых, по мнению заказчиков, опыт и иные личные качества участников закупок более важны, чем цена контракта. Например, это касается контрактов с артистами, постановщиками, художниками, работ по обслуживанию объектов культурного наследия и иных сфер, где риск неисполнения контракта не может быть компенсирован гражданско-правовыми мерами. В то же время установление приоритета неценовых критериев является коррупциогенным фактором, поэтому необходимо широкое общественное обсуждение перечня таких случаев, которое позволит учесть объективные причины имеющихся замечаний;

2) в Докладе о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2017 год было отмечено, что при анализе нормативных правовых актов в сфере государственной системы лицензирования пользования недрами по показателям наличия коррупциогенных факторов выявлена необходимость устранения правовой неопределенности норм части второй статьи 8, части третьей статьи 11, части восьмой статьи 13¹, части второй статьи 18, части второй статьи 20, части четвертой статьи 21, части второй статьи 23 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», выражающейся в отсутствии или неопределенности условий или оснований принятия решения, диспозитивном установлении возможности совершения государственными органами действий в отношении граждан и организаций, а также употребления категорий оценочного характера;

3) в Докладе о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2013 год было отмечено, что в приказе Минэкономразвития России от 30.06.2011 № 318 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии проведения проверок при осуществлении государственного земельного контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» выявлен коррупциогенный фактор, заключающийся в неполноте описания проведения процедур при осуществлении государственного земельного надзора.

Позднее выявленные дефекты правового регулирования были устранены.