**Межпарламентская Ассамблея государств – участников
Содружества Независимых Государств**

**КОММЕНТАРИЙ
к модельному закону
«Об антикоррупционной экспертизе
нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»**

I. Предисловие

Обеспечение устойчивого социально-экономического развития любого государства связано с повышением качества государственного управления. Однако на пути решения этой задачи есть серьезные препятствия, и одно из них – коррупция. В ней отражаются самые отрицательные моменты в организации и деятельности государственных и муниципальных органов, предприятий и учреждений, многих граждан.

Отрадно, что этой проблемой озабочено все мировое сообщество, чьи международно-правовые документы служат основой антикоррупционной деятельности государств. За последние годы противодействие коррупции и борьба с ней приобрели во многих государствах – участниках СНГ (далее – государства Содружества) наступательный и системный характер. Причем некоторые государства Содружества в законодательном освоении требований антикоррупционных конвенций занимают передовые позиции, не уступая другим государствам.

Вместе с тем на сегодняшний день нерешенным остается ряд проблем, связанных в основном с особенностями национальных правовых систем этих государств. Поэтому, несмотря на то что правовой базис борьбы с коррупцией уже сформирован, совершенствование антикоррупционного законодательства на пространстве СНГ продолжается.

В современных условиях коррупция характеризуется как универсальное явление, которое распространено в государствах с неодинаковым уровнем социально-экономического развития, проникает в различные сферы государственной и общественной жизни, имеет транснациональные (трансграничные) формы. Признано, что в условиях глобализации коррупция в одной стране стала негативно сказываться на развитии многих стран¹. Осознание общемирового характера проблемы послужило импульсом для создания международной системы противодействия коррупции. Становление международно-правового механизма в этой сфере прошло несколько этапов: от актов по конкретным проблемам противодействия коррупции, определения основных инструментов и

¹ См.: Андрианов В. Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М., 2011. С. 81.

задач борьбы с ней в отдельных сферах жизни государства и общества до универсальной Конвенции ООН против коррупции².

Преодоление коррупции требует применения системных мер, и среди них одно из основных мест занимает механизм предотвращения коррупциогенности законов и иных правовых актов.

Это объясняется важной ролью правовых актов в управлении, в регулировании экономической и социальной деятельности. Поэтому встречающиеся в них положения коррупционного характера нередко открывают дорогу для коррупционных действий (бездействия) и правонарушений, для принятия незаконных актов и документов³.

В правовое пространство всех государств – участников СНГ весьма активно внедряются международно-правовые стандарты, при этом общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры определяются как составная часть правовой системы государства. К настоящему времени все государства – участники СНГ подписали Конвенцию ООН против коррупции, принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 31 октября 2003 г. К целям данной конвенции отнесены: содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе в принятии мер по возвращению активов; поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом. Кроме того, в соответствии с пунктом 3 статьи 5 Конвенции ООН против коррупции «каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер в целях определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней»⁴.

Имплементация норм международного права в рассматриваемой сфере является важной составляющей формирования глобального антикоррупционного порядка, а также необходимым условием эффективной борьбы с коррупцией на национальном уровне. Вместе с тем этот процесс требует решения ряда проблем, обусловленных несоответствием международных рекомендаций принципам национальных правовых систем государств – участников СНГ. Тем не менее сохраняет актуальность потребность в усилении эффективности имплементационного механизма международных антикоррупционных актов. Как показывает анализ реализации актов (в том числе рекомендательных правовых документов, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств – участников

² Коррупция: природа, проявления, противодействие / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 8.

³ Правовые акты: антикоррупционный анализ / Под ред. В. Н. Найдено, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой. 2010. С. 5.

⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

СНГ) в национальном законодательстве присуща фрагментация имплементируемых положений, их выборочный и «лоскутный» характер, что значительно снижает успешность правореализации⁵.

В целях содействия реализации положений Конвенции ООН против коррупции в соответствии с Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2011–2013 годы и Перспективным планом модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011–2015 годы Научно-исследовательским центром ФСБ России во взаимодействии со специалистами Минюста, ФСБ Российской Федерации, Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России разработан модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Модельный закон), который был принят 17 мая 2012 г. на 37-м пленарном заседании МПА СНГ.

Основными целями Модельного закона являются: гармонизация национального законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции; установление системного правового регулирования общественных отношений, возникающих при профилактике коррупционных правонарушений на всех стадиях нормотворческого процесса; совершенствование правовых основ государственной политики по противодействию коррупции, обеспечивающих ее эффективную реализацию.

Основной задачей разработки комментируемого Модельного закона являлось создание условий для восполнения пробела в национальном законодательстве государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции в части проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, что обеспечило возможность приведения общественных отношений, возникающих в сфере антикоррупционной экспертизы законодательства государств – участников СНГ, в соответствие нормам права.

Разработка модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» осуществлялась параллельно с разработкой Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции, Рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, модельного закона «Об антикоррупционном мониторинге» и Рекомендаций по проведению антикоррупционного мониторинга в государствах – участниках СНГ, которые стали составными частями целостного пакета концептуальных и правовых актов в сфере противодействия коррупции и обеспечения национальной безопасности государств – участников СНГ.

⁵ См.: Хабриева Т. Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16–27.

Представленный комментарий к Модельному закону (далее – Комментарий) предназначен для использования при организации и проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов сотрудниками юридических служб органов государственной власти, органов местного самоуправления, членами профильных комитетов и комиссий парламентов государств – участников СНГ, сотрудниками их рабочих аппаратов, юридическими и физическими лицами, прошедшими аккредитацию на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Данные материалы также могут быть полезны для преподавателей и студентов учреждений высшего профессионального образования при подготовке и проведении занятий по учебным дисциплинам, посвященным антикоррупционной проблематике.

II. Постатейный комментарий Модельного закона

Преамбула

Настоящий Закон регулирует правовые, организационные и иные отношения, возникающие в процессе организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

В случаях, предусмотренных законодательством государства, проводится антикоррупционная экспертиза иных документов.

Комментарий

Преамбула определяет назначение рассматриваемого Модельного закона, которое заключается в установлении:

- а) правовых основ антикоррупционной экспертизы;
- б) организационных основ антикоррупционной экспертизы.

Проведение антикоррупционной экспертизы, как следует из рассматриваемого положения, основывается на необходимости поиска (выявления) коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Сущность и содержание понятия «коррупциогенный фактор» будут рассмотрены в комментарии к статье 5 данного закона.

Рассматриваемый Модельный закон принят в целях формирования и реализации мер профилактики коррупционных проявлений, причиной которых являются дефекты нормативного правового регулирования, что следует из закрепленной обязательности проведения антикоррупционной экспертизы не только действующих нормативных правовых актов, но и их проектов, а также иных документов, перечень которых должен определяться законодательством государства – участника СНГ. В российской правоприменительной практике иными документами, как правило, выступают проекты концепций и техниче-

ских заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов⁶, т. е. те документы, которые используются в нормотворческом процессе.

Установление правовых основ института антикоррупционной экспертизы не ограничивается рассматриваемым Модельным законом. Для того чтобы понять истоки проблемы и увидеть, как происходило формирование правовых основ института антикоррупционной экспертизы, необходимо обратиться к истории развития модельного законодательства в этой сфере.

Сотрудничество государств – участников СНГ в сфере правового противодействия коррупции насчитывает более десяти лет. Наиболее значимым его результатом является принятие таких важных документов, как модельный закон «О борьбе с коррупцией»⁷, модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»⁸ и модельный закон «О противодействии коррупции» (новая редакция)⁹. Правовые положения указанных модельных законов имплементированы в национальном законодательстве многих государств Содружества и уже доказали свою эффективность в противодействии коррупции.

Так, статья 21 модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», определяющей антикоррупционные стандарты в сфере правотворчества, установлены запреты на «разработку правовых актов без проведения экспертизы, в том числе антикоррупционной», а также на «принятие правовых актов без учета результатов экспертизы, в том числе антикоррупционной».

Положение о необходимости введения правового института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и иных документов, направленного на выявление и устранение коррупциогенных норм, которые могут в них содержаться, в совокупности с другими мерами по профилактике коррупции, также нашло свое отражение и в статье 11 модельного закона «О противодействии коррупции» (новая редакция), в котором антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов выделена в качестве одной из основных мер по противодействию коррупции.

Содержание комментируемого Модельного закона связано с нормами указанных модельных законов, что способствует сбалансированности и развитию системы модельного законодательства в сфере противодействия коррупции.

⁶ Коррупция: природа, проявления, противодействие / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 460.

⁷ Принят на 13-м пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 13-4 от 3 апреля 1999 г.) [Информационный бюллетень МПА СНГ. 1999. № 21].

⁸ Принят на 22-м пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 22-15 от 15 ноября 2003 г.) [Информационный бюллетень МПА СНГ. 2004. № 33].

⁹ Принят на 31-м пленарном заседании МПА СНГ (постановление № 31-20 от 25 ноября 2008 г.) [Информационный бюллетень МПА СНГ. 2009. № 43].

Статья 1. Правовая основа антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Правовую основу антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов составляют конституция, международные правовые договоры в сфере противодействия коррупции, стороной которых является государство, закон о противодействии коррупции (борьбе с коррупцией), закон о государственной и муниципальной службе, принимаемые в соответствии с настоящим Законом нормативные правовые акты органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц и организаций, осуществляющих полномочия по организации и проведению антикоррупционной экспертизы, иные законы и нормативные правовые акты государства.

Комментарий

Статья, посвященная правовой основе организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, определяет систему нормативного правового регулирования, в соответствии с которой осуществляется данная деятельность.

Статья закрепляет правовую основу антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, под которой понимаются следующие нормативные правовые акты:

1) международно-правовые документы:

источники общепризнанных принципов и норм международного права; международные договоры государства – участника СНГ;

2) нормативные правовые акты государства:

конституция государства;

законы государства;

нормативные правовые акты, принимаемые (издаваемые) президентом государства;

нормативные правовые акты, принимаемые (издаваемые) правительством государства;

нормативные правовые акты органов исполнительной власти государства;

нормативные правовые акты субъектов государства (в государствах с федеративным устройством);

нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Таким образом, правовая основа антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов включает две группы.

Первую группу составляют международно-правовые документы. Общеизвестные принципы и нормы международного права, международные договоры (соглашения) государства являются составной частью правовой системы всех государств – участников СНГ, что закреплено в качестве одной из основ их конституционного строя. На основании этих положений правовым фунда-

ментом института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в государствах – участниках СНГ в первую очередь стала Конвенция ООН против коррупции 2003 г. В статье 1 Конвенция провозгласила одной из своих целей «содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и на борьбу с ней»¹⁰.

В части 3 статьи 5 Конвенции впервые нашла свое место норма, создающая международно-правовую основу для антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов правовых документов: «Каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней». Эта важнейшая норма подлежит скорейшей и полной имплементации в законодательстве всех стран, которые ее ратифицировали.

Для эффективного проведения антикоррупционной политики частью 2 статьи 6 и статьей 36 Конвенции предусмотрено создание в каждом государстве, ее подписавшем, специального органа (органов) по предупреждению коррупции с помощью мер, указанных в главе II. Конвенция обязывает каждое государство-участника обеспечить такому органу необходимую самостоятельность, чтобы он мог выполнять свои функции «эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния».

В Конвенции ООН против коррупции 2003 г. термин «антикоррупционная экспертиза» не употребляется. В ней лишь говорится об оценке правовых документов и административных мер. Хотя антикоррупционная экспертиза является эффективной формой оценки коррупционных рисков, во многих европейских странах, в частности в Великобритании, Германии, Франции, положение части 3 статьи 5 Конвенции об оценке правовых документов было воспринято скорее как призыв к более глубокому проведению обычной правовой экспертизы. Очевидно, причиной этого является менее напряженная ситуация с коррупцией в названных странах. Что же касается стран Восточной Европы, в частности Польши, и постсоветских государств, в том числе России, то упомянутая выше норма Конвенции была воспринята в качестве руководства к действию¹¹.

Так, в силу конституционных положений о приоритете международно-правовых норм над внутренним законодательством в государствах – участниках СНГ есть основания считать, что антикоррупционная экспертиза приобрела обязательный характер уже с момента ратификации Конвенции. А принятие в ряде государств Содружества специализированных нормативных правовых актов свидетельствует о переходе от отдельных мер реагирования на частные

¹⁰ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

¹¹ См.: *Есаян А. К.* Меры по борьбе с коррупцией в государствах – членах СНГ, ЕврАзЭС, ШОС // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 58.

проявления коррупции к применению системного подхода в государственной антикоррупционной политике¹².

Международное право в сфере противодействия коррупции следует рассматривать не только в качестве фундамента по отношению к национальному праву в тех шагах, которые предпринимает государство для выполнения своих международных обязательств, вытекающих из международных договоров в антикоррупционной сфере, но и в качестве специфического генератора постоянно обновляющихся, совершенствующихся инструментов и методов противодействия данному явлению. В этом смысле международное право является генератором таких важных категорий права, как «антикоррупционные стандарты» и «специальные антикоррупционные принципы», формирование которых происходит, безусловно, на международно-правовой основе и которые затем заимствуются (имплементируются) национальным законодательством. Значение международного права для противодействия коррупции заключается также в том, что именно в нем аккумулируются самые различные регуляторы противодействия коррупции в столь широком спектре: от международно-правовых обязательств для государств – участников Конвенции ООН против коррупции до рекомендательных актов межпарламентских, межправительственных и иных организаций, исполнение которых государствами не исключено на добровольной основе.

Таким образом, международное право:

– охватывает самый широкий набор антикоррупционных инструментов, регуляторов и механизмов, которые затем экстраполируются на национальную почву и отражаются в законодательстве государства;

– создает ориентиры для правового развития государств в антикоррупционном направлении и задает векторы для дальнейшего совершенствования национального законодательства в этой области по мере его соответствия антикоррупционным принципам и стандартам;

– служит основой для международного сотрудничества государств, в том числе в антикоррупционной сфере, что совместно с мерами, закрепленными в национальном праве, способствует максимальной эффективности правового противодействия коррупции.

Следует отметить, что международные договоры не единственный источник регулирования отношений государств и международных организаций, касающихся противодействия коррупции, и в частности проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Нормы международного права находят свое выражение посредством воплощения не только в международных договорах, но и в международно-правовых обычаях.

Международно-правовые обычаи – это нормативные правила взаимодействия государств в определенной сфере, которые сформировались и применяются ими по умолчанию, нередко в течение длительного периода времени с

¹² О законодательном опыте противодействия коррупции // Вестник МПА СНГ. 2011. № 1 (57). С. 211.

учетом их практики, свидетельствующей о правовой убежденности в том, что в конкретной ситуации следует поступать именно так, а не иначе. История международного права связана с развитием международных обычаев, бывших в течение веков главным его источником. В современный период сохранилась важная функциональная особенность международно-правовых обычаев – расширять круг тех государств, которые, непосредственно не участвуя в том или ином международном договоре, заинтересованы в выполнении его положений, имеющих значение международного стандарта либо фиксирующих определенные принципы взаимодействия государств. Такая практика имеет для заинтересованного государства значение международно-правового обычая. Это касается и соответствующей практики государств, порождающей обычай, в случае, если они не являются участниками того или иного международного договора в сфере противодействия коррупции, который вместе с тем содержит в данной сфере правила, определяющие модель поведения, необходимую для данного государства. Такая модель представляет собой строго установленный формат действий или воздержания от них, служит типовым ориентиром, обеспечивающим единообразное поведение в рамках стандарта. Восприятие международных стандартов в сфере борьбы с коррупцией в форме обязательств государства, вытекающих из договора, в котором оно не участвует, является одним из способов расширения круга государств, обеспечивающих эти стандарты¹³.

Ко *второй группе* относятся нормативные правовые акты государства. Основным правовым актом в данной группе являются конституции государств – участников СНГ. Определяющее влияние конституций государств – участников СНГ на содержание модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» проявляется в закреплении основ конституционного строя и регулировании различных аспектов данной сферы государственной деятельности. В соответствии с положениями конституций в государствах Содружества определены основы организации противодействия коррупции с учетом правового статуса их органов государственной власти; определены правовые основы государственной антикоррупционной политики, в том числе сформированы предпосылки организации и развития эффективного международного сотрудничества государств – участников СНГ в рассматриваемой области.

Законы государства, регулирующие вопросы противодействия коррупции, и в частности проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, можно разделить на две группы:

а) законы, регулирующие только отдельные вопросы противодействия коррупции, например законы о государственной и муниципальной службе (в части установления в должностных регламентах отдельных служащих обязанности по проведению антикоррупционной экспертизы), кодексы об админи-

¹³ См.: Правовые средства противодействия коррупции / Под ред. Н. А. Власенко. М., 2012. С. 58.

стративных правонарушениях (в части установления ответственности за нарушение законодательства об антикоррупционной экспертизе) и т. д.;

б) специальные законы (иные нормативные правовые акты), регламентирующие частные вопросы противодействия коррупции (например, законы о противодействии коррупции (о борьбе с коррупцией), об антикоррупционной экспертизе, об антикоррупционном мониторинге и т. д.).

Перечень специализированных нормативных правовых актов государств – участников СНГ об антикоррупционной экспертизе с указанием их основных положений представлен в *приложении 1* к настоящему Комментарии. Данный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим, так как значительное количество правовых норм и положений, касающихся организации и проведения антикоррупционной экспертизы, содержится и в других действующих законодательных актах и указах глав государств – участников СНГ.

Статья 2. Основные понятия

Для целей настоящего Закона применяются следующие основные понятия:

антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов – деятельность по выявлению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, проектах нормативных правовых актов и подготовке заключений, содержащих рекомендации по их устранению, а также требований прокурора об изменении нормативного правового акта;

субъекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов – государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, а также юридические и физические лица, прошедшие аккредитацию на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов;

нормативный правовой акт – официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица либо путем референдума с соблюдением установленной законодательством процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение.

Комментарий

В статье приведены определения основных терминов, используемых в Модельном законе, в целях обеспечения унификации терминологии, ее единообразного понимания, толкования и применения в процессе формирования соответствующих норм национального законодательства, а также исключения возможных неточностей и погрешностей, связанных с трудностями перевода какого-либо понятия в процессе международного взаимодействия в сфере противодействия коррупции.

Рассматривая содержание термина **антикоррупционная экспертиза**, следует отметить, что многие ученые относят ее к одной из разновидностей правовой экспертизы¹⁴, которая является значимым элементом нормотворческого процесса и призвана выверить и сбалансировать правовой акт или проект правового акта путем оценки соответствия данного акта конституции государства и согласованности его с системой законодательства.

Термин «экспертиза» происходит от латинского слова «expertus», что означает «опытный, сведущий». В различных словарях под экспертизой в основном понимается исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний, с представлением мотивированного заключения¹⁵.

В широком смысле слова правовая экспертиза является исследованием, проводящимся экспертом по решению или поручению уполномоченных на то лиц либо в силу прямого указания нормативных правовых актов, основанным на применении специальных знаний в целях использования его результатов в юридической деятельности¹⁶.

В настоящее время выделяются следующие основные признаки экспертизы:

применение специальных познаний в форме исследования к определенному объекту и предмету;

осуществление исследования особым субъектом – экспертом;

получение новой информации;

оформление результатов в виде соответствующего заключения¹⁷.

Перечисленные признаки относятся и к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, однако она характеризуется следующими особенными признаками:

является элементом (обязательной составляющей) правотворческого процесса;

является превентивным способом устранения коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов;

предметом антикоррупционной экспертизы выступают действующие нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов;

последствием ошибки в проведении антикоррупционной экспертизы является дефектность нормативного правового акта;

антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является несудебной экспертизой¹⁸.

¹⁴ См.: *Кудашкин А. В.* Проблемы организации и проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 26.

¹⁵ См., напр.: Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 704; *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1986. С. 787.

¹⁶ *Бикеев И. И.* Коррупциогенность и коррупциогенные сферы в современном российском обществе // Следователь. 2009. № 2. С. 15–17.

¹⁷ См.: Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности / Под общ. ред. А. В. Кудашкина. М., 2011. С. 201.

¹⁸ См.: Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности. С. 27.

В определении понятий *предмета* и *объекта* антикоррупционной экспертизы не существует единства мнений и часто наблюдается смешение понятий¹⁹. Некоторые эксперты объединяют эти понятия и не видят между ними различий²⁰. Другие специалисты к предмету антикоррупционной экспертизы относят административные процедуры, получившие юридическое закрепление или нашедшие отражение в правовых актах²¹.

По мнению разработчиков Модельного закона, предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и их проекты, разработанные органами государственной власти и местного самоуправления, а также нормы, содержащиеся в них, которые регулируют общественные отношения, являющиеся объектом экспертизы.

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

Кроме того, представляется не вполне верным суждение о том, что коррупциогенные факторы являются непосредственно предметом антикоррупционной экспертизы: представляя собой явление или совокупность явлений, порождающих коррупционные правонарушения, они, с одной стороны, неотделимы от внешней оболочки их формально-юридического закрепления, т. е. нормативного правового акта, а с другой – представляют собой качественную характеристику регулируемых общественных отношений.

В основе проведения любого вида экспертизы лежат специальные знания, а именно система теоретических знаний и практических навыков в области конкретной науки, техники, искусства или ремесла, приобретаемых путем специальной подготовки или профессионального опыта. Экспертная деятельность – это целенаправленная, квалифицированная, характеризующая удовлетворение спроса процедура оценки ситуации (явления, действия), определения закономерностей ее развития с последующим выявлением тенденций и построением прогноза на основе собственной и (или) заимствованной методики²².

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов позволяет:

¹⁹ См., напр.: *Газимзянов Р. Р.* Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4. С. 32–34.

²⁰ См., напр.: *Долотов Р. О.* Объекты и субъекты антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов: Сб. ст. / Сост. Е. Р. Россинская. М., 2010. С. 43–47.

²¹ См.: *Будатаров С. М.* Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. № 3. С. 34.

²² См.: *Филатова А. В.* Экспертиза регламентов и процедур исполнения государственных функций в системе экспертной деятельности России / Под ред. Н. М. Кониной. М., 2009. С. 5.

на ранних стадиях нормотворческого процесса устранять имеющиеся коррупциогенные факторы, способствуя принятию качественного и эффективного правового акта;

при сопряжении с правовым мониторингом (мониторингом правоприменения) устранять недостатки (коррупциогенные факторы) в действующих правовых актах.

Таким образом, сущность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов заключается в содействии с помощью научных достижений и практических наработок в области права, а также заложенных в праве потенциальных возможностей оптимальному нормативному правовому регулированию общественных отношений во всех сферах жизни общества, а также в снижении негативных проявлений в деятельности субъектов права, что в итоге вносит определенный вклад в становление и развитие правового государства²³.

По мнению некоторых экспертов, антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективностью. По этой причине методические основы антикоррупционной экспертизы могут быть оценены как определенные позитивные требования к разработке ведомственных нормативных правовых актов. Обобщенно их можно сформулировать как отсутствие в тексте ведомственных нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении²⁴.

В комментируемой статье названы **субъекты антикоррупционной экспертизы** нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, к которым относятся государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, а также юридические и физические лица, прошедшие аккредитацию на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов.

Согласно концепции комментируемого Модельного закона все субъекты данной деятельности разделены на две основные категории:

субъекты, организующие проведение антикоррупционной экспертизы (подробнее см. комментарий к статье 8 Модельного закона);

субъекты, проводящие антикоррупционную экспертизу – эксперты (подробнее см. комментарий к статьям 9–12 Модельного закона).

Предложенное деление является весьма условным, поскольку субъекты, организующие проведение экспертизы, не лишены возможности ее проведения.

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

²³ Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012. С. 14.

²⁴ См.: Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 8

Следует отметить, что комментируемым Модельным законом специалисты не упомянуты в качестве самостоятельных субъектов антикоррупционной экспертизы. В случае их привлечения они содействуют проведению антикоррупционной экспертизы, поскольку обладают специальными знаниями и профессиональной компетенцией в определенной области знаний. В качестве специалистов могут быть привлечены экономисты, лингвисты, финансисты и специалисты иного профиля по результатам проведенной работы они готовят свои предложения (в том числе и заключения, составленные в произвольной форме), которые могут быть учтены экспертом при подготовке заключения по результатам проведения антикоррупционной экспертизы.

Комментируемая статья предлагает определение термина «**нормативный правовой акт**», используемое в Модельном законе в качестве объекта антикоррупционной экспертизы.

Следует отметить, что в настоящее время в подавляющем большинстве государств – участников СНГ отсутствует легальное определение нормативного правового акта. Вместе с тем для построения эффективной деятельности по организации и проведению антикоррупционной экспертизы следует хорошо знать природу и содержание нормативных правовых актов и не допускать в них ошибок.

Нормативным правовым актам присущи определенные устойчивые признаки.

1. Нормативный правовой акт – это письменный документ определенного рода, который обладает особой формой выражения содержащейся в нем информации. Данная форма предполагает: структуризацию текста акта и его построение по правилам юридической техники; формулирование правил поведения длительного характера; нормативный язык; использование специфических юридических понятий и терминов; соблюдение обязательных реквизитов, свойственных каждому акту, особый порядок принятия и опубликования.

2. Официальный характер нормативного правового акта заключается в его издании от имени органа, организации, либо государства, либо муниципального образования. Управомоченность названных субъектов принимать правовые акты предопределяется конституцией, законом, положением, уставом, т. е. статутным актом²⁵.

3. Издание нормативных правовых актов допускается строго в пределах компетенции органа, организации, которые действуют в рамках предметов ведения и полномочий. Предприятия, учреждения, организации принимают локальные акты в рамках закона и устава, положений о них.

4. Нормативный правовой акт предназначен для регулирования общественных отношений. Это достигается с помощью разных способов: путем установления правовых норм, признания, создания и изменения юридического

²⁵ Правовые акты: антикоррупционный анализ / Под ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой. М., 2010. С. 44.

состояния, посредством обеспечения реализации правовых норм, правовой защиты законных интересов²⁶.

5. Нормативный правовой акт обладает общеобязательностью. Это значит, что акт официально признан государством и его институтами. Его обязаны исполнять физические и юридические лица, которым он адресован, с ним они должны соотносить свои акты и юридические действия. Игнорирование правовых актов, их нарушение, воспрепятствование их реализации являются нарушениями законности. Они влекут за собой различные способы восстановления баланса актов, их юридической силы и авторитета, с одной стороны, применение мер дисциплинарной, административной, гражданско-правовой, уголовной ответственности к виновным лицам – с другой.

6. С помощью понятия «юридическая сила акта» устанавливается его соотносимость и соподчиненность с другими актами, а также выражаются те системные связи и зависимости, которые присущи законодательству в целом и его отраслям.

Юридическая сила правового акта выражается:

а) в обязательном соответствии каждого акта принципам и нормам конституции государства;

б) в строгом соответствии установленной конституцией государства и законом официальной классификации правовых актов;

в) в признании обязательной соподчиненности между видами актов – конституция, закон, указ, постановление, инструкция, приказ и т. д. Именно в такой последовательности убывает юридическая сила каждого названного акта и увеличивается «поле обязательности» для него других актов;

г) в определении оснований и рамок понятия того или иного акта, его основного содержания. Формулы «на основе и во исполнение закона», «в соответствии с указом президента, постановлением правительства» и т. п. выражают эту правовую связь;

д) в признании нормативного правового акта, игнорирующего установленные юридические зависимости, нарушающим законность и теряющим юридическую силу. Для этого юридической наукой выработан набор специальных средств: приостановление действия акта, оспаривание, отмена, признание акта недействительным и т. д.

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

Закон – это обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт. Ведущее и определяющее положение законов в системе нормативных правовых актов государства выражает одно из основных требований законности – верховенство закона в регулировании общественных отношений. Ни один подзаконный акт не может противоречить закону.

Подзаконные нормативные правовые акты – это правотворческие акты компетентных органов, которые основаны на законе и не должны ему противо-

²⁶ См. подробно: Правовой мониторинг / Под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М., 2009.

речь. Подзаконные акты призваны конкретизировать основные, принципиальные положения законов.

Практической проблемой в рамках реализации комментируемого Модельного закона является соотношение нормативных правовых актов и организационно-распорядительных документов (актов правоприменения), так как последние не являются предметом антикоррупционной экспертизы, проводимой уполномоченными субъектами. Коррупционный риск заключается в том, что организационно-распорядительные документы (акты правоприменения), формально не попадая под признаки нормативного правового акта (не проходят регистрационные или иные учетные процедуры), тем не менее, подчас фактически являясь таковыми, могут нести в себе коррупциогенные нормы и тем самым иметь потенциальную возможность для последующих коррупционных проявлений²⁷.

Отсутствие однозначности в квалификации того или иного правового акта в качестве нормативного на практике может привести к тому, что организационно-распорядительные документы (акты правоприменения), в которых фактически содержатся нормы, выводятся из предмета антикоррупционной экспертизы, проводимой уполномоченными субъектами.

В рамках комментария данной статьи необходимо более подробно остановиться на рассмотрении содержания термина «**иные документы**», используемого в Модельном законе в качестве одного из объектов антикоррупционной экспертизы. Как было отмечено выше, такого рода иными документами в основном выступают проекты концепций и технических заданий на разработку проектов национальных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты национальных законов, т. е. те документы, которые используются в нормотворческом процессе.

Концепция нормативного правового акта представляет собой документ, в котором определяются:

а) основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

б) место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, положений конституции и законов государства, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы;

в) общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов. При этом указываются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффек-

²⁷ См.: *Кудашкин А. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». М., 2011. С. 116.

тивных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования также должна содержать анализ соответствующей национальной и зарубежной правоприменительной практики, результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований;

г) социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

Проект технического задания на разработку проекта нормативного правового акта представляет собой документ, содержащий, как правило, следующие разделы:

а) основание разработки законопроекта, его форма, вид и рабочее наименование – указываются полное наименование документа, на основании которого разрабатывается законопроект, форма разрабатываемого законопроекта, его вид, а также рабочее наименование;

б) заказчик и разработчики законопроекта – указываются полное наименование заказчика и разработчиков, их местонахождение, банковские реквизиты;

в) перечень документов, подлежащих разработке:

– законопроект или пакет законопроектов;

– проекты или основное содержание иных нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации закона (согласуются с заинтересованными органами исполнительной власти вместе с законопроектом);

– перечень нормативных правовых актов, подлежащих отмене или изменению в связи с будущим законом (согласуются с концепцией и проектом технического задания на разработку законопроекта);

– пояснительная записка;

– финансово-экономическое обоснование;

– расчеты социально-экономических последствий принятия национального закона;

– другие необходимые документы;

г) примерная структура законопроекта – порядок расположения составных частей (разделов, глав) законопроекта. Структура законопроекта должна обеспечивать логическое развитие темы, являющейся предметом правового регулирования;

д) виды, этапы и сроки работы – определяются этапы, сроки и содержание работ, выполняемых в процессе подготовки законопроекта, с указанием работ, подлежащих приемке заказчиком, которая проводится в том же порядке, что и приемка разработанного законопроекта. В качестве этапов разработки законопроекта могут рассматриваться подготовка концепции законопроекта, разработка его отдельных глав (разделов), доработка законопроекта с учетом высказанных замечаний и т. п.;

е) порядок финансирования и смета расходов (при заключении заказчиком договора на разработку законопроекта) – определяются источники и поря-

док финансирования разработки законопроекта; в случае если разработка законопроекта проводится на договорной (контрактной) основе, приводится смета расходов с распределением по источникам финансирования;

ж) порядок приемки работы – устанавливаются порядок предварительного согласования и требования к приемке законопроекта, определяется ответственный за его приемку. Ответственным за приемку законопроекта является, как правило, заказчик – орган государственной власти, ответственный за его разработку.

Проекты официальных отзывов и заключений на проекты законов представляют собой документы, в которых отражаются следующие сведения:

а) об оценке положений законопроекта с учетом финансово-экономического обоснования, представленного субъектом права законодательной инициативы;

б) о возможности финансирования предполагаемых расходов, связанных с предполагаемой реализацией законопроекта;

в) о позиции правительства государства в отношении принятия, отклонения, частичного принятия основных положений, отсрочки принятия, даты вступления в силу законопроекта.

Статья 3. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов основывается на принципах:

– обязательности проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов в ходе мониторинга правоприменения;

– достоверности и полноты информации, представляемой для проведения антикоррупционной экспертизы;

– оценки нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

– научной обоснованности, объективности и всесторонности антикоррупционной экспертизы и проверяемости ее результатов;

– обязательности рассмотрения результатов антикоррупционной экспертизы разработчиками нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта;

– компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу;

– сотрудничества органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций и учреждений с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы;

– гласности, обеспечения возможности ознакомления с результатами антикоррупционной экспертизы;

– ответственности уполномоченных субъектов антикоррупционной экспертизы, в компетенцию которых входит ее организация и проведение, за качество антикоррупционной экспертизы.

Комментарий

Статья раскрывает основные принципы организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Следует отметить, что на всех перечисленных в настоящей статье принципах основаны положения комментируемого Модельного закона, а также с ними неразрывно связаны иные модельные правовые акты, которыми регламентируется процесс организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Термин «принципы» указывает на основополагающие черты, существенные характеристики какого-либо явления или института. В законодательстве принцип означает и закрепляет обязательность содержащихся в нем положений, требований и их всеобщность в отношении регулируемых вопросов.

Под принципами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов следует понимать те основные положения и (или) идеи системы антикоррупционного законодательства, которые определяют общие направления правового регулирования организации и производства антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также использования ее результатов в процессе правотворчества²⁸.

Указанные в статье принципы, являющиеся правовыми, носят разноуровневый характер и могут быть классифицированы как общие (общеправовые), межотраслевые и отраслевые²⁹.

Применительно к комментируемому Модельному закону принципы отражают наиболее существенные стороны организации антикоррупционной экспертизы. Они определяют сущность и содержание процедуры экспертизы, а также взаимоотношения между проводящими ее субъектами.

Первый из установленных принципов заключается в **обязательности проведения антикоррупционной экспертизы** проектов нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов в ходе мониторинга правоприменения. Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов означает требование к органам государственной власти и органам местного самоуправления об неукоснительном проведении антикоррупционной экспертизы.

Суть комментируемого положения заключается в том, что в настоящее время уполномоченные органы государственной власти помимо принятия нормативных правовых актов должны будут осуществлять их проверку не только

²⁸ См.: Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации: вопросы теории и практики. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2006. С. 85.

²⁹ Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012. С. 25.

на стадии подготовки и принятия проекта документа, но и на стадии их реализации. Другими словами, соответствующие органы государственной власти проводят мониторинг правоприменения (реализации) действующего законодательства и прежде всего изданных ими нормативных правовых актов в целях выявления коррупциогенных факторов для их последующего устранения³⁰.

Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в настоящее время отражена в ряде регламентных актов парламентов и правительств некоторых государств – участников СНГ, основывающихся на положениях соответствующих специальных законов в рассматриваемой сфере.

Так, например, согласно Регламенту Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденному Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ, на комитеты возложено проведение по вопросам своего ведения экспертизы: законопроектов; одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных конституционных законов; принятых Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации федеральных законов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, т. е. фактически антикоррупционной экспертизы³¹.

Кроме того, комментируемый принцип также означает, что нормотворческие органы обязаны строить нормотворческий процесс таким образом, чтобы была возможность знакомиться с проектами нормативных правовых актов неограниченному кругу лиц, в том числе независимым экспертам, заключения которых должны в обязательном порядке рассматриваться разработчиками нормативных правовых актов.

Достоверность и полнота информации, представляемой для проведения антикоррупционной экспертизы, как принцип организации рассматриваемого вида деятельности имеет исключительно важное значение для построения эффективной системы взаимодействия органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций и учреждений и институтов гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы.

Следует подчеркнуть, что такая характеристика, как «достоверность», в контексте комментируемого Модельного закона может быть определена как несомненная верность приводимых сведений для воспринимающих субъектов антикоррупционной экспертизы. Для того чтобы результаты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов были объективными и обоснованными, достоверность информации, предоставляемой для ее проведения, является необходимым условием.

³⁰ Комментарий к Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Саратов, 2010. С. 7.

³¹ Там же. С. 8–9.

Кроме того, для обеспечения проведения всестороннего исследования нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов субъектам, осуществляющим антикоррупционную экспертизу, необходимо наличие всей полноты информации, связанной с подготовкой проекта нормативного правового акта (концепция, пояснительные документы, финансово-экономическое обоснование проекта и т. д.) и его реализацией (сведения о результатах мониторинга правоприменения, правоприменительные акты органов государственной власти и т. д.).

Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами заключается в том, что эксперт, исследуя нормативный правовой акт (проект нормативного правового акта), должен анализировать и другие нормативные правовые акты, регулирующие однородные отношения, т. е. отношения, взаимосвязанные с теми, которые регулируются в рассматриваемом документе. Необходимость соблюдения данного принципа обусловлена тем, что односторонний, узкий подход (без оценки взаимосвязанных нормативных правовых актов) может привести к необоснованному выводу о наличии в рассматриваемом документе коррупциогенных факторов, например такого, как отсутствие или неполнота административных процедур, в то время как такие процедуры урегулированы в ином правовом документе, принятом в установленном порядке.

Требование об оценке нормативных правовых актов в совокупности с другими нормативными правовыми актами является актуальным и аксиоматичным. Дело в том, что национальное законодательство многих государств – участников СНГ содержит большое количество отсылочных норм, а правовые отношения в одной сфере непременно будут так или иначе затрагивать и иные сферы общественных отношений. При таких обстоятельствах только комплексная проверка нормативных правовых актов может позволить добиться реализации целей антикоррупционной экспертизы.

Необходимость соблюдения данного принципа обоснована еще и тем, что все принимаемые и действующие правовые акты обладают и общими, и специфическими чертами, находятся в строгой зависимости друг от друга. Игнорирование этого факта снижает эффект правотворческой и правоприменительной деятельности, затрудняет формирование нормативно-правового массива, доступного для граждан, должностных лиц и специалистов³².

Полноценная реализация комментируемого принципа, по мнению некоторых экспертов, возможна при выполнении следующих условий:

- привлечение ученых-юристов;
- знание экспертами основ законодательной техники;
- знание теории взаимосвязи нормативных правовых актов³³.

³² Агеев В. Н. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4. С. 7–8.

³³ Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012. С. 29.

Функциональные взаимосвязи нормативных правовых актов обусловлены функциональным предназначением отраслей права, что применительно к практике антикоррупционной экспертизы означает: «внимание лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, должно быть сосредоточено, в частности, на тех изменениях, которые, возможно, придется внести в действующее законодательство с принятием нового акта». При этом новые материальные нормы не должны противоречить конституции государства и должны анализироваться с точки зрения их процедурной применимости. Изменение регулятивных норм должно происходить после анализа соответствующих охранительных норм, а если понадобится, то с одновременным их изменением³⁴.

Следующий принцип заключается в том, что результаты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов должны соответствовать критериям:

- научной обоснованности;
- объективности;
- всесторонности;
- проверяемости.

Научная обоснованность результатов антикоррупционной экспертизы означает, что ее итоги, выраженные в той или иной форме, должны быть надлежащим образом мотивированы. Каждый случай выявления коррупционного фактора, а также случаи отказа в признании выявленного фактора коррупционным должны быть подтверждены фактическими обстоятельствами, выводы должны быть четко и ясно сформулированы, формулировка должна исключать двоякое толкование и быть исчерпывающей. Результаты анализа положений нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) должны подтверждаться совокупностью действительных данных и, по возможности, практическими примерами работы анализируемой нормы, а также правоприменительной практикой.

Объективность и всесторонность результатов антикоррупционной экспертизы может быть достигнута посредством комплексного (всестороннего) анализа нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта при условии оценки его в совокупности (во взаимосвязи) с другими нормативными правовыми актами. По замыслу разработчиков Модельного закона, при экспертизе нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта необходимо анализировать практику его применения, а также практику применения сопряженных с ним нормативных правовых актов.

Требование **проверяемости** основывается на формальном закреплении не только результатов проведенной антикоррупционной экспертизы, но и источников и методов получения таких результатов. С точки зрения достижения целей антикоррупционной экспертизы возникает необходимость проверки не

³⁴ См.: Гончаров Д. Ю. Взаимосвязь нормативных правовых актов как принцип антикоррупционной экспертизы // Российская юстиция. 2010. № 1. С. 6.

только выводов экспертизы, но и всей последовательности действий эксперта при анализе нормативных правовых актов³⁵.

Проверяемость также означает публичность результатов антикоррупционной экспертизы, которая достигается через возможность размещения заключений в Интернете, а также обязательность предоставления проекта нормативного правового акта совместно с заключениями³⁶.

Соблюдение рассматриваемых принципов обеспечивается не только работой квалифицированных специалистов при проведении антикоррупционной экспертизы, но и актуальной, логически выверенной и законной методикой ее проведения. Необходимо отметить, что правила и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов были разработаны в рамках подготовки Рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принятых на 38-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 38-18 от 23 ноября 2012 г.). Обоснованность и объективность результатов экспертизы могут быть достигнуты реализацией предложенного разработчиками Модельного закона и Рекомендаций подхода и соблюдением порядка проведения экспертизы.

В соответствии с требованиями, изложенными в Рекомендациях по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта.

Принцип обязательности рассмотрения результатов антикоррупционной экспертизы разработчиками нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта, по сути, устанавливает требование к деятельности уполномоченных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в рамках подготовки, согласования и направления для принятия (утверждения) разработанного ими нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта.

В соответствии со статьей 17 комментируемого Модельного закона заключение по результатам антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер, что обусловлено невозможностью учета всех высказанных независимыми экспертами рекомендаций, которые могут быть различными по своей сути.

Однако комментируемый принцип устанавливает обязательность рассмотрения заключения соответствующим государственным органом или должностным лицом – разработчиком нормативного правового акта или проекта

³⁵ Комментарий к Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Саратов, 2010. С. 17.

³⁶ *Кудашкин А. В.* Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012. С. 61.

нормативного правового акта в установленные законодательством об антикоррупционной экспертизе сроки.

Порядок рассмотрения поступивших заключений о результатах антикоррупционной экспертизы и их учета при доработке проектов нормативных правовых актов более подробно будет рассмотрен в комментарии к статье 17 Модельного закона.

Принцип компетентности лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, непосредственно связан с обоснованностью результатов антикоррупционной экспертизы.

Для достижения целей Модельного закона антикоррупционную экспертизу должны проводить специалисты в области применения анализируемого законодательного акта, квалификация которых позволит на основе общетеоретических и специальных познаний, в том числе знаний практики применения законодательства, как позитивной, так и связанной с правонарушениями в данной области, осмыслить реальную степень возможности использовать соответствующие особенности нормативно-правовых формул в коррупционных целях³⁷.

Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (их проектов), означает, что данный вид деятельности должны осуществлять специалисты, имеющие необходимую квалификацию. Важность комментируемого принципа заключается в том, что уровень знаний эксперта является одним из существенных элементов антикоррупционной экспертизы. Несоответствие уровня компетентности эксперта степени сложности экспертизы может привести к ошибочному (недостоверному) заключению. Принцип компетентности непосредственно связан с принципом объективности, предполагающим применение научнообоснованных методов получения и интерпретации результатов исследования³⁸.

В соответствии с Рекомендациями по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов обеспечение требования компетентности достигается:

во-первых, путем нормативного закрепления профессиональных и квалификационных требований к лицам, уполномоченным на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Такими требованиями могут быть: наличие высшего юридического образования; наличие научной специализации в области анализа законодательства; наличие практического опыта по противодействию коррупции; наличие опыта подготовки нормативных правовых актов, а также прохождение подготовки (курса обучения) в области проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

³⁷ См.: *Матковский С. В.* Правовая природа антикоррупционной экспертизы. // Российский следователь. 2008. № 24. С. 29.

³⁸ См.: *Бикмухаметов А. Э.* Принципы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: понятие и содержание // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4 (12). С. 21.

во-вторых, возможностью ознакомления лицом, уполномоченным на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, со всеми материалами, необходимыми для проведения экспертизы: публикациями средств массовой информации, результатами социологических и иных исследований в сфере противодействия коррупции, специализированными изданиями; материалами судебной практики, результатами анализа обращений и жалоб, поступающих в адрес государственных органов, и т. д.;

в-третьих, возможностью получения лицом, уполномоченным на право проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, консультаций специалистов государственных органов, а также иных специалистов в соответствующей области права, отрасли экономики и т. д.

Принцип сотрудничества органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций и учреждений с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы основывается на статье 13 Конвенции ООН против коррупции 2003 г., в которой отмечается необходимость оказания со стороны государственных институтов «содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней».

Сотрудничество означает взаимодействие, обмен информацией, взаимопомощь, согласованную деятельность в определенной сфере.

Данный принцип тесно взаимосвязан с принципом гласности (обеспечения возможности ознакомления с результатами антикоррупционной экспертизы), который налагает на субъектов, проводящих антикоррупционную экспертизу, обязанность информирования граждан, средств массовой информации, других заинтересованных субъектов о результатах конкретных антикоррупционных экспертиз, устанавливает прозрачность проведения антикоррупционной экспертизы, а также обязанность предоставления материалов для осуществления независимых антикоррупционных экспертиз.

Сотрудничество может проявляться в форме взаимодействия или в форме координации.

Сотрудничество в форме взаимодействия представляет собой взаимосвязанную деятельность субъектов антикоррупционной экспертизы, имеющих общую цель по выявлению коррупциогенных факторов. При взаимодействии субъектов антикоррупционной экспертизы отношения взаимодействующих сторон строятся на основе паритетности, согласованности, учета взаимных интересов.

Взаимодействие при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов означает возможность институтов гражданского общества, а также независимых экспертов при проведении антикоррупционной экспертизы знакомиться с необходимыми

документами, а также активно участвовать в проведении самой антикоррупционной экспертизы.

Координация как форма сотрудничества не только включает в себя согласованность действий субъектов антикоррупционной экспертизы по достижению общих целей, но и носит более упорядоченный и регламентированный характер. В отличие от взаимодействия при координации устанавливаются обязанности по выработке и применению единых мер, по распределению сил и средств, а главное – выделяется специальный субъект, имеющий полномочия по организации совместных действий.

Сотрудничество государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов предполагает диалог, обмен мнениями, совместное решение каких-либо проблем, возникающих при устранении коррупциогенных факторов.

Ответственность уполномоченных субъектов антикоррупционной экспертизы, в компетенцию которых входит ее организация и проведение, за качество антикоррупционной экспертизы, выделенная в качестве основополагающего принципа, предполагает введение в законодательстве государства – участника СНГ об антикоррупционной экспертизе санкций за неисполнение (ненадлежащее исполнение) законодательства в рассматриваемой области.

Качество антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов зависит от многих факторов и условий, однако главным из них является строгое соблюдение субъектами антикоррупционной экспертизы правил и методики ее проведения.

Учитывая изложенное, практическая реализация комментируемого принципа возможна при условии установления единого нормативного правового регулирования организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов с учетом положений общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, установления эффективного государственного и общественного контроля за его выполнением.

Более подробно механизмы использования института юридической ответственности за нарушение законодательства в рассматриваемой области будут рассмотрены в комментарии к статье 19 Модельного закона.

Следует обратить внимание на то, что в комментируемой статье перечислены только основные принципы, т. е. принципы, которые едины для всей системы антикоррупционной экспертизы, в том числе для всех ее субъектов.

Необходимо отметить, что кроме прямо закрепленных в Модельном законе существуют и иные принципы, существование которых подтверждается иными нормативными правовыми актами, а также исследованиями теоретико-правовых основ антикоррупционной экспертизы. Данные положения могут быть отражены в виде принципов антикоррупционной экспертизы в национальном законодательстве государств – участников СНГ.

Статья 4. Цель антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Целью антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является обнаружение коррупциогенных факторов в действующих нормативных правовых актах, проектах нормативных правовых актов и принятие мер к их устранению.

Комментарий

Статья определяет основную цель правового института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Так, целью антикоррупционной экспертизы является обнаружение и устранение правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов), что по своей сути отождествляется с устранением дефектов правовой нормы, правовой формулы³⁹.

По мнению некоторых экспертов, антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное, в частности, с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности⁴⁰. По этой причине методические основы антикоррупционной экспертизы могут быть оценены как определенные позитивные требования к разработке нормативных правовых актов. Обобщенно их можно сформулировать как отсутствие в тексте нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении⁴¹.

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

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

³⁹ См.: Талатина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Под ред. В. Н. Южакова. М., 2007. С. 20.

⁴⁰ Правовые акты: антикоррупционный анализ / Под ред. В. Н. Найдено, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой. М., 2010. С. 35.

⁴¹ См.: Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 8.

Статья 5. Коррупциогенные факторы

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

– 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);

– определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

– 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);

– 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;

– принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – превышение компетенции органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) при принятии нормативных правовых актов;

– нормативные коллизии – противоречие нормативного правового акта полностью или в части другому нормативному правовому акту, создающее для должностных лиц и служащих государственных органов возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае;

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

– 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;

– отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права и (или) блага.

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

– наличие завышенных требований, предъявляемых к лицу, которое реализует принадлежащее ему право, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

– злоупотребление органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) правом заявителя – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

– юридико-лингвистическая неопределенность – использование категорий оценочного характера и многозначной терминологически не оправданной лексики без уточнения толкования конкретных понятий.

3. Перечень коррупциогенных факторов, представленный в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, может быть изменен законодательством государства.

Комментарий

В процессе подготовки, принятия и реализации нормативных правовых актов возникает много отклонений от правовых моделей и требований к подготовке и формированию правовых норм. Некоторые эксперты выделяют две основные группы подобных отклонений. Первая группа включает юридические ошибки, совершаемые неумышленно и вследствие невысокой правовой квалификации разработчиков, экспертов, государственных и муниципальных служащих, депутатов. Ко второй группе отклонений следует отнести коррупциогенные факторы, допускаемые сознательно или по небрежности и порождающие риск коррупционных проявлений⁴².

Комментируемая статья к коррупциогенным факторам относит положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов):

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

2) содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Названные группы коррупциогенных факторов достаточно точно определяют основные условия, способствующие проявлениям коррупции, связанные с технической стороной исполнения законов.

В целях эффективного проведения антикоррупционной экспертизы ее субъекты должны четко понимать содержание каждого коррупциогенного фактора и владеть навыками использования методики их выявления.

Так, коррупциогенный фактор **«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).

⁴² См.: Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: Материалы международного научно-практического круглого стола. Под ред. В. М. Баранова, И. М. Маскевича. М., 2009. С. 1096–1103.

По своему содержанию дискреционные полномочия – это совокупность прав и обязанностей органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, предоставляющих им возможность по своему усмотрению определить полностью или частично вид и содержание принимаемого решения либо возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких, предусмотренных нормативным правовым актом, вариантов решений⁴³.

В правоприменительной практике любого государства исполнительно-распорядительная деятельность невозможна без наличия свободного усмотрения у субъектов правоприменения, реализующих собственную компетенцию или компетенцию органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, коммерческой или некоммерческой организации. Полномочия этих субъектов не всегда могут быть установлены предельно четко, и в зависимости от складывающихся условий в пределах, дозволенных законодательством, они руководствуются собственным усмотрением. Поэтому когда нормативный правовой акт (проект нормативного правового акта) предоставляет субъекту правоприменения несколько возможных вариантов решений (действий) без точного определения оснований для принятия одного из них, возникают условия для коррупционных проявлений.

Например, в нормативном правовом акте (его проекте) по возможности следует:

установить четкие критерии для применения санкций, которые существенно различаются между собой по степени тяжести;

указать конкретно, какие варианты решений охватывает компетенция органа (должностного лица, руководителя коммерческой организации), каковы основания и условия принятия того или иного решения.

Основными вопросами, которые рассматривает эксперт при изучении данного коррупциогенного фактора в ходе антикоррупционной экспертизы, являются следующие:

1. На каких правовых нормах основана дискреция (например, на конкретных нормативных правовых актах более высокой юридической силы), т. е. носят ли они легитимный характер?

2. Являются ли дискреционные полномочия необходимыми в данном нормативном правовом акте в случае отсутствия легитимного основания:

– предоставлены ли дискреционные полномочия в целях максимального учета особенностей регулируемых общественных отношений;

– можно ли обойтись без использования в нормативном правовом акте дискреционных полномочий при условии, что это не приведет к снижению эффективности правоприменительной деятельности;

– соответствует ли объем предоставленных дискреционных полномочий характеру общественных отношений, в рамках которых они реализуются, и статусу органа (должностного лица), реализующего данные полномочия?

⁴³ См.: *Кудашкин А. В.* Проблемы организации и проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 31.

3. Обеспечено ли надлежащее юридико-техническое качество закрепления дискреционных полномочий:

– можно ли сделать однозначный вывод о наличии у органа (должностного лица) дискреционных полномочий;

– не являются ли дискреционные полномочия подразумеваемыми (скрытыми);

– позволяет ли исследуемый нормативный правовой акт определить объем (круг) дискреционных полномочий?

4. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть при злоупотреблении дискреционными полномочиями:

– не сделает ли это невозможным или не затруднит ли существенно реализацию субъективных прав граждан и организаций;

– не приведет ли это к возможности произвольного толкования должностным лицом порядка реализации своих властных полномочий;

– не приведет ли это к затягиванию процедуры принятия законного решения;

– не приведет ли это к возникновению у граждан и организаций дополнительных правовых или организационных обременений различной степени и объема?

Коррупциогенный фактор **«определение компетенции по формуле “вправе”»** – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Компетенция – совокупность установленных нормативными правовыми актами задач, функций, прав и обязанностей (полномочий) государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, коммерческих и некоммерческих организаций⁴⁴.

Для органов государственной власти (их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и иных организаций) права и обязанности образуют полномочия, т. е. они должны быть связаны неразрывно, что должно находить свое нормативное закрепление в нормативных правовых актах. Именно через единство прав и обязанностей органа власти понимается компетенция в теории административного права. Однако разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие только как право (т. е. не осуществлять его или осуществлять, но при определенных условиях). Такое право приобретает качество возможности, которая не носит обязательного характера, т. е. на законных основаниях должностное лицо может применять избирательный подход при реализации своих полномочий.

В связи с этим при оценке нормативного правового акта необходимо отслеживать, чтобы фиксация полномочий органа («может и должен») не подменялась перечнем его прав («может», «вправе» и т. п., но не должен). В результате этого исполнение обязанностей субъектом правоприменения становится

⁴⁴См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008. С. 261.

произвольным, а при наличии корыстной или иной личной заинтересованности может привести к коррупционным проявлениям.

В тексте нормативных правовых актов недопустима подмена терминов, обозначающих одновременно возможность и обязательность действий субъекта правоприменения («осуществляет», «рассматривает», «принимает» и т. п.), терминами, отражающими одну лишь возможность решения или действия («может», «вправе» и т. д.).

Диспозитивность установления компетенции по формуле «вправе» означает, что реализация компетенции по формуле «вправе» возможна только в комплексе с конкретным единообразным механизмом ее реализации. Компетенция по формуле «вправе» должна носить характер исключения и находиться в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий.

Наряду с этим в нормативном правовом акте должна быть установлена конкретная связь между зафиксированными в нем субъективными правами гражданина, юридического лица и соответствующими обязанностями государственного, муниципального органа, что позволит исключить отказ в реализации их прав под предлогом отсутствия законных полномочий.

В ходе антикоррупционной экспертизы в рамках оценки данного коррупциогенного фактора экспертом устанавливается следующее:

1. Насколько привязаны функции государственного (муниципального) органа или должностного лица по реализации компетенции по формуле «вправе» к обязанностям, а не к правам, т. е. правам должны корреспондировать конкретные обязанности.

2. Содержатся ли в нормативном правовом акте конкретные обязанности государственного или муниципального органа (его должностного лица) по реализации своих функций.

3. Имеется ли в нормативном правовом акте конкретный алгоритм реализации полномочий по формуле «вправе».

4. Какие негативные правовые последствия могут наступить при реализации коррупциогенного фактора (например, возможность склонения заявителя для реализации им своих прав и законных интересов к даче взятки и т. п.).

Коррупциогенный фактор **«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).

Изменение объема прав представляет собой один из методов нормотворчества, когда нормативные правовые акты устанавливают запреты и ограничения либо, напротив, делают исключения и предоставляют привилегии или делегируют государственным и муниципальным органам полномочия по определению объема прав гражданина или организации.

Такие изменения объема прав граждан и организаций могут носить необоснованный (незаконный) характер в том случае, если речь идет о дискреционных полномочиях должностных лиц в этих вопросах.

Как правило, рассматриваемый коррупциогенный фактор взаимосвязан с другими коррупциогенными факторами: определение компетенции по формуле «вправе»; широта дискреционных полномочий; завышенные требования к лицу; юридиико-лингвистическая коррупциогенность.

Основными обстоятельствами, устанавливаемыми экспертом в рамках исключения данного коррупциогенного фактора в ходе проведения антикоррупционной экспертизы, являются следующие:

1. Наличие исключений в отношении категорий граждан, которым предоставляются права.

2. Определение источника установления таких прав: в анализируемом нормативном правовом акте либо в акте более высокой юридической силы.

3. Наличие у органа государственной власти, муниципального органа или их должностного лица дискреционных полномочий по изменению объема прав.

4. Прогноз негативных правовых последствий:

– необоснованность дифференциации объема прав, несоответствие реальным потребностям отдельных социальных групп населения или организаций (неадекватность), т. е. отсутствие «адресности» предоставления государственных и иных гарантий (льгот, компенсаций, привилегий), а также введение запретов и ограничений;

– изменение объема прав, процедура реализации которого становится зависимой от усмотрения должностного лица.

Коррупциогенный фактор **«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.

На наличие рассматриваемого коррупциогенного фактора, как правило, указывают содержащиеся в тексте нормативного правового акта бланкетные нормы, т. е. нормы, предоставляющие государственным органам и должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, ограничения, запреты и т. п. Вместе с тем полное отсутствие бланкетных норм также не является оправданным.

Анализируемый нормативный правовой акт должен содержать основные правовые характеристики (основные элементы) административной процедуры: определять правовой статус ее участников (права и обязанности, ответственность), условия и основания для вступления в процедуру, содержать исчерпывающий перечень ограничений и запретов, действующих в рамках процедурных отношений. Недостаточность регламентации таких вопросов, особенно если это относится к компетенции нормотворческого органа, порождает возможность произвольного подзаконного нормотворчества и может реализоваться в форме широких дискреционных полномочий.

Наличие неконкретных нормативных отсылок создает условия, при которых субъекты правоприменения могут действовать не в публичных интересах, а руководствуясь корыстной или иной личной заинтересованностью. Кроме того,

коррупциогенность увеличивается, если имеется отсылка к норме, которая в свою очередь отсылает к другой норме либо к еще не принятым нормативным правовым актам.

В ходе антикоррупционной экспертизы для исключения данного коррупциогенного фактора экспертом осуществляются следующие действия:

1. Выявление в рассматриваемом нормативном правовом акте бланкетных норм.

2. Установление наличия нормативных правовых актов, принятых на основе бланкетной нормы, выявление в них коррупциогенных норм, определение соблюдения такими актами интересов граждан и организаций, выявление нормативно определенного преимущества государственных и муниципальных органов и их должностных лиц перед гражданами и организациями в реализации их прав и законных интересов.

3. Определение в тексте нормативного правового акта достаточных процедурных предписаний, позволяющих минимизировать дискреционные полномочия при бланкетном правовом регулировании.

4. Выявление противоречий в положениях нормативного правового акта, принятого на основе бланкетной нормы, положениям нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу.

5. Прогноз конкретных негативных правовых последствий (например, невыполнение или недостаточное выполнение нормотворческим органом собственных регулирующих функций, что позволяет организациям принимать свои правовые акты).

Коррупциогенный фактор **«принятие нормативного правового акта за пределами компетенции»** – превышение компетенции органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) при принятии нормативных правовых актов.

Нормотворческая деятельность должна осуществляться в пределах компетенции, т. е. нормотворческий орган не вправе выходить за рамки вопросов сферы правоотношений, которые определены в статутном акте (законе, подзаконном акте, уставе и т. д.). Споры о пределах компетенции государственных органов решает, как правило, конституционный суд государства.

Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции означает, что вопросы, урегулированные в таком акте, должны регулироваться нормативным правовым актом более высокой юридической силы или подзаконными актами других органов. Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции делает такой акт незаконным.

Обстоятельствами, которые необходимо установить эксперту в ходе антикоррупционной экспертизы при оценке данного коррупциогенного фактора, являются следующие:

1. Установление нормативного правового акта более высокой юридической силы, на основании которого принят анализируемый нормативный правовой акт.

2. Установление соответствия норм анализируемого акта тому нормативному правовому акту, на основании которого он принят.

3. Определение того, что анализируемый акт принят в пределах полномочий, делегированных ему нормативным правовым актом, на основании которого он принят (принят в пределах компетенции).

4. Прогноз негативных правовых последствий, которые могут возникнуть (например, возможность использования должностным лицом полномочий, определенных таким актом, в нарушение прав и законных интересов граждан и организаций, в частности, путем установления зависимости их реализации или сроков их реализации от незаконного вознаграждения).

Коррупциогенный фактор **«нормативные коллизии»** – противоречие нормативного правового акта полностью или в части другому нормативному правовому акту, создающее для должностных лиц и служащих государственных органов возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае.

Нормативные коллизии – противоречия между нормами, в том числе внутренние, создающие для органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. На наличие такого коррупционного фактора указывает любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Обстоятельствами, подлежащими установлению экспертом в рамках выявления и устранения данного коррупциогенного фактора, являются следующие:

1. Установление перечня всех нормативных правовых актов, регламентирующих однородные общественные отношения с анализируемым нормативным правовым актом, определение их юридической силы.

2. Определение сущностных противоречий, содержащихся в положениях анализируемого нормативного правового акта и в нормативных правовых актах, регламентирующих однородные общественные отношения.

3. Прогноз негативных правовых последствий, которые могут возникнуть (например, возможность произвольного использования должностным лицом положений противоречащих друг другу нормативных правовых актов при реализации своих полномочий).

Коррупциогенный фактор **«заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий»** – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

В условиях динамично изменяющихся правоотношений в различных сферах жизнедеятельности государства и общества органам государственной власти не всегда удается своевременно урегулировать все необходимые вопросы нормативными правовыми актами, что обуславливает возможность появления законодательных пробелов, которые на практике могут быть устранены на

уровне подзаконного нормотворчества. При этом подобное право может быть делегировано на подзаконный уровень законом. Однако на практике устранение пробела нередко осуществляется и по инициативе нижестоящего нормотворческого органа.

Путем подзаконного регулирования устанавливаются новые обязательные правила поведения (административные процедуры, компетенция правоприменителя по их реализации и т. д.), которые в условиях отсутствия закона фактически становятся единственным и высшим по юридической силе источником регулирования общественных отношений.

Недостаточность норм, которые регламентируют компетенцию государственных и муниципальных органов (права, обязанности, цели, задачи и основные направления их деятельности), создает возможность для произвольной трактовки их полномочий, позволяет им самостоятельно устанавливать объем своих прав и обязанностей, принимать произвольные решения, вторгаться в компетенцию иных уполномоченных органов и их должностных лиц.

В случае если нормативный правовой акт признает утратившими силу ранее действовавшие нормативные акты (отдельные их положения), возникновение пробела в правовом регулировании наиболее вероятно. В связи с этим в ходе антикоррупционной экспертизы необходимо выяснить, имеется ли потребность в подготовке проектов соответствующих нормативных правовых актов, устраняющих правовые пробелы, запланированы ли их разработка и принятие в оптимальные сроки.

Основными действиями, которые осуществляет эксперт в ходе антикоррупционной экспертизы, являются следующие:

1. Определение цели принятия исследуемого нормативного правового акта (принят ли он в целях устранения законодательного пробела).
2. Установление актов (или норм в действующем законе), принятие которых необходимо для устранения пробела в правовом регулировании.
3. Установление наличия в законе положений, делегирующих полномочия по устранению пробела в правовом регулировании на подзаконный уровень.
4. Прогноз негативных правовых последствий (учитывая презумпцию правильности акта, принятого на основе регулирующего пробел нормативного правового акта, до его отмены может состояться множество коррупционных сделок).

Коррупциогенный фактор **«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.

Административная процедура представляет собой закрепленный в нормативном правовом акте порядок последовательного совершения юридически значимых действий ее участников, направленный на разрешение индивидуального юридического дела (реализацию субъективных прав, исполнение юриди-

ческих обязанностей) или выполнение отдельной публичной функции (например, ведение реестра, регистрация, контрольная проверка)⁴⁵.

Отсутствие или неполнота административных процедур может привести к тому, что за принятие того или иного решения будут отвечать несколько должностных лиц одного и того же государственного или муниципального органа, руководителей организации, при отсутствии четкого разграничения их компетенции. Следствием такого дублирования полномочий является создание условий для злоупотребления служебным положением.

Вопросы, на которые необходимо ответить эксперту при анализе данного коррупциогенного фактора в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие:

1. Достаточно ли четко определены обязанности должностных лиц по возбуждению индивидуальных юридических дел, инициируемых гражданами или организациями?

2. Имеются ли в нормативном правовом акте процессуальные гарантии, обеспечивающие влияние гражданина или организации на ход развития административной процедуры, в том числе закреплены ли права гражданина или организации быть выслушанными, представлять материалы, информацию, доказательства?

3. Имеется ли определенность в отношении сроков принятия итоговых процедурно-процессуальных решений (сроки вообще не установлены либо должностное лицо вправе самостоятельно их определять, продлевать или сокращать)?

4. Закрепляет ли процедура перечень исчерпывающих оснований и порядок принятия управленческих решений?

5. Имеются ли в нормативном правовом акте положения о процедуре, позволяющие должностному лицу немотивированно изменять ход ее развития, прекращать или возобновлять процедурно-процессуальные отношения либо выбирать благоприятные или неблагоприятные для граждан или организаций управленческие решения?

6. Не содержится ли в процедуре излишней детализации обязанностей граждан или организаций, что значительно усложняет их точное исполнение?

7. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть (отсутствие в правовом акте, регулирующем реализацию субъективных прав и юридических обязанностей граждан и организаций, административных процедур либо наличие дефектов установленной в правовом акте административной процедуры, способных создать условия для совершения коррупционных действий или возникновения коррупционных отношений)?

Коррупциогенный фактор **«отказ от конкурсных (аукционных) процедур»** – закрепление административного порядка предоставления права и (или) блага.

Конкурсные (аукционные) процедуры применяются для регулирования:

⁴⁵См.: Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012. С. 87.

государственно-служебных отношений (при назначении на должности государственной службы);

имущественных отношений (предоставление, распределение, выделение бюджетных средств, производственных, природных ресурсов, имущества или имущественных прав) органов государственной власти и органов местного самоуправления с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами.

Проведение конкурсов (аукционов) снижает возможность субъективного подхода уполномоченного субъекта (например, государственного служащего) в выборе наиболее достойного из заинтересованных участников, и напротив, риск коррупционных проявлений увеличивается при отсутствии в нормативном правовом акте конкурсных процедур, когда на получение определенного права претендует несколько лиц.

Основными вопросами, которые необходимо разрешить эксперту при оценке данного коррупциогенного фактора в ходе антикоррупционной экспертизы, являются следующие:

1. Имеются ли в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие служебные, имущественные и другие отношения, конкурсные (аукционные) процедуры, оправдано ли их отсутствие с точки зрения законодательства и правоприменительной практики?

2. Имеются ли в нормативном правовом акте гарантии объективного определения стоимости имущества или имущественного права, выставляемого на конкурс или торги (как правило, оценка стоимости должна быть получена на принципах беспристрастной и независимой экспертной оценки)?

3. Закреплены ли в нормативном правовом акте достаточные процедуры для информированности потенциальных участников о проведении конкурса (аукциона) для исключения неполноты распространенной информации?

4. Достаточно ли времени между извещением и окончанием срока подачи заявок на участие в конкурсе (аукционе) для осуществления соответствующих действий?

5. Является ли обоснованным применение закрытого порядка проведения конкурса (аукциона)?

6. Имеют ли место завышенные требования к потенциальным участникам конкурса (аукциона)?

7. Имеются ли нормы о внешнем контроле за проведением конкурса (аукциона), т. е. предусматривается ли возможность участия в проведении конкурса (аукциона) независимых наблюдателей, включая средства массовой информации; предусмотрено ли раскрытие информации об участниках конкурса и составе конкурсной комиссии?

8. Имеются ли в нормативном правовом акте формальные, поддающиеся внешней независимой проверке критерии выбора наилучшего предложения участников конкурса (аукциона)?

9. Имеются ли в нормативном правовом акте и являются ли обоснованными причины проведения упрощенных конкурсных (аукционных) процедур,

исключения, позволяющие проводить конкурсные (аукционные) процедуры с одним участником либо совсем не проводить их?

10. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть:

– отсутствие в нормативном правовом акте, регулирующем реализацию субъективных прав и юридических обязанностей граждан и организаций, конкурсных (аукционных) процедур либо наличие дефектов установленной конкурсной (аукционной) процедуры, способных создать условия для совершения коррупционных действий или возникновения коррупционных отношений;

– создание условий для злоупотреблений на всех или отдельных стадиях процедуры?

Коррупциогенный фактор **«наличие завышенных требований, предъявляемых к лицу, которое реализует принадлежащее ему право»** – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Практика показывает, что рассматриваемый коррупциогенный фактор наиболее часто проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий.

К разрешительным полномочиям относятся те полномочия, которые осуществляются в целях выдачи документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (удостоверения, лицензии, аккредитации, сертификаты и т. п.) или на пользование определенными предметами (например, оружием).

Регистрационные полномочия – полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов права (налогоплательщиков, лицензиатов), а также гражданско-правовых сделок и объектов права (недвижимости, транспортных средств).

Признаками рассматриваемого коррупциогенного фактора является включение в нормативный правовой акт возлагаемых на граждан и организации юридических обязанностей, запретов, ограничений, которые по своему характеру или объему значительно усложняют их доступ к материальным или нематериальным благам и ценностям, препятствуют нормальной реализации субъективных прав и законных интересов, создавая тем самым условия для совершения коррупционных действий и возникновения коррупционных отношений.

Если требования, необходимые для реализации гражданином или юридическим лицом своего субъективного права в соответствии с нормативным правовым актом чрезмерно завышены, между заинтересованными физическими или юридическими лицами и уполномоченными субъектами правоприменения могут возникнуть отношения, основанные на проявлениях коррупции.

Завышение требований чаще всего носит завуалированный характер и нередко связано с характеристикой оснований для отказа заинтересованному лицу в реализации его субъективного права (например, приведен «открытый» перечень таких оснований; основанием для отказа выступает «представление сведений, не соответствующих действительности», т. е. без указания, в чем именно это выражается, или «представление сведений не в полном объеме», т. е. без

конкретизации сведений, отсутствие которых исключает положительное решение вопроса).

Вопросы, которые рассматривает эксперт при анализе данного коррупционного фактора в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие:

1. Основаны ли зафиксированные требования на положениях нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу?

2. Имеются ли аналогичные (сходные) нормативно урегулированные процедуры, содержащие иной (меньший или больший) объем требований, возлагаемых на граждан или организации?

3. Насколько согласованы зафиксированные требования с содержанием нормативного правового акта в целом?

4. Насколько адекватны зафиксированные требования характеру регулируемых общественных отношений, значению тех субъективных прав, иных социальных благ, реализацию которых они призваны обеспечить (может ли несоблюдение таких требований нарушить иные права, законные интересы других лиц)?

5. Возможно ли уменьшение объема требований, возлагаемых на граждан или организации, без ущерба для эффективности юридической процедуры?

6. Какие негативные правовые последствия могут наступить при реализации коррупционного фактора? Например:

– приведет к невозможности реализации субъективного права или законного интереса;

– существенно затруднит реализацию субъективного права или законного интереса;

– повлечет за собой применение к гражданам и организациям публично-правовых санкций или вызовет иные негативные последствия.

Коррупционный фактор «злоупотребление органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) правом заявителя» – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Косвенным признаком, свидетельствующим о наличии данного коррупционного фактора, являются положения нормативного правового акта, в которых предоставление заявителю права свободного выбора варианта его поведения не регламентировано или регламентировано недостаточно (например, не определены способ и сроки совершения действий), что дает возможность дискреционного поведения должностных лиц, которое императивно может устанавливать тот или иной порядок реализации заявителем своего права.

Вопросы, которые рассматривает эксперт при анализе данного коррупционного фактора в ходе антикоррупционной экспертизы, следующие:

1. Закреплена ли в нормативном правовом акте четкая процедура реализации права заявителя (подробные права и обязанности должностного лица и заявителя)?

2. Имеются ли конкретные сроки реализации права заявителя?

3. Определен ли в нормативном правовом акте закрытый четкий перечень документов, представляемых заявителем для реализации своего права?

4. Содержится ли в нормативном правовом акте указание на конкретный юридический факт, с которым связывается начало реализации права заявителя (событие, действие)?

5. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть (например, существенное затруднение реализации субъективного права заявителя и др.)?

Коррупциогенный фактор **«юридико-лингвистическая неопределенность»** – использование категорий оценочного характера и многозначной терминологически не оправданной лексики без уточнения толкования конкретных понятий.

Любой нормативный правовой акт должен разрабатываться с учетом требований общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка. Следует отметить, что перед субъектами антикоррупционной экспертизы не ставится задача проведения лингвистической экспертизы, они должны оценить качество норм в части, связанной с возможными коррупциогенными проявлениями.

Как правило, условия для коррупциогенности создает использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, не используемых в нормотворческой практике, допускающих различные трактовки и пр. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может искажать смысл положений законов и даже конституции государства.

Такие дефекты нормативного правового акта могут обусловить произвольное применение его норм, в том числе связанное с коррупционными проявлениями.

Следует иметь в виду, что в наибольшей степени коррупции способствуют неконкретные нормы, регулирующие вопросы юридической ответственности, нормы с нечетким указанием условий, при которых субъект правоприменения правомочен принимать определенные решения, а также содержащие отсылку к мнимым регламентам (например, «в случае необходимости», «при наличии достаточных оснований», «согласно установленному порядку» и др.).

Источником коррупционных проявлений могут стать положения нормативного правового акта, допускающие расширительное толкование компетенции уполномоченного органа (должностного лица, руководителя коммерческой организации) при наличии, например, таких формулировок: «принимает решения по отдельным вопросам», «по ряду вопросов вправе принимать решения единолично», «обладает иными полномочиями».

Как отмечается в юридической литературе, в процессе выполнения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов могут успешно использоваться маркеры коррупциогенных факторов – определенные слова («или», «либо»), словосочетания («не менее», «не более»), формулировки («в течение», «не позднее»), указывающие на возможность наличия комментируемого коррупциогенного фактора. Однако при этом следует учитывать, что за

выявлением маркеров должно следовать определение путей устранения коррупциогенных факторов. Нельзя ограничиваться только удалением маркера из текста проекта нормативного правового акта, что может породить другой коррупциогенный фактор, например отсутствие административных процедур. Также следует помнить, что маркеры не всегда указывают на коррупциогенный фактор. Так, дискреционные полномочия могут быть допущены обоснованно в связи с временным отсутствием необходимой правовой регламентации нового общественного отношения. Кроме того, при наличии в акте более высокой юридической силы коррупционной нормы она вынужденно будет воспроизведена в детализирующем правовом акте. Потому использование маркеров является вспомогательным способом проверки коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов⁴⁶.

Основными вопросами, которые необходимо разрешить эксперту при анализе данного коррупциогенного фактора в ходе антикоррупционной экспертизы, являются следующие:

1. Имеются ли в исследуемом нормативном правовом акте нормы и положения, не позволяющие сделать однозначный вывод о варианте поведения уполномоченного лица?

2. Допускается ли дискреционная вариативность при применении термина или категории?

3. Какие негативные правовые последствия могут возникнуть (если то или иное положение в силу своей двусмысленности, неясности и недостаточной определенности может трактоваться неоднозначно, у должностного лица появляется возможность варьировать свое усмотрение, что повышает вероятность произвольного применения нормы, т. е. расширяет дискреционные полномочия чиновника)?

Правоприменительная практика в области проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов во многих государствах – участниках СНГ еще только начинает складываться, однако ее анализ показывает, что наиболее типичными коррупциогенными факторами являются: широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

В связи с непродолжительным периодом действия законодательства об антикоррупционной экспертизе в отдельных государствах Содружества, к настоящему моменту перечень типичных коррупциогенных факторов, составляющих существенную часть методики проведения антикоррупционной экспертизы, не является до конца устоявшимся.

Кроме того, у ряда экспертов возникают споры о последовательности перечисления коррупциогенных факторов в рассматриваемом Модельном законе

⁴⁶ См.: Дологов Р. О. Правовое регулирование порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4 (12).

и Рекомендациях по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Данный вопрос не имел бы принципиального значения, если бы не правило, согласно которому только проверка каждой нормы проверяемого нормативного правового акта (проекта) на наличие (отсутствие) последовательно перечисленных в Модельном законе коррупциогенных факторов позволяет унифицировать процесс проведения экспертизы и сравнивать результаты экспертизы, проведенной в отношении одного и того же нормативного правового акта (проекта) разными экспертами.

При формировании (совершенствовании) национального законодательства об антикоррупционной экспертизе государства – участники СНГ могут изменить порядок расположения коррупциогенных факторов, поместив в начало перечня те из них, которые связаны с компетенцией правотворческого органа, делегированием ему полномочий по принятию нормативных правовых актов, поскольку допущенные дефекты делают такие акты незаконными, что неизбежно влечет их отмену.

Следует отметить, что пункт 3 комментируемой статьи устанавливает возможность изменения и дополнения перечня коррупциогенных факторов, представленного в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, в национальном законодательстве государства. При этом необходимо подчеркнуть, что в случае дополнения (изменения) предложенного перечня коррупциогенных факторов все они должны быть законодательно закреплены. Наличие в национальном законодательстве об антикоррупционной экспертизе расширительной формулировки «другие коррупциогенные факторы» создает опасность негативной оценки нормативного правового акта либо его проекта, основанной на приведении факторов, не предусмотренных правилами и методикой проведения антикоррупционной экспертизы.

Перечень коррупциогенных факторов в национальном законодательстве государства – участника СНГ целесообразно утверждать законом, а не подзаконным актом. Так, например, в случае оспаривания прокурором в судебном порядке нормативного правового акта при отклонении нормотворческим органом внесенного им требования об изменении данного акта в заявлении в суд необходимо ссылаться на конкретные коррупциогенные факторы. Если придерживаться позиции, что любой коррупциогенный фактор противозаконен по своей сути, то такую линию необходимо проводить на уровне закона.

Статья 6. Приоритетные сферы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

1. В соответствии с настоящим Законом антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится на стадии реализации в ходе мониторинга правоприменительной деятельности.

2. Нормативными правовыми актами, которые в первоочередном порядке должны проходить процедуру антикоррупционной экспертизы, являются:

1) *нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, в которых с одной стороны выступают представители государственных органов, а с другой – граждане и организации;*

2) *нормативные правовые акты в экономической сфере:*

– *антимонопольное законодательство;*

– *налоговое законодательство;*

– *законодательство о банкротстве;*

– *законодательство, регулирующее внешнеэкономическую деятельность;*

– *таможенное законодательство;*

– *законодательство о валютном контроле;*

– *законодательство, регулирующее отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, жилищного строительства и дорожного строительства;*

– *законодательство о лицензировании;*

3) *нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, связанные с распределением бюджетных средств, в том числе законодательство о закупках для государственных и муниципальных нужд;*

4) *нормативные правовые акты, регламентирующие оказание бесплатных государственных услуг.*

Комментарий

Статья указывает на приоритетные объекты и сферы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Оценка нормативных правовых актов на коррупциогенность связана со значительными затратами временных, материальных и кадровых ресурсов. По причине неоднородности (по предмету, методу регулирования, степени обязывающей силы и т. д.) было бы неверно искать истоки коррупции в нормах права любой отрасли.

Исходя из основополагающих принципов комментируемого Модельного закона антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов должна проводиться не только на стадии подготовки нормативных правовых актов и их принятия, но и на стадии их реализации в ходе мониторинга правоприменительной деятельности (в том числе антикоррупционного мониторинга). Только такой подход позволит снизить общую коррупциогенность законодательства.

Вместе с тем оценить все действующие нормативные правовые акты на коррупциогенность представляется весьма затруднительным. В связи с этим в законодательстве об антикоррупционной экспертизе каждого государства – участника СНГ целесообразно установить критерии определения нормативных правовых актов, в которых с большой степенью вероятности встречаются коррупциогенные нормы.

В комментируемой статье указывается, что наиболее высокий коррупционный потенциал имеют нормативные правовые акты в публичных отраслях права (административное, финансовое, таможенное), особенно когда такими актами предусмотрена регламентация отношений, в которых с одной стороны

выступают чиновники, а с другой – граждане и организации. В экономической сфере наиболее вероятными источниками коррупции являются:

- антимонопольное законодательство (широкие полномочия антимонопольного ведомства в отношении ряда хозяйствующих субъектов);
- налоговое законодательство (избыточное налоговое бремя, устанавливаемое законом; несовершенство процедуры контроля над налогоплательщиком; процедуры привлечения его к ответственности, противоречивость норм налогового права и высокая динамика их изменения);
- законодательство о банкротстве (институциональный конфликт функций регулирующего органа, несовершенство процедуры банкротства, широкие полномочия регулирующего органа);
- законодательство, регулирующее внешнеэкономическую деятельность (стремление преодолеть завышенные требования нормативных актов);
- таможенное законодательство (несовершенство таможенных процедур, порядка привлечения правонарушителя к ответственности, избыточные таможенные процедуры);
- законодательство о валютном контроле (стремление преодолеть завышенные требования нормативных актов);
- законодательство, регулирующее отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, жилищного строительства и дорожного строительства (несовершенство проведения конкурсных процедур при распределении финансовых средств, стремление к бесконтрольному установлению тарифов);
- законодательство о лицензировании (стремление преодолеть завышенные требования законодательства).

Указанный перечень дополняется нормативными правовыми актами, регламентирующими отношения по распределению бюджетных средств. По этой причине законодательство о закупках для государственных и муниципальных нужд также должно быть включено в перечень потенциальных источников коррупции.

Серьезные предпосылки для коррупционных проявлений могут содержаться в законодательстве, регламентирующем оказание бесплатных государственных услуг, а именно в законодательстве об образовании (доступ к учебе), о социальном обеспечении (полномочия по установлению льгот, субсидий, допуску к медицинской помощи, доступу на рынок труда и т. д.).

Несовершенство норм корпоративного законодательства повлекло за собой возникновение такого негативного фактора социально-экономической жизни, как рейдерство, а оно сопровождается покрывательством незаконных действий рейдеров, давлением на собственника имущества, являющегося объектом недружественного поглощения, затягиванием процесса восстановления прав и т. д.

В целом, как показывает складывающаяся в области проведения антикоррупционной экспертизы правоприменительная практика, проведение данной экспертизы наиболее актуально в отношении тех проектов нормативных правовых актов, которые регулируют контрольные, разрешительные, регистрацион-

ные, юрисдикционные полномочия органов государственной власти (местного самоуправления), государственных (муниципальных) служащих во взаимоотношениях с гражданами и юридическими лицами, нормотворческие полномочия, а также порядок и сроки реализации таких полномочий⁴⁷.

Статья 7. Основания для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

1. Основанием для проведения антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта является факт подготовки проекта нормативного правового акта.

2. Основаниями для проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта являются:

– поступление нормативного правового акта на государственную регистрацию в орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции;

– заявления (обращения) должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, а также представителей организаций, общественных объединений и физических лиц о выявленных в нормативных правовых актах коррупциогенных факторах;

– подготовка проекта нормативного правового акта или иного документа о внесении изменений и дополнений в нормативный правовой акт;

– мониторинг правоприменительной деятельности.

3. Законодательством государства могут устанавливаться иные основания для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Комментарий

Статья определяет основания антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, под которыми понимаются обстоятельства, имеющие значение юридических фактов, связанные с назначением, проведением и реализацией подготовленных предложений.

Пунктом 1 рассматриваемой статьи установлено, что основанием для проведения антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта является факт подготовки проекта нормативного правового акта. Данное положение неразрывно связано с таким принципом антикоррупционной экспертизы, как обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов в ходе мониторинга правоприменения.

Ввиду того что в настоящее время во всех государствах – участниках СНГ насчитывается значительное количество действующих нормативных правовых актов, положение об обязательности проведения их антикоррупционной

⁴⁷См.: Белая книга о борьбе с коррупцией / Под ред. В. Б. Исакова. М., 2007. С. 314–343.

экспертизы представляется невыполнимым из-за ограниченности ресурсов такой деятельности.

Иначе дело обстоит в отношении проектов нормативных правовых актов. Положения комментируемого Модельного закона указывают на то, что проведение антикоррупционной экспертизы является одним из обязательных условий принятия нормативного правового акта.

Согласно пункту 4 статьи 10 Модельного закона государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов и принятых ими нормативных правовых актов при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Основаниями для проведения антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта в соответствии с комментируемой статьей являются:

1) поступление нормативного правового акта на государственную регистрацию в орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции (данный орган проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, указанных в пункте 3 статьи 10 комментируемого Модельного закона);

2) заявления (обращения) должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, а также представителей организаций, общественных объединений и физических лиц о выявленных в нормативных правовых актах коррупциогенных факторах, которые могут служить основанием для проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры, органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, либо органом государственной власти, органом местного самоуправления и их должностными лицами, принявшими (утвердившими) соответствующий нормативный правовой акт. Необходимо отметить, что для эффективного взаимодействия органов государственной власти с гражданами и институтами гражданского общества в регламентах (иных правоустанавливающих документах) органов государственной власти и органов местного самоуправления должна содержаться четкая инструкция по организации работы с заявлениями (обращениями) граждан, а также представителей организаций и общественных объединений;

3) подготовка проекта нормативного правового акта или иного документа о внесении изменений и дополнений в нормативный правовой акт, которая влечет за собой необходимость проведения комплексной проверки в рамках антикоррупционной экспертизы положений всех правовых документов, изменяемых в случае принятия (утверждения) нормативного правового акта;

4) мониторинг правоприменительной деятельности (следует отметить, что в рамках подготовки пакета концептуальных и нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции и обеспечения национальной безопасности государств – участников СНГ специалистами Научно-исследовательского центра ФСБ России были разработаны проект модельного закона «Об антикор-

рупционном мониторинге» и проект Рекомендаций по проведению антикоррупционного мониторинга в государствах – участниках СНГ. В указанных документах достаточно подробно раскрываются вопросы, связанные с организацией антикоррупционного мониторинга, который по своей сути является составной частью мониторинга правоприменительной деятельности, а также обосновывается роль и место антикоррупционной экспертизы в системе данного мониторинга).

Комментируемой статьей определено, что законодательством государства могут устанавливаться иные основания для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которые могут дополнять или изменять перечень оснований, предложенный в Модельном законе. При этом, по мнению разработчиков Модельного закона, подобных оснований в национальном законодательстве об антикоррупционной экспертизе должно содержаться как можно больше (либо перечень данных оснований может быть открытым) в целях построения широкомасштабной комплексной профилактической работы в области минимизации коррупционных рисков, возникающих на основе несовершенства правовой системы государства.

Статья 8. Компетенция государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в области организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

1. Компетенцией в области организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов наделены:

- президент государства;*
- правительство государства;*
- парламент государства;*
- орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции;*
- прокуратура государства, органы исполнительной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица, организации и учреждения.*

2. Президент и правительство государства устанавливают компетенцию органов исполнительной власти, иных государственных органов (за исключением высшего органа законодательной власти государства), организаций и учреждений, их должностных лиц в области организации проведения антикоррупционной экспертизы, а также утверждают правила и методiku ее проведения указанными органами и независимыми экспертами.

В случаях, предусмотренных законодательством государства, президент и правительство государства могут наделить полномочиями по организации проведения антикоррупционной экспертизы специальный государственный ор-

ган, организацию, учреждение или должностное лицо в сфере противодействия коррупции.

3. Парламент государства устанавливает законодательные основы регулирования общественных отношений в сфере организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

4. Орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, выполняет следующие функции по организации проведения антикоррупционной экспертизы:

- координирует работу органов исполнительной власти, иных государственных органов (за исключением органов прокуратуры), их должностных лиц, организаций и учреждений по проведению антикоррупционной экспертизы;

- осуществляет в порядке, установленном настоящим Законом, аккредитацию юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

- ведет государственный реестр экспертов, получивших аккредитацию на проведение независимой антикоррупционной экспертизы;

- утверждает формы заключений по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы и формы свидетельств об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов;

- подготавливает ежегодные доклады президенту и правительству государства о состоянии работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также предложения по совершенствованию такой работы.

5. Органы исполнительной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица, организации и учреждения по согласованию с органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, утверждают порядок проведения антикоррупционной экспертизы принимаемых (издаваемых) ими нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами государства.

Комментарий

В статье предложен один из вариантов правовой регламентации организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, т. е. определены субъекты, ответственные за ее организацию.

В комментируемой статье рассмотрена компетенция государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в области организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Важность данных положений Модельного закона обуславливается тем, что успешность противодействия

коррупции напрямую зависит от проявления государственным руководством политической воли и ведения бескомпромиссной и последовательной борьбы с ней⁴⁸.

Деятельность **президента**, главы государства, гаранта конституции, прав и свобод человека и гражданина в большинстве государств – участников СНГ является определяющим фактором в противодействии коррупции.

Президент государства осуществляет свои полномочия в области организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов по следующим основным направлениям:

1) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти по вопросам, связанным с проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

2) определяет основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции;

3) издает специальные нормативные правовые акты по вопросам, связанным с проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

4) реализует право законодательной инициативы.

Конституционный статус **правительства государства** как высшего органа исполнительной власти в большинстве государств – участников СНГ определяет его ведущую роль в деятельности по организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В конституциях многих государств Содружества закреплён многогранный и широкий спектр функций и полномочий, которые правительство осуществляет практически во всех сферах жизнедеятельности общества.

Как орган общей компетенции правительство государства располагает всем необходимым набором методов и средств (административно-правовых, экономических, организационных и иных) государственного регулирования. Очевидно, что оценить деятельность правительства государства в области организации проведения антикоррупционной экспертизы можно на основе результатов реализации им общих и специальных функций в этой области. Правительство государства, которое, возглавляя систему государственного управления, реализует комплекс управленческих функций в области организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:

обеспечивает разработку, планирование, финансирование и осуществление комплексных мер по реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции, в том числе мер по организации антикоррупционной экспертизы в нормотворческом процессе и правоприменительной практике;

⁴⁸ Коррупция: природа, проявления, противодействие / Под. ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 248.

разрабатывает и принимает нормативные правовые акты, регламентирующие организацию и порядок проведения антикоррупционной экспертизы;

устанавливает перечень и полномочия государственных органов исполнительной власти, входящих в государственную систему противодействия коррупции в части проведения антикоррупционной экспертизы, и определяет их компетенцию в указанной области;

организует контроль за исполнением законодательных актов и международных договоров государства в сфере противодействия коррупции;

принимает меры по устранению нарушений законодательства об антикоррупционной экспертизе;

осуществляет меры по обеспечению деятельности субъектов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

определяет порядок создания и функционирования информационных массивов о результатах деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы в рамках государства.

Следует отметить, что роль правительств государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции, и в частности в области организации проведения антикоррупционной экспертизы, согласуется с теми тенденциями распределения полномочий в сфере реализации антикоррупционной политики, которые существуют в зарубежных странах. Организующая и координирующая роль по реализации государственной антикоррупционной политики правительства как высшего органа исполнительной власти подчеркивается в законодательстве государств – участников СНГ. Так, распоряжением Кабинета Министров Украины от 8 декабря 2009 г. № 1688-р были одобрены основы антикоррупционной политики⁴⁹, в соответствии с которыми Кабинет Министров Украины в пределах своих полномочий осуществляет государственный контроль за реализацией антикоррупционной политики. Указом Президента Республики Казахстан от 22 апреля 2009 г. № 793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан»⁵⁰ на Правительство Республики Казахстан возложено принятие основных мер в сфере противодействия коррупции (пункты 3 и 5 Указа).

Рассмотренные выше направления деятельности правительства государства позволяют сделать следующий вывод: полномочия правительства в сфере противодействия коррупции и, в частности, в области организации проведения антикоррупционной экспертизы, проявляются при реализации регулятивно-управленческой, нормотворческой и контрольной функций. Условно их можно разделить на две основные группы:

1) полномочия по определению основных направлений деятельности органов исполнительной власти в области организации антикоррупционной экспертизы;

⁴⁹ Официальный вестник Украины. 2010. № 11.

⁵⁰ САПП Республики Казахстан. 2009. № 19. Ст. 166.

2) полномочия, связанные с непосредственной выработкой мер по выявлению коррупциогенных факторов в действующих нормативных правовых актах и их проектах.

Таким образом, реализуя свои общие и специальные функции в сфере противодействия коррупции, правительство государства осуществляет защиту прав и свобод гражданина и человека, обеспечивает должное развитие экономических отношений и эффективное государственное управление.

Основной задачей **парламента государства** является установление законодательных основ регулирования общественных отношений в сфере организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Место парламента государства в системе субъектов, определяющих и реализующих политику в области антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, определяется конституционным статусом этого органа, устанавливающим его положение в системе органов государственной власти, характер и порядок взаимоотношений с другими государственными органами.

На парламент государства возложены функции по организации законодательного процесса, в рамках которого он рассматривает проекты нормативных правовых актов по урегулированию как отдельных, так и комплексных вопросов нормотворчества в государстве, а также самостоятельно готовит проекты данных нормативных правовых актов.

Следует отметить, что вопросы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов относятся к юридической и организационной деятельности парламента государства. При этом, принимая во внимание особенности конституционного статуса парламента государства, его рабочие органы осуществляют антикоррупционную экспертизу, участвуют в проведении этой экспертизы и учитывают ее результаты.

Координирующие функции по организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов выполняет **орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции**. При этом следует отметить, что такая координация осуществляется как в отношении органов исполнительной власти, иных государственных органов (за исключением органов прокуратуры), их должностных лиц, организаций и учреждений по проведению антикоррупционной экспертизы, так и в отношении независимых экспертов (физических и юридических лиц).

Комментируемой статьей устанавливается, что орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, осуществляет аккредитацию юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также ведет государственный реестр экспертов, получивших аккредитацию на проведение независимой антикоррупционной экспертизы.

Важная составляющая координационной функции органа исполнительной власти, осуществляющего функции в области юстиции, заключается в том, что он осуществляет обобщение и анализ практики проведения антикоррупционной экспертизы всеми субъектами (за исключением органов прокуратуры) и подготавливает соответствующие ежегодные доклады президенту и правительству государства, в том числе содержащие предложения по совершенствованию такой работы.

Органы исполнительной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица, организации и учреждения осуществляют самостоятельную работу по организации проведения антикоррупционной экспертизы, в рамках которой по согласованию с органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, утверждают порядок проведения антикоррупционной экспертизы принимаемых (издаваемых) ими нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в пределах своих полномочий, выделяют категории должностных лиц (служащих), в чьи обязанности входит проведение антикоррупционной экспертизы.

Статья 9. Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Субъектами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов являются:

- прокуратура;*
- парламент государства;*
- орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции;*
- иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица;*
- специально уполномоченный президентом или правительством государства орган (организация, учреждение или должностное лицо) в сфере проведения антикоррупционной экспертизы;*
- юридические и физические лица, прошедшие аккредитацию на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы.*

Комментарий

Комментируемая статья рассматривает вопросы субъектного состава государственных органов и лиц, осуществляющих антикоррупционную экспертизу.

Субъектами антикоррупционной экспертизы являются в первую очередь органы государственной власти и органы местного самоуправления, иные организации, на которые законодательством возложена обязанность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также институты гражданского общества и граждане, которые проводят данную экспертизу в инициативном порядке.

Перечень вопросов, по которым органы государственной власти и органы местного самоуправления, иные организации проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, определен в статье 10 комментируемого Модельного закона.

Компетенция институтов гражданского общества и граждан (независимых экспертов) в части предмета антикоррупционной экспертизы не ограничена, т. е. они могут проводить антикоррупционную экспертизу любых проектов нормативных правовых актов и мониторинг применения любых нормативных правовых актов с учетом ограничений, предусмотренных пунктом 2 статьи 15 Модельного закона.

Статья 10. Компетенция государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

1. Прокуратура государства в ходе осуществления своих полномочий в порядке, установленном прокуратурой государства, и согласно методике, определенной президентом или правительством государства, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов по вопросам, касающимся:

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;*
- государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых государством на основании законодательства государства;*
- социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.*

2. Парламент государства и его рабочие органы проводят антикоррупционную экспертизу всех поступивших для рассмотрения и принятия проектов нормативных правовых актов в порядке, установленном регламентом или иным документом, определяющим порядок работы высшего органа законодательной власти. В двухпалатных высших органах законодательной власти государства антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится самостоятельно в каждой палате.

3. Орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, и его должностные лица проводят в порядке и согласно методике, определенной президентом или правительством государства, антикоррупционную экспертизу:

- проектов законов государства, проектов нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) президентом и правительством государства,*

а также разрабатываемых органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями;

– нормативных правовых актов 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 правоустанавливающих документов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в правоустанавливающие документы муниципальных образований.

4. Иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица проводят в установленном ими по согласованию с органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, порядке антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов. В случае обнаружения в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, данные органы и их должностные лица информируют об этом органы прокуратуры либо орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции.

Комментарий

Статья определяет компетенцию государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере проведения антикоррупционной экспертизы, а также устанавливает предмет данной экспертизы для каждого из данных субъектов.

Принципиальными отличиями антикоррупционной экспертизы, проводимой **органами прокуратуры**, от аналогичной экспертизы, проводимой другими обязанными субъектами (например, органами исполнительной власти), является ее независимость, которая позволяет прокурорскому работнику, проводящему антикоррупционную экспертизу, делать объективные выводы⁵¹. Ведомственная антикоррупционная экспертиза не лишена возможности субъективного подхода в процессе нормотворческой деятельности, который подчас приводит к тому, что административные процедуры по оказанию публичных услуг создают привилегированные условия для служащих, которые обязаны такие услуги оказывать, а не для тех, кому они предоставляются.

Основным предметом антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, являются нормативные правовые акты. Однако данное обстоятельство не исключает возможности участия органов прокуратуры в нормотворческой деятельности на любой стадии и, как следствие, проведение ими антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. Более того, в современных условиях невозможно ограничить функции прокуратуры

⁵¹См.: Кудашкин А. В. Проблемы организации и проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 28.

только надзором за законностью правовых актов, поскольку ее деятельность необходима как в сфере правоприменения, так и в сфере правотворчества.

В комментируемой статье определен предмет антикоррупционной экспертизы, осуществляемой органами прокуратуры. Прокуратура государства в ходе осуществления своих полномочий проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов по вопросам, касающимся:

прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых государством на основании законодательства государства;

социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Перечисленные группы отношений имеют комплексный характер, т. е. они регулируются нормами различных отраслей права. Так, вопросы государственной службы регулируются прежде всего нормами административного права (в то же время вопросы жилищного обеспечения – нормами гражданского и жилищного права, финансового обеспечения – финансового права), государственной и муниципальной собственности – нормами гражданского права (отдельные аспекты – нормами земельного, административного и иных отраслей права) и т. д.

Законодательство о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина весьма разнообразно и обширно. Права, свободы и обязанности человека и гражданина являются основными элементами правового статуса личности.

Между правами и свободами нет принципиальной разницы, так как по своей юридической природе и системе гарантий они тождественны и отражают социальные возможности человека в различных сферах. Обеспечение их государством означает юридически признанную возможность каждого избирать вид и меру своего поведения как человека и гражданина⁵².

Главенствующее положение в системе законодательства о правах и свободах человека и гражданина занимает конституция государства. Конкретные субъективные права и юридические обязанности субъектов права закреплены многочисленными законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Законодательство о государственной и муниципальной собственности включает нормы гражданского права и значительный массив иных нормативных правовых актов.

Главной особенностью оборота государственной и муниципальной собственности является ее публичный характер: она призвана служить обеспече-

⁵² См.: Кудашкин А. В., Козлов Т. Л. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы // Законность. 2010. № 7. С. 36.

нию реализации публично-правовых задач и функций государства и муниципальных образований. Объекты государственной и муниципальной собственности перераспределяются в соответствии с законами государства, разграничивающими предметы ведения и полномочия органов государственной власти и муниципальных образований.

Все государственное и муниципальное имущество разделено на две основные группы:

1) имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;

2) средства соответствующего бюджета и иное имущество, не закрепленное за государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями, составляющие государственную казну государства либо муниципальную казну муниципального образования.

Следует иметь в виду, что законодательство о государственной и муниципальной собственности регулирует самые разнообразные отношения, в том числе связанные с использованием государственного и муниципального имущества и распоряжением им, к числу которых относятся отношения по размещению заказов. Таким образом, общественные отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также принятые и принимаемые в его исполнение иные нормативные правовые акты являются предметом антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры⁵³. Как показывает анализ практики антикоррупционной экспертизы, именно в нормативных правовых актах, регулирующих отношения по размещению заказов, наиболее часто встречаются коррупциогенные факторы, и именно в этой области отношений часто встречаются коррупционные проявления.

Законодательство о государственной и муниципальной службе характеризуется разнообразием в силу значительной дифференциации видов публичной службы.

Государственная служба – профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий как государства, так и его институтов (органов, должностных лиц). Система государственной службы государства может включать в себя: государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу, а также другие виды государственной службы.

Муниципальная служба представляет собой профессиональную деятельность граждан, осуществляемую на постоянной основе на должностях муниципальной службы.

Отдельно следует выделить *законодательство, регулиующее социальные гарантии* лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы,

⁵³См.: Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012. С. 133.

которое включает законодательные и иные нормативные правовые акты о государственной и муниципальной службе.

Бюджетное законодательство регулирует бюджетные отношения, участники которых выступают как носители юридических прав и обязанностей, реализующие содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных и муниципальных денежных фондов.

К бюджетным правоотношениям относятся:

– отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы государства и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

– отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы государства, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы государства, контроля за их исполнением.

Юридические права и обязанности государственных органов и органов местного самоуправления как субъектов бюджетного права выражают их компетенцию относительно осуществления определенной части деятельности государства по образованию, распределению и использованию централизованных финансовых ресурсов, подлежащую обязательной реализации. Компетенция государственного органа распределяется между его структурными подразделениями и должностными лицами и в силу своей обязательности требует от них активных действий.

Налоговое законодательство составляет совокупность юридических норм, устанавливающих виды налогов в государстве, порядок взимания и регулирующих отношения, связанные с возникновением, изменением и прекращением налоговых обязательств.

Налоговое законодательство регулирует отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в государстве, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Таможенное законодательство включает нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области таможенного дела. Таможенное регулирование в государстве может осуществляться в соответствии с таможенным законодательством и законодательством о государственном регулировании внешне-торговой деятельности.

Водное законодательство регулирует водные отношения. Содержание водных правоотношений составляют права, обязанности и ответственность сторон. Они, в частности, выражаются в титулах права собственности и права пользования водными объектами. При этом классификация водных правоотношений и, следовательно, деление водного права на институты должны быть во

многим связаны с титулами пользования водными объектами, с договорными и разрешительными механизмами в области водопользования, с платностью водопользования. Такое же деление можно наблюдать в земельных и лесных правоотношениях, а значит, и в земельном и лесном праве.

Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в государстве как основы жизни и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории (земельные отношения).

Законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов.

Природоохранное законодательство регулирует правоотношения, возникающие по поводу: воздействия человека на состояние окружающей среды в различных сферах деятельности, т. е. в промышленности, на транспорте, в энергетике, сельском хозяйстве и т. д.; охраны отдельных видов природных объектов; установления особого эколого-правового режима на отдельных территориях.

Законодательство о лицензировании регулирует отношения, связанные с выдачей лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и аннулированием лицензий и надзором лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих требований и условий.

Необходимость проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов может следовать из материалов дел, рассматриваемых в уголовном, гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве, результатов анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также из других материалов, содержащих достаточные данные о наличии коррупциогенных факторов.

Кроме того, информация о наличии в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов может поступить от органов, организаций, их должностных лиц в случае обнаружения таких факторов в нормативных правовых актах (их проектах), принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции (пункт 4 комментируемой статьи). В связи с этим в органах прокуратуры должен быть организован учет таких обращений.

Антикоррупционная экспертиза, проводимая **парламентом государства и его рабочими органами**, охватывает все поступившие для рассмотрения и принятия проекты нормативных правовых актов.

Антикоррупционная экспертиза в обязательном порядке проводится **органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции**.

Комментируемая статья определяет, что органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, антикоррупционная экспертиза проводится:

– по проектам законов государства, проектам нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) президентом и правительством государства, а также разрабатываемых органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями;

– по нормативным правовым актам органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающим правовой статус организаций или имеющим межведомственный характер, а также по правоустанавливающим документам муниципальных образований и муниципальным правовым актам о внесении изменений в правоустанавливающие документы муниципальных образований.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, определяется нормативным правовым актом, утверждаемым (принимаемым) президентом или правительством государства.

Орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, проводит антикоррупционную экспертизу во исполнение поручений президента государства, правительства государства, по обращениям органов государственной власти, их должностных лиц, а также при поступлении нормативного правового акта в данный орган для государственной регистрации.

Иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу только в отношении принятых ими (в том числе совместно с другими государственными органами), т. е. собственных, нормативных правовых актов и разработанных проектов нормативных правовых актов. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится правотворческим органом при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения (антикоррупционном мониторинге) в отношении всех собственных нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Таким образом, антикоррупционную экспертизу могут проводить только органы, организации и должностные лица, наделенные полномочиями по изданию (принятию) нормативных правовых актов, т. е. правотворческими полномочиями публично-правового характера. К таким субъектам относятся органы государственной власти и управления (например, различные министерства и ведомства), региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также должностные лица указанных органов.

Отдельного рассмотрения затрагивают следующие аспекты компетенции государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц при проведении антикоррупционной экспертизы:

1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами (организациями),

должна проводиться органами, организациями, которым переданы полномочия реорганизованных и (или) упраздненных органов (организаций), при мониторинге применения данных нормативных правовых актов.

2. Антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов, принятых реорганизованными и (или) упраздненными органами (организациями), полномочия которых при реорганизации и (или) упразднении не переданы, должна проводиться органом, к компетенции которого относится осуществление функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов.

В данном случае речь идет о субъектах антиторрупционной экспертизы, представленных только государственными органами власти и управления, так как вопросы выработки государственной политики не относятся к полномочиям органов местного самоуправления.

При выявлении в нормативных правовых актах реорганизованных и (или) упраздненных органов (организаций) коррупциогенных факторов органы и организации, которым переданы полномочия реорганизованных и (или) упраздненных органов (организаций), либо орган, к компетенции которого относится осуществление функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, принимают решение о разработке проекта нормативного правового акта, направленного на исключение из нормативных правовых актов реорганизованных и (или) упраздненных органов (организаций) коррупциогенных факторов.

Комментируемой статьей особо подчеркивается, что государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры или орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции.

Следует отметить, что такое информирование является одной из форм взаимодействия субъектов антиторрупционной экспертизы, которой, как показывает складывающаяся правоприменительная практика, субъекты антиторрупционной экспертизы (за исключением органов прокуратуры) пользуются не в полной мере.

Статья 11. Компетенция специально уполномоченного президентом или правительством государства органа, организации, учреждения или должностного лица в сфере проведения антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

1. Порядок создания и наделения полномочиями президентом или правительством государства органа, организации, учреждения или должностного лица в сфере проведения антиторрупционной экспертизы определяется законодательством государства.

2. Специально уполномоченный президентом или правительством государства орган (организация, учреждение или должностное лицо) в сфере проведения антикоррупционной экспертизы проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:

– по указанию президента или правительства государства, наделившего данный орган (организацию, учреждение или должностное лицо) полномочиями на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

– по инициативе субъекта права законодательной инициативы, внесшего соответствующий проект нормативного правового акта в законодательный орган государства;

– по инициативе иных государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций и учреждений, а также общественных организаций (объединений) и физических лиц – в порядке, предусмотренном законодательством государства.

Комментарий

Реализация мер государственной антикоррупционной политики, в том числе по организации и проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, накладывает определенные обязанности на все государственные и муниципальные органы, несмотря на то что антикоррупционная деятельность не является для них основной. В данном случае отдельные государства – участники СНГ могут пойти по пути создания публично-властных институтов, на которые могут быть возложены функции по координации деятельности в сфере реализации государственной антикоррупционной политики либо по реализации полномочий по отдельным вопросам противодействия коррупции, таких как организация и проведение антикоррупционной экспертизы.

Наделение подобного органа (или организации) полномочиями должно осуществляться на основе общих подходов к организации и проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, предложенных в комментируемом Модельном законе и других рекомендательных документах Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, а также с учетом особенностей правовой системы государства, места и роли этого органа в системе государственных органов, характера выполняемых им функций, позволяющего обеспечить независимость этого специализированного органа при их выполнении.

При этом следует особо подчеркнуть, что ни одна из функций государства не реализуется каким-то одним-единственным государственным органом, тем более в системе, основанной на принципе разделения власти.

К настоящему моменту в некоторых государствах Содружества уже созданы специализированные национальные органы по противодействию кор-

рупции⁵⁴. Представляется, что в рамках внедрения правового института антикоррупционной экспертизы в этих государствах создание дополнительных органов (организаций) неэффективно. Наиболее удобным вариантом в данном случае будет уточнение функций существующих органов в части организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Вместе с тем в качестве примера следует выделить опыт Республики Беларусь, где обязанности по проведению антикоррупционной экспертизы, осуществляемой фактически в рамках криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь, возложены на государственное учреждение «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь»⁵⁵.

Статья 12. Независимые эксперты

1. Юридические и физические лица, аккредитованные органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, в качестве экспертов на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы, могут по своей инициативе и за счет собственных средств проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

2. В случаях, предусмотренных законодательством государства, деятельность независимых экспертов может финансироваться за счет государственных бюджетных средств всех уровней, а также иных средств, не запрещенных законодательством государства, в рамках реализации мер антикоррупционной политики.

Комментарий

Комментируя настоящую статью Модельного закона, следует особо подчеркнуть, что роль институтов гражданского общества и граждан в процессе законотворчества в последнее время усиливается. Этому способствуют и политика государств – участников СНГ, и инициатива со стороны самих институтов гражданского общества и граждан. Курс государств на информационную прозрачность в законотворческой деятельности, в том числе по вопросам полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, приносит свои положительные результаты. Поступательное развитие взаимодействия, диалог институтов гражданского общества с властью позволяют надеяться на их активное участие в процессе осуществления законотворческой деятельности, что даст возможность учитывать общественное мнение при подго-

⁵⁴ Так, например, в Азербайджанской Республике в 2004 г. был учрежден специализированный стратегический орган в области борьбы с коррупцией – Комиссия по борьбе с коррупцией, в Республике Армения в 2004 г. был создан Совет по борьбе с коррупцией, в Республике Казахстан создано Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, подотчетное главе государства.

⁵⁵ См.: Указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь».

товке законопроектов и реализации уже принятых нормативных правовых актов⁵⁶.

Предусмотренная комментируемой статьей возможность участия независимых экспертов в проведении антикоррупционной экспертизы направлена на превенцию принятия коррупциогенных нормативных правовых актов и привлечение широких слоев населения к реализации антикоррупционной политики.

Независимые эксперты, так же как и неаккредитованные институты гражданского общества, не ограничены в выборе предмета антикоррупционной экспертизы (за исключением нормативных правовых актов и их проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера)⁵⁷.

Цель создания института независимых экспертов в области проведения антикоррупционной экспертизы – это усиление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, реализация принципа публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Комментируемой статьей устанавливается, что юридические и физические лица, аккредитованные органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, в качестве независимых экспертов в области антикоррупционной экспертизы, осуществляют данную деятельность по своей инициативе и за счет собственных средств. Этим положением подчеркивается организационная (в первую очередь финансовая) независимость данной категории субъектов антикоррупционной экспертизы от воли органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Исключение могут составлять случаи, когда деятельность независимых экспертов может финансироваться за счет государственных бюджетных средств, а также иных средств, не запрещенных законодательством государства, в рамках реализации мер антикоррупционной политики. Однако даже при таких условиях процедурная сторона вопроса финансирования деятельности независимых экспертов не должна затрагивать правовые основы независимости последних, например, в ситуациях, когда экспертиза проводится по заказу конкретного должностного лица конкретным экспертом (экспертной организацией). Национальным законодательством государств – участников СНГ могут быть предусмотрены конкурсные процедуры при отборе экспертов в области проведения антикоррупционной экспертизы из числа физических лиц и организаций либо иные варианты ограничения распорядительных функций должностных лиц в рассматриваемой сфере.

⁵⁶ См.: Комментарий к Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Саратов, 2010. С. 36.

⁵⁷ См.: *Кудашкин А. В.* Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012. С. 45.

Следует особо подчеркнуть, что неаккредитованные институты гражданского общества и граждане также могут участвовать в антикоррупционной экспертизе, если они не получили официального статуса независимых экспертов⁵⁸.

Отличие статуса гражданского общества и граждан как субъектов антикоррупционной экспертизы от статуса независимых экспертов состоит в том, что заключения первых не должны в обязательном порядке рассматриваться разработчиками нормативных правовых актов, они также не имеют права на ответ на направленное по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы заключение.

Следует отметить, что компетенция институтов гражданского общества (общественные организации и объединения) и граждан в части предмета антикоррупционной экспертизы не ограничена, т. е. они могут проводить антикоррупционную экспертизу любых проектов нормативных правовых актов и мониторинг применения любых нормативных правовых актов, а также иных документов.

Статья 13. Профессиональные и квалификационные требования, предъявляемые к независимым экспертам

1. Независимыми экспертами, уполномоченными на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, могут быть физические лица, имеющие высшее профессиональное юридическое образование, стаж работы по специальности не менее пяти лет и прошедшие подготовку (курс обучения) в области проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

2. Независимым экспертом может являться организация или общественное объединение, в штате (составе) которой (которого) имеется не менее пяти сотрудников (членов), удовлетворяющих требованиям к аккредитации физического лица, предусмотренным пунктом 1 настоящей статьи.

3. В случаях, предусмотренных законодательством государства, к независимым экспертам могут предъявляться иные профессиональные и квалификационные требования, определяющие специализацию данных экспертов в конкретной области правового регулирования.

Комментарий

При проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов необходимо использовать как общетеоретические и специальные познания, так и знание практики применения законодательства и подзаконных актов. Комментируемой статьей устанавливаются профессиональные и квалификационные требования, предъявляемые к независимым экспертам при проведении процедуры их аккредитации органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции.

⁵⁸ См.: Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. М., 2012. С. 48.

Так, для физических лиц формальными требованиями являются наличие высшего профессионального юридического образования и стажа работы по специальности не менее пяти лет, а также прохождение подготовки (курса обучения) в области проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Для юридических лиц таким требованием является наличие в штате не менее пяти сотрудников, имеющих высшее профессиональное юридическое образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет.

Под высшим профессиональным юридическим образованием в соответствии со смыслом комментируемой статьи понимается образование, которое может быть подтверждено дипломом о высшем профессиональном образовании. В соответствии с модельным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (принят на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, постановление № 20-5 от 7 декабря 2002 г.) в государствах – участниках СНГ могут устанавливаться следующие уровни высшего профессионального образования:

1) высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «бакалавр», – бакалавриат;

2) высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «специалист» или квалификации (степени) «магистр», – подготовка специалиста или магистратура.

Профессиональная подготовка и компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, являются одним из принципов ее организации, предусмотренных комментируемым Модельным законом. Последовательная реализация указанного принципа непосредственным образом сказывается на качестве проведения экспертизы и ее результатах.

В связи с этим одним из приоритетных направлений совершенствования правоприменительной практики в области организации и проведения антикоррупционной экспертизы представляется внедрение различных форм подготовки специалистов для проведения антикоррупционной экспертизы в зависимости от уровня их квалификации.

Примеры подобной деятельности уже существуют. Так, Минюстом России на базе Российской правовой академии при Министерстве юстиции Российской Федерации организованы курсы повышения квалификации для сотрудников территориальных органов министерства по проведению антикоррупционной экспертизы региональных актов.

Вместе с признанием необходимости целенаправленной системной подготовки специалистов по антикоррупционной экспертизе необходимо учитывать, что формы такой подготовки могут быть дифференцированы: от разработки и внедрения специальных образовательных программ повышения квалификации сотрудников, занимающихся разработкой проектов нормативных правовых актов, до краткосрочных курсов.

Следует отметить, что для обеспечения должного уровня профессиональной подготовки лица, аккредитованные в качестве независимых экспертов, должны проводить регулярную самостоятельную подготовку на основе анализа действующей практики антикоррупционной экспертизы, в частности на основе материалов средств массовой информации, интернет-источников, консультаций в государственных органах (в том числе выполняющих функции контроля и надзора).

Статья 14. Аккредитация на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

1. Для получения аккредитации на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы юридические и физические лица представляют в орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, документы, перечень которых устанавливается нормативным правовым актом, издаваемым органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции.

Плата за аккредитацию, в том числе за выдачу свидетельства об аккредитации, не взимается.

2. Решение об аккредитации или об отказе в аккредитации принимается органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, в течение одного календарного месяца с даты поступления документов, перечень которых устанавливается нормативным правовым актом, издаваемым органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, после проверки полноты и правильности их оформления.

3. При принятии положительного решения издается соответствующее распоряжение органа исполнительной власти, осуществляющего функции в области юстиции, об аккредитации юридического и физического лица в качестве независимого эксперта.

При отказе в аккредитации орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, направляет в адрес заявителя письменное уведомление с указанием причин, послуживших основанием для принятия такого решения.

4. Основаниями для отказа в аккредитации являются:

– несоответствие требованиям, предусмотренным статьей 13 настоящего Закона;

– непредставление или ненадлежащее оформление документов, предусмотренных соответствующим нормативным правовым актом органа исполнительной власти, осуществляющего функции в области юстиции.

5. Аккредитация аннулируется органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, в случае:

– добровольного отказа юридического и физического лица от аккредитации;

- не проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов более двух лет;
- нарушения независимым экспертом, уполномоченным на проведение антикоррупционной экспертизы, законодательства государства об антикоррупционной экспертизе, установленного вступившим в законную силу решением суда.

6. Законодательством государства могут устанавливаться иные основания для аннулирования и отказа в аккредитации на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

7. Информация об аккредитации юридических и физических лиц размещается органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, на его официальном сайте в Интернете и в средствах массовой информации.

Комментарий

Статья определяет порядок государственной аккредитации физических и юридических лиц в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы.

Основными причинами, побуждающими физических и юридических лиц получать аккредитацию в качестве независимых экспертов, по мнению некоторых экспертов, являются:

- для юристов областных и городских администраций возможность участвовать в экспертизе нормативных правовых актов более высокой юридической силы, затрагивающих интересы региона;
- для частных юристов возможность расширения клиентской базы;
- желание стать участником процесса правотворчества, в особенности на региональном и муниципальном уровнях;
- привлекательность нового статуса;
- возможность сбора и обобщения практического материала для научной работы, разработки предложений по совершенствованию правотворческой деятельности и т. п. (например, для преподавателей вузов, научных институтов)⁵⁹.

Для лиц, изъявивших желание получить указанную аккредитацию, комментируемая статья устанавливает определенные требования, вытекающие из рассмотренного в комментарии к статье 3 Модельного закона принципа, заключающегося в том, что антикоррупционная экспертиза должна осуществляться квалифицированными специалистами. Данные требования отличаются в зависимости от того, подлежит ли аккредитации в качестве эксперта физическое или юридическое лицо (см. комментарий к статье 13 Модельного закона).

Аккредитацию физических и юридических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы, проводит орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции. Для аккредитации потенциальный эксперт должен подать в орган ис-

⁵⁹ Каменская Е. В., Рождествова А. А. Независимая антикоррупционная экспертиза [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ. 2010 г.

полнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, определенные законодательством государства – участника СНГ документы. Перечень этих документов для физических и юридических лиц может различаться.

Так, например, нормативным правовым актом государства – участника СНГ может быть установлено, что для получения аккредитации физическое лицо представляет в орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, лично или по почте заявление об аккредитации, составленное в произвольной форме, с указанием:

- фамилии, имени, отчества (последнее – при наличии);
- почтового адреса, по которому должен быть направлен ответ;
- адреса электронной почты в случае, если экспертные заключения будут направляться в виде электронного сообщения (документа).

Заявление должно быть подписано заявителем с проставлением даты.

В примерный перечень документов, предоставляемых физическим лицом для аккредитации в качестве независимого эксперта, могут входить:

1) копия документа государственного образца о высшем профессиональном образовании. В качестве документа об образовании в данном случае могут выступать:

- диплом бакалавра;
- диплом специалиста;
- диплом магистра;

2) копия трудовой книжки (иного документа, на основании которого ведется учет стажа трудовой деятельности) – для подтверждения наличия профессионального стажа;

3) копия документа, удостоверяющего личность. Законодательство государства – участника СНГ должно конкретно определять, какие именно документы, удостоверяющие личность, должны быть предъявлены в орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции.

Что касается аккредитации юридических лиц⁶⁰ в качестве независимых экспертов в области антикоррупционной экспертизы, то Модельный закон не устанавливает каких-либо ограничений на участие в такой деятельности как для коммерческих, так и для некоммерческих организаций.

К коммерческим организациям относятся те, которые в качестве основной цели своей деятельности преследуют извлечение прибыли, а к некоммерческим – организации, не имеющие в качестве цели извлечение прибыли и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

Для получения аккредитации юридические лица подают заявление в орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, к

⁶⁰ В рамках Модельного закона целесообразно использовать гражданско-правовое определение понятия «юридическое лицо», в соответствии с ним к юридическому лицу относится организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

которому в соответствии с национальным законодательством государства – участника СНГ должны прилагаться следующие документы:

1) заверенная копия свидетельства о государственной регистрации юридического лица;

2) подписанный руководителем организации список сотрудников организации, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет, в том числе:

– копии документов, удостоверяющих личности указанных сотрудников;

– копии документов государственного образца о получении ими высшего профессионального образования;

– копии трудовых книжек (иных документов, на основании которых ведется учет стажа трудовой деятельности) данных сотрудников.

Важным положением комментируемой статьи является рекомендация о безвозмездном характере аккредитации в качестве независимых экспертов в области антикоррупционной экспертизы. Подобный подход позволит исключить любые препятствия участия граждан и организаций в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В соответствии с пунктом 4 комментируемой статьи основанием для отказа в аккредитации юридического и физического лица в качестве независимого эксперта является несоответствие заявителя формальным требованиям, предусмотренным статьей 13 Модельного закона, либо непредставление или ненадлежащее оформление документов, необходимых для проведения аккредитации.

В рассматриваемой статье установлены конкретные условия аннулирования аккредитации в качестве независимого эксперта, которое может быть осуществлено в добровольном или принудительном порядке. Добровольное аннулирование имеет место, когда физическое или юридическое лицо добровольно отказывается от аккредитации. Механизм такого отказа в Модельном законе не установлен. Как представляется, лицо желающее отказаться от аккредитации, должно обратиться в орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, с заявлением, содержащим просьбу об аннулировании аккредитации. При этом данная просьба должна быть удовлетворена.

Принудительное аннулирование происходит в случае непроведения антикоррупционной экспертизы более двух лет. При этом, для того чтобы аккредитация не была аннулирована, с точки зрения формального соответствия закону достаточно проведения хотя бы одной экспертизы в течение названного периода. Вопросы о возможности или невозможности получения аккредитации лицом, у которого свидетельство было аннулировано из-за его бездействия в течение двух лет, а также иные основания аннулирования аккредитации должны быть урегулированы законодательством государства – участника СНГ об антикоррупционной экспертизе.

Статья 15. Проведение независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов

1. Для обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, разработчики проектов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации, должны разместить эти проекты на своих официальных сайтах в Интернете с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой анти-коррупционной экспертизы.

Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы, устанавливаемый разработчиками проектов документа, не может быть меньше срока, установленного для их рассмотрения заинтересованными государственными органами и организациями.

2. Проведение независимой антикоррупционной экспертизы в отношении проектов нормативных правовых актов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную специально охраняемую законодательством государства тайну, в том числе лицами и организациями, имеющими соответствующее разрешение (допуск, лицензию) на право работы со сведениями, составляющими государственную или иную специально охраняемую законодательством государства тайну, не осуществляется.

Комментарий

Исходя из содержания комментируемой статьи под независимой антикоррупционной экспертизой проектов нормативных правовых актов понимается исследовательская деятельность аккредитованных независимых экспертов, а также неаккредитованных институтов гражданского общества и граждан по выявлению положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и выработке предложений по их устранению.

Основанием проведения независимой антикоррупционной экспертизы является опубликование принятого нормативного правового акта или размещение на официальном сайте разрабатываемого проекта такого акта, т. е. для проведения данной экспертизы вполне достаточно собственного решения независимого эксперта.

Особое значение указанной антикоррупционной экспертизы заключается в следующих характеристиках ее независимости, обуславливающих ее объективность:

– отсутствие у независимых экспертов внешне проявляемых экономических стимулов в проведении экспертизы;

– устранение от участия в ее проведении лиц, принимавших участие в разработке нормативного правового акта, а также независимых экспертов (организаций, учреждений), если они находятся в ведении (или иной зависимости) разработчика или инициатора разработки нормативного правового акта;

– инициативность, добровольность и самостоятельность выбора степени участия независимых экспертов в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов⁶¹.

Предмет антикоррупционной экспертизы независимых экспертов ничем не ограничен, они могут проводить экспертизу нормативных правовых актов, их проектов и любых иных документов, прежде всего:

- нормативных правовых актов, действующих на территории государства – участника СНГ;
- проектов нормативных правовых актов;
- проектов концепций и технических заданий на разработку проектов законов и принятых концепций и технических заданий;
- проектов официальных отзывов и заключений на проекты законов и официальных отзывов и заключений на проекты законов.

В соответствии с пунктом 1 комментируемой статьи проекты актов, подлежащих независимой экспертизе, размещаются в Интернете, на официальном сайте государственного органа и организации-разработчика в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации. Порядок размещения таких проектов в государствах – участниках СНГ должен устанавливаться ведомственными актами государственных органов.

Данное обстоятельство, по мнению некоторых экспертов, создает организационные проблемы, препятствующие эффективному проведению независимой антикоррупционной экспертизы⁶², в частности связанные с отсутствием системы в способах доступа к информации о проектах нормативных правовых актов. Для того чтобы найти нормативный правовой акт или его проект, эксперт должен просмотреть все официальные сайты, где возможно их размещение, что не совсем удобно и занимает много времени.

Для действующих нормативных правовых актов, в отношении которых также разрешено проводить независимую экспертизу, комментируемым Модельным законом не закреплено место их размещения для проведения такой экспертизы. По замыслу разработчиков Модельного закона, независимый эксперт может выбрать любой действующий нормативный акт и дать на него заключение.

Разрешить данную проблему можно путем создания официального сайта размещения нормативных правовых актов и их проектов, предназначенных для проведения независимой экспертизы, по отраслям права, что позволит:

- сократить время на поиск акта, соответствующего специализации эксперта;
- вести учет проведенных экспертиз каждого эксперта;

⁶¹ См.: Кабанов П. А. Независимая антикоррупционная экспертиза: понятие, содержание, правовое регулирование и перспективы повышения качества экспертной деятельности // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4 (12). С. 60.

⁶² Каменская Е. В., Рождествина А. А. Независимая антикоррупционная экспертиза. [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ. 2010.

обмениваться опытом составления заключений;
проводить мониторинг наиболее часто встречающихся коррупциогенных факторов;

анализировать, в каких органах власти чаще всего принимаются нормативные правовые акты, содержащие коррупциогенные факторы;

анализировать реакцию на результаты независимой экспертизы со стороны органов власти – разработчиков нормативных правовых актов.

Основными способами обеспечения доступа независимых экспертов к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, необходимой для информационного обеспечения проводимой ими антикоррупционной экспертизы, являются:

а) обнародование (опубликование) ими информации о своей деятельности в средствах массовой информации;

б) размещение ими информации о своей деятельности в Интернете;

в) размещение информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;

г) ознакомление с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды;

д) присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления;

е) предоставление по запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Следует отметить, что законодательством государств – участников СНГ должны устанавливаться гарантии защиты права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которые должны находиться в тесной взаимосвязи с институтом ответственности за нарушение законодательства об антикоррупционной экспертизе.

Срок проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, устанавливаемый разработчиком проекта нормативного правового акта при размещении указанных проектов в Интернете, как правило, не может быть меньше срока рассмотрения его юридическим подразделением.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении, составленном по форме, утверждаемой органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, единой для всех субъектов, за исключением органов прокуратуры, которые в случае выявления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов вносят требования об изменении нормативного правового акта. Эта форма заключения является обязательной только в случае внесения результатов в орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции или разработчику проекта нормативного правового акта. В иных ситуациях возможен неформальный подход к проведению антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами, в

том числе не сводящийся к поиску в тексте нормативного правового акта слов «может», «вправе», «допускается» и подобных лексических формул. При его использовании коррупционные риски могут учитываться в целом, не в рамках содержания конкретного нормативного правового акта. Целесообразно включать в текст заключения краткое описание коррупционных рисков, при необходимости иллюстрируя его примерами. В таком случае текст заключения становится более убедительным и обоснованным⁶³.

Заключение, подготовленное по результатам проведения антикоррупционной экспертизы, направляется по адресу, указанному на сайте органа государственной власти, разместившего проект нормативного правового акта или нормативный правовой акт для производства независимой экспертизы.

Взаимодействие органов власти и независимого эксперта является важным принципом проведения антикоррупционной экспертизы, реализация которого способствует достижению целей противодействия коррупции. При осуществлении такого взаимодействия может возникнуть ряд проблем, связанных с недостаточной урегулированностью этого вопроса в законодательстве государства – участника СНГ.

Так, одна из потенциальных проблем связана с процедурой направления заключения по результатам антикоррупционной экспертизы. Данное заключение должно направляться в тот орган, который принял нормативный правовой акт или предоставил (разместил) его проект для экспертизы. Такая отправка может осуществляться почтой или через Интернет-сайт на указанный для конкретного акта адрес.

В случае если заключение отправляется по почте, то у экспертов не возникает вопросов, связанных с получением или неполучением такого заключения органом власти и подтверждением самого факта проведения экспертизы, так как в этом случае возможна отправка заключения заказным письмом с уведомлением. Если же заключение отправляется через Интернет-сайт, то у экспертов может возникнуть сомнение в доставке отправленного заключения адресату, так как возможны сбои в Сети, в результате которых заключение «не дойдет» до получателя, и т. п. Соответственно, если по каким-либо причинам заключение не было получено, то эксперт не сможет доказать факт проведения экспертизы по конкретному акту. В связи с этим в законодательстве государства – участника СНГ целесообразно закрепить положение о том, что орган власти или должностное лицо, которому направлено заключение, обязаны информировать эксперта о получении заключения.

Вторая часть комментируемой статьи устанавливает ограничения, связанные с проведением независимой антикоррупционной экспертизы. Проведение такой экспертизы исключается в отношении проектов нормативных правовых актов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную специально охраняемую законодательством государства тайну, в том числе лицами и организациями, имеющими соответствующее разрешение (допуск, ли-

⁶³ См.: *Избачков Ю. С., Рыбак К. Е.* Составление заключений экспертизы нормативного правового акта на коррупциогенность // *Право и экономика.* 2010. № 1. С. 24.

цензию) на право работы со сведениями, составляющими государственную или иную специально охраняемую законодательством государства тайну.

В общем виде под государственной тайной понимаются защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-разыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности государства.

К иным видам специально охраняемой законодательством государства тайны могут, например, относиться:

1) сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни граждан, позволяющие идентифицировать их личность (персональные данные);

2) сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты;

3) служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти (служебная тайна);

4) сведения, связанные с профессиональной деятельностью (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна), а также тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т. д.);

5) сведения, связанные с коммерческой деятельностью (коммерческая тайна);

6) сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

Следует констатировать, что институту независимой антикоррупционной экспертизы еще предстоит пройти стадию становления и развития. Для того чтобы данный вид антикоррупционной экспертизы был не формальным, а действительно эффективным способом предотвращения коррупции, государствам – участникам СНГ при формировании законодательства об антикоррупционной экспертизе необходимо реализовать ряд мер, основными из которых являются:

определение на законодательном уровне понятий «независимая антикоррупционная экспертиза» и «независимый эксперт»;

разработка и утверждение положения о статусе независимых экспертов, в том числе о статусе заключения независимого эксперта, его роли при принятии нормативного правового акта;

нормативно-правовое закрепление критериев оценки результатов независимой экспертизы, в том числе при рассмотрении нескольких заключений или заключений обязательной и независимой экспертиз;

разработка и утверждение образцов заключений по результатам проведения независимой экспертизы;

установление ответственности для должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления за игнорирование результатов независимой экспертизы.

Статья 16. Оформление результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

1. Выявленные в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенные факторы оформляются:

– в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном законодательством государства;

– в заключении, составляемом при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных статьями 10 и 11 настоящего Закона, а также при проведении независимой антикоррупционной экспертизы.

2. В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

3. В заключении, составляемом по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, указываются:

– реквизиты нормативного правового акта;

– сведения о наличии либо отсутствии (с обоснованием соответствующего вывода) конкретных коррупциогенных факторов;

– предложения и рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов с указанием способа их устранения.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством государства, может содержать иную информацию, связанную с проведением антикоррупционной экспертизы.

Комментарий

Статья выделяет способы оформления результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, проводимой органами прокуратуры государства и иными субъектами (государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также независимыми экспертами и экспертными организациями).

В случае выявления по результатам антикоррупционной экспертизы в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов органы прокуратуры могут вносить **требование прокурора** об изменении нормативного правового акта или обращаться в суд. Кроме того, на практике в указанном случае могут быть использованы следующие средства прокурорского реагирования:

– принесение протеста на нормативный правовой акт, противоречащий законодательству государства и содержащий коррупциогенные факторы;

– внесение в нормотворческий орган требования прокурора об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы;

– направление заявления в суд о признании нормативного правового акта недействительным, как противоречащего законодательству государства и содержащего коррупциогенные факторы;

– направление заявления в суд о внесении изменений в нормативный правовой акт в целях исключения из него коррупциогенных факторов.

Такая форма прокурорского реагирования, как принесение протеста, может быть применена в случае, если нормативный правовой акт, помимо коррупциогенных факторов содержит противоречащие закону нормы. Необходимо учитывать, что результаты проверок одного и того же нормативного правового акта на предмет соответствия законодательству и на коррупциогенность (антикоррупционная экспертиза) хотя и являются разными направлениями деятельности органов прокуратуры, но, учитывая единый предмет проверки, должны оформляться одним актом прокурорского реагирования – протестом⁶⁴.

Протест приносится на противоречащий закону правовой акт в органы или должностному лицу, которые его издали, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

Если нормативный правовой акт не содержит положений, противоречащих действующему законодательству, но результат антикоррупционной экспертизы свидетельствует о наличии в нем коррупциогенных факторов, реагирование прокурора должно осуществляться путем внесения требования об изменении нормативного правового акта.

Достижению целей антикоррупционной экспертизы может способствовать использование прокурорами таких средств прокурорского реагирования, как представление и предостережение о недопустимости нарушения закона.

Внесение представления об устранении нарушений закона относится к полномочиям прокурора, обеспечивающим решение задач по устранению выявленных нарушений закона, а также причин и условий, им способствующих. Представление вносится в орган или должностному лицу, компетенция которого позволяет обеспечить принятие реальных мер по устранению нарушений закона, их причин и способствующих им условий.

Применительно к антикоррупционной экспертизе представление может вноситься в случае неисполнения или иного нарушения нормотворческими органами возложенных на них обязанностей.

Предостережение о недопустимости нарушения закона выносится прокурором в письменной форме должностному лицу в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, которые могут причинить или причинили вред государству или общественным интересам либо охраняемым правам и свободам граждан, но не влекут за собой уголовной ответственности. Эта мера прокурорского воздействия используется в отношении должностных лиц для предупреждения их противоправных действий (бездействия), связанных с превышением должностных полномочий и

⁶⁴ См.: *Кудашкин А. В.* Проблемы организации и проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 28.

(или) злоупотреблением ими. Предостережение может использоваться наряду с другими мерами прокурорского реагирования.

Следует отметить, что правильность выводов органов прокуратуры о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов целесообразно подтверждать анализом практики правоприменения таких актов. В идеальном варианте такой анализ должен базироваться на результатах систематически проводимого мониторинга правоприменительной деятельности, под которым понимается система информационных наблюдений, дающая возможность анализировать и оценивать результаты правоприменительной деятельности, качество правоприменительных актов и эффективность их действия⁶⁵.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта отражает наличие в нем коррупциогенных факторов и конкретных норм, в которых они содержатся. Требование прокурора вносится в нормотворческий орган, принявший нормативный правовой акт, в котором выявлены коррупциогенные факторы.

Следует также иметь в виду, что органы прокуратуры при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов могут самостоятельно либо через другие органы государственной власти вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

В рамках систематизации деятельности органов прокуратуры по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов целесообразно:

- осуществлять учет нормативных правовых актов, принятых по вопросам, отнесенным к объектам антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры;
- вести реестры изученных нормативных правовых актов;
- вести реестр внесенных требований (протестов);
- вести реестр результатов рассмотрения заявлений прокурора в порядке гражданского судопроизводства.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта является результирующей частью процедуры проведения антикоррупционной экспертизы (*примерные формы заключения приведены в приложении 2*).

Данное заключение должно содержать следующие позиции:

- наименование нормативного правового акта (рабочее наименование проекта нормативного правового акта);
- тип нормативного правового акта;
- перечень норм, в которых обнаружены коррупциогенные факторы;

⁶⁵ См.: *Кудашкин А. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». М., 2011. С. 157.

- описание обнаруженных в нормах коррупциогенных факторов;
- рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов и устранению (коррекции) норм, их содержащих;
- указание на наличие в рассматриваемом нормативном правовом акте положений, способных снизить опасность коррупционных проявлений, и рекомендации по их включению в нормативный правовой акт;
- вывод по результатам антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта;
- таблица, содержащая коррупционные нормы, возможные коррупционные проявления, рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов и исключению (коррекции) норм, их содержащих;
- дата и подпись эксперта.

При подготовке заключения по результатам антикоррупционной экспертизы необходимо отказаться от ссылки на коррупциогенные факторы, не предусмотренные методикой проведения антикоррупционной экспертизы. При определении таких коррупциогенных факторов эксперт будет ссылаться на собственный опыт и знания, а не на процедуры, предусмотренные методикой. Таким образом, возникает опасность нарушения требования о проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Следует подчеркнуть, что для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов необходимо соблюдать следующие правила:

- экспертизу коррупциогенности каждой нормы нормативного правового акта и изложение ее результатов необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности типичных коррупциогенных факторов;
- каждая норма нормативного правового акта должна быть проверена на наличие (отсутствие) каждого типичного коррупциогенного фактора;
- все типичные коррупциогенные факторы должны быть проверены на их наличие (отсутствие) в каждой норме нормативного правового акта;
- типичные коррупциогенные факторы выявляются и указываются независимо от того, включены ли они в нормативный правовой акт умышленно или непреднамеренно, без оценки этих обстоятельств;
- любой выявленный в ходе экспертизы типичный коррупциогенный фактор должен быть устранен из нормативного правового акта;
- выявленные в ходе анализа нетипичные положения, которые могут способствовать коррупции, указываются в заключении по результатам антикоррупционной экспертизы и подлежат устранению в том же порядке, что и коррупциогенные факторы, признанные типичными⁶⁶.

⁶⁶ См.: Талпина Э. В., Южаков В. Н. Примерная методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов [Электронный ресурс] /www.gossov.tatarstan.ru 18 января 2013 г.

Рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов должны (могут) быть даны либо как редакция нормы, исключая коррупциогенные факторы, либо как предложение по нейтрализации коррупциогенного фактора.

Статья 17. Учет результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

1. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом, которые издали этот акт в соответствии с их компетенцией, не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования и выполняется в установленном порядке.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в представительный орган государственной власти, который принял этот акт в соответствии с его компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению в течение 10 рабочих дней или на ближайшем заседании соответствующего органа и выполняется в установленном порядке.

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

2. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующим государственным органом или должностным лицом – разработчиком нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта.

В случае если в заключении по результатам антикоррупционной экспертизы указывается на наличие в проекте нормативного правового акта коррупциогенных факторов, соответствующим государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или должностным лицом организуется доработка проекта нормативного правового акта. После доработки проект нормативного правового акта подлежит повторной антикоррупционной экспертизе, проводимой в порядке, установленном настоящим Законом.

3. В случае несогласия государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица с результатами антикоррупционной экспертизы, свидетельствующими о наличии в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта, разработанном ими, коррупциогенных факторов, данный нормативный правовой акт, проект нормативного правового акта может быть внесен на рассмотрение президента государства, в правительство государства или в парламент государства с пояснительной запиской, содержащей обоснование такого несогласия, которая прилагается к нормативному правовому акту, проекту нормативного правового акта.

Копия пояснительной записки с обоснованием причин непринятия результатов антикоррупционной экспертизы государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом одновременно предо-

ставляется субъекту, проводившему антикоррупционную экспертизу нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта.

4. Разногласия, возникающие при оценке указанных в заключении антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов, разрешаются в порядке, установленном законодательством государства.

5. К проекту нормативного правового акта, вносимому его разработчиком на рассмотрение президента государства, в правительство государства или в парламент государства, прилагаются все поступившие экспертные заключения, составленные по итогам независимой антикоррупционной экспертизы.

Комментарий

Статья определяет порядок учета результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, оформленных в соответствии со статьей 16 Модельного закона.

Так, удовлетворение требования прокурора об изменении нормативного правового акта может заключаться как во внесении изменений в нормативный правовой акт, содержащий коррупциогенный фактор, так и в возбуждении процедур, необходимых для изменения нормативного правового акта, поскольку изменению отдельных видов нормативных правовых актов должна предшествовать предварительная многоступенчатая работа по подготовке проекта, его согласованию и прохождению обязательных процедур при его принятии. Однако окончательно требования прокурора будут удовлетворены только после внесения нормотворческим органом в нормативный правовой акт необходимых для устранения коррупциогенного фактора изменений.

Основным вопросом, требующим решения на уровне национального законодательства государств – участников СНГ, является установление компетенции органов прокуратуры в части согласования вносимых в нормативный правовой акт изменений. Анализ национального законодательства государств – участников СНГ об органах прокуратуры свидетельствует, что участие органов прокуратуры в таком согласовании носит обязательный характер, поскольку таким образом реализуется их правотворческая функция⁶⁷.

О результатах рассмотрения требования прокурора об изменении нормативного правового акта поднадзорные органы, его принявшие, обязаны незамедлительно сообщать прокурору, внесшему требование. В случае отклонения внесенного прокурором требования об изменении нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы, прокурор обязан использовать право на обращение с заявлением в суд в порядке, предусмотренном законодательством государства – участника СНГ.

Следует подчеркнуть, что данная мера прокурорского реагирования в большинстве государств Содружества еще находится в стадии своего правового закрепления. Законодательство государств – участников СНГ не содержит про-

⁶⁷См.: Кудашкин А. В. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы // Законность. 2010. № 7. С. 37.

цессуального механизма рассмотрения поданных прокурорами в суд заявлений о внесении изменений в нормативный правовой акт в целях исключения из него коррупциогенных факторов. В связи с этим для реализации указанных полномочий прокуроров объективно требуется внесение соответствующих изменений в законодательство государств Содружества.

Необходимо обратить внимание на то, что разработчики нормативных правовых актов не обязаны учитывать мнения субъектов антикоррупционной экспертизы, но обязаны их рассматривать (пункт 2 статьи 17 комментируемой статьи), так как выводы, сделанные субъектами антикоррупционной экспертизы, носят рекомендательный характер. Данное утверждение справедливо также в отношении выводов, которые содержатся в требовании органа прокуратуры об устранении коррупциогенного фактора. Отличие юридического статуса выводов, которые содержатся в заключении, от выводов, которые содержатся в требовании прокуратуры, состоит в том, что в случае отклонения нормотворческим органом требования органа прокуратуры последний может обратиться с соответствующим заявлением в суд. Иные субъекты антикоррупционной экспертизы таким правом не наделены.

Заключение, подготовленное по результатам антикоррупционной экспертизы, носит рекомендательный характер, т. е. оно не обязательно учитывается правотворческими органами при подготовке проектов нормативных правовых актов, что объясняется практической невозможностью учета всех высказанных по ним мнений, которые могут быть взаимоисключающими по своей сути. Однако Модельный закон (статья 17) устанавливает обязательность рассмотрения полученного заключения органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено.

В юридической литературе нередко высказывается мнение о несовершенстве механизма учета выявленных коррупциогенных факторов, на которые указывается в заключении субъектов антикоррупционной экспертизы. По мнению некоторых авторов, отсутствие обязанности нормотворческого органа учитывать выводы, содержащиеся в заключении, свидетельствует о недостатках данных положений. С такой позицией сложно согласиться, поскольку на каждый проект нормативного правового акта гипотетически может быть подано неограниченное количество заключений независимых экспертов, содержащих противоречивые выводы, и, как следствие, все они не могут быть учтены разработчиками.

Порядок рассмотрения поступивших заключений о результатах обязательной и независимой антикоррупционной экспертизы и их учета при доработке проектов нормативных правовых актов устанавливается, как правило, ведомственными правовыми актами.

В комментируемой статье достаточно подробно изложены вопросы, связанные с разрешением разногласий, возникающих при оценке указанных в заключении антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторов. Вместе с тем еще раз необходимо подчеркнуть, что при невозможности разрешения та-

ких разногласий субъекты антикоррупционной экспертизы имеют право на обращение в суд или в органы прокуратуры.

Статья 18. Контроль и надзор за организацией и проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

1. На всех стадиях организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов со стороны уполномоченных государственных органов и их должностных лиц осуществляются контроль и надзор за надлежащим выполнением требований настоящего Закона и других нормативных правовых актов в области антикоррупционной экспертизы.

2. Компетенция государственных органов, осуществляющих контроль и надзор в области антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, определяется нормативными правовыми актами государства.

Комментарий

В соответствии с модельным законом «О прокуратуре», принятым на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 27-6 от 16 ноября 2006 г.), и национальными законами государств – участников СНГ о прокуратуре надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов государства возложен на прокуратуру государства.

Прокуратура является независимым специализированным институтом государственной власти, который осуществляет надзор за соблюдением конституции, законов, а также норм международного права и международных договоров государства, являющихся составной частью его правовой системы.

Прокуратура осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов и должностных лиц, органов местного самоуправления, политических партий и других общественных объединений, в строгом соответствии с конституцией и законами государства.

В реализации государственной антикоррупционной политики органам прокуратуры отводится ведущая роль в сфере надзора за исполнением антикоррупционного законодательства, устранения коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов.

В рамках своей компетенции прокуратура выполняет следующие основные задачи:

– организует и осуществляет прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, и в частности об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

- привлекает к ответственности, предусмотренной законодательством государства, лиц, нарушивших законодательство об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- защищает и восстанавливает нарушенные в результате неисполнения (ненадлежащего исполнения) законодательства об антикоррупционной экспертизе законные интересы граждан, общества и государства;
- средствами прокурорского надзора своевременно предупреждает правонарушения, связанные с неисполнением (ненадлежащим исполнением) законодательства об антикоррупционной экспертизе, в том числе выявляет и устраняет их причины и условия.

Органы прокуратуры во исполнение законодательства о противодействии коррупции в части организации проведения антикоррупционной экспертизы правотворческими органами, обязанными ее проводить, проверяют следующее:

наличие организационно-распорядительных документов по организации проведения антикоррупционной экспертизы в поднадзорных правотворческих органах и их соответствие требованиям законодательства;

наличие организационно-распорядительных документов по организации в поднадзорных правотворческих органах мониторинга применения принятых нормативных правовых актов;

наличие реестров нормативных правовых актов (иных документов учета изданных нормативных правовых актов), правомерность включения или невключения в них тех или иных нормативных правовых актов (в целях исключения ситуации, когда отдельные акты могут быть выведены из предмета антикоррупционной экспертизы органов прокуратуры);

результаты проведения антикоррупционной экспертизы (заключения, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы; информация, направляемая в органы прокуратуры в соответствии с пунктом 4 статьи 10 Модельного закона);

наличие коррупциогенных факторов в действующих нормативных правовых актах;

размещение органами исполнительной власти на официальных Интернет-сайтах проектов нормативных правовых актов (порядок, сроки);

порядок взаимодействия разработчиков проектов нормативных правовых актов с независимыми экспертами, учет подготовленных ими экспертных заключений, порядок взаимоотношений между разработчиками и независимыми экспертами, которые обязаны проводить антикоррупционную экспертизу за счет собственных средств;

результаты рассмотрения актов прокурорского реагирования, внесенных по итогам антикоррупционной экспертизы;

учет внесенных прокурором требований об изменении нормативного правового акта (пункт 1 статьи 17 Модельного закона).

Комментируемой статьей предусмотрено установление контроля за надлежащим выполнением требований Модельного закона и других нормативных правовых актов в области антикоррупционной экспертизы. Данная норма

носит отсылочный характер, так как предполагает установление соответствующих контрольных функций в нормативных правовых актах государств – участников СНГ, регламентирующих деятельность их органов государственной власти, а также в регламентах должностных лиц этих органов.

Следует отметить, что наряду с практикой государственного контроля за надлежащим выполнением законодательства об антикоррупционной экспертизе важное место занимает общественный контроль. Указанный контроль осуществляется субъектами, не являющимися органами государственной власти и органами местного самоуправления, в пределах их полномочий, предусмотренных конституцией и иными законами государства. Практическая значимость и ценность указанного контроля определяются наличием определенных противоречий между интересами государственных органов и законными интересами населения, которым причиняется вред от нарушения антикоррупционного законодательства. В силу последнего обстоятельства именно независимые от власти структуры гражданского общества более всего заинтересованы в безусловном соблюдении законности и правопорядка в повседневной жизни, приоритетном осуществлении государством активной предупредительной работы в сфере противодействия коррупции.

Основными мерами обеспечения общественного контроля в рассматриваемой сфере являются:

опубликование официальных докладов и отчетов о деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также юридическими и физическими лицами, прошедшими аккредитацию на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

опубликование проектов нормативных правовых актов в области организации и проведения антикоррупционной экспертизы, пояснительных записок и финансово-экономических обоснований к ним или иное обеспечение возможности ознакомления с ними, а также предоставление информации о порядке направления замечаний и предложений по данным проектам нормативных правовых актов;

направление проектов нормативных правовых актов в области организации и проведения антикоррупционной экспертизы на независимую правовую и антикоррупционную экспертизу;

вынесение на общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в области организации и проведения антикоррупционной экспертизы.

Статья 19. Ответственность за нарушение законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Нарушение законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов влечет за

собой дисциплинарную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством государства.

Вред, причиненный законным интересам граждан, общества и государства лицами, проводившими антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также лицами, принявшими (утвердившими) нормативный правовой акт, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном законодательством государства.

Комментарий

Юридическая ответственность за нарушение законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принятого в установленном законодательством государства – участника СНГ порядке и в соответствии с принципами и нормами международного права, является одним из основополагающих начал и принципов международного и национального права. В связи с этим установление ответственности за нарушение положений комментируемого Модельного закона и связанных с его выполнением нормативных правовых актов является обоснованным.

Следует отметить, что норма комментируемой статьи носит отсылочный характер и предполагает обращение к национальному, прежде всего административному законодательству государств – участников СНГ, а также к законодательным актам, регламентирующим деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществляющих проведение антикоррупционной экспертизы.

Важным аспектом при решении вопроса об установлении юридической ответственности за нарушение законодательства об антикоррупционной экспертизе является установление ответственности органов государственной власти за принятие нормативных правовых актов и разработку их проектов, содержащих коррупциогенные факторы, так как в этих случаях речь идет, как правило, о коллективной ответственности, а проблемы ответственности за нарушения в сфере правотворчества разрабатываются в основном в рамках исследования конституционной ответственности, для которой характерны следующие признаки:

- 1) субъектами конституционной ответственности являются только высшие государственные органы власти и управления и должностные лица;
- 2) мерой конституционной ответственности является досрочное прекращение полномочий государственного органа, отрешение от должности высших должностных лиц государства или отзыв депутата представительного (законодательного) органа;
- 3) конституционная ответственность применяется за совершенное правонарушение, т. е. виновное противоправное деяние.

Из существующих мер конституционной ответственности представительных органов можно выделить две:

1) официальное предупреждение представительного органа о возможности роспуска;

2) досрочное прекращение полномочий органа власти⁶⁸.

Данные меры в настоящее время малоэффективны, особенно роспуск органа, принявшего акт. Такие роспуски, учитывая качество принимаемых в государствах – участниках СНГ законов и подзаконных актов, станут слишком частыми. Поэтому для того, чтобы исключить споры о применении, а тем более о реализации коллективной ответственности в рассматриваемой сфере, в национальном законодательстве государств Содружества целесообразно использовать принцип индивидуальной ответственности за принятие коррупционного акта. Для этого следует установить ответственность за правонарушения в отношении конкретных лиц, которые обладают полномочиями подписывать и обнародовать нормативные правовые акты:

1) на уровне государства – президента государства и главы правительства (кабинета министров) государства;

2) на уровне регионов – главы региона;

3) главы органа местного самоуправления;

4) глав министерств и ведомств.

Указанные субъекты являются последней «инстанцией», которую проходит проект нормативного акта, они подписывают нормативный правовой акт, чем подтверждают свое согласие с его содержанием. В свою очередь указанные субъекты могут сами устанавливать лиц, виновных в принятии коррупционного акта или непринятии акта вовремя, и предъявлять «регрессные» требования к своим подчиненным. Установление виновных для названных субъектов не должно представлять особой трудности, так как проекты актов не являются анонимными.

В настоящее время некоторыми экспертами высказывается мнение о необходимости установления ответственности независимых экспертов – юридических лиц за невыполнение аккредитационных требований или низкое качество экспертной деятельности, или за явно «заказной» характер таковой⁶⁹.

Представляется целесообразным поддержать мнение некоторых экспертов о том, что ответственность за чистоту разрабатываемых и принимаемых нормативных правовых актов от коррупциогенных норм должны нести все участники нормотворческого процесса: лица, непосредственно разрабатывающие нормативные правовые акты; правовые службы и специалисты, осуществляющие правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов на разных стадиях их подготовки к принятию (утверждению)⁷⁰.

⁶⁸ См.: Каменская Е. В., Рождествина А. А. Независимая антикоррупционная экспертиза [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ. 2010.

⁶⁹ См., напр.: Кабанов П. А. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы и перспективы правового регулирования // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / Сост. Е. Р. Россинская. М., 2010. С. 55.

⁷⁰ См.: Правовой мониторинг / Под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М., 2009. С. 64.

Вторая часть комментируемой статьи устанавливает необходимость возмещения вреда, причиненного законным интересам граждан, общества и государства лицами, проводившими антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также лицами, принявшими (утвердившими) нормативный правовой акт. Данное положение также носит отсылочный характер к нормам национального законодательства государств – участников СНГ об антикоррупционной экспертизе и к другим, связанным с его выполнением, нормативным правовым актам.

Статья закрепляет возможность возмещения вреда, причиненного довольно широкому кругу законных интересов граждан, общества и государства. При этом, учитывая характер общественных отношений, регулируемых Модельным законом, возмещение вреда лицами, проводившими антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также лицами, принявшими (утвердившими) нормативный правовой акт, должно основываться на использовании не только гражданско-правовых, но и иных средств защиты законных интересов.

Статья 20. Вступление в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Комментарий

В статье закреплено положение об условиях и сроках вступления в законную силу модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В частности, комментируемой статьей предусмотрено, что он приобретает юридическую силу с момента его официального опубликования в Информационном бюллетене Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

Согласно ранее достигнутой договоренности между государствами – участниками СНГ их национальное законодательство подлежит приведению в соответствие с принятыми модельными законодательными актами и рекомендациями. Комментируемый Модельный закон не является исключением.

Не устанавливая конкретных сроков приведения нормативных правовых актов государств – участников СНГ в соответствие с Модельным законом, он предоставляет государствам широкие возможности самостоятельного принятия решения в части гармонизации действующего национального законодательства в сфере противодействия коррупции с учетом складывающейся социально-политической обстановки и конкретных потребностей в совершенствовании нормативного правового регулирования.

III. Заключительные положения

В настоящее время коррупция имеет место практически во всех государствах, однако реальные механизмы протекания коррупционных процессов в каждом государстве, в каждом обществе различны, а одни и те же регулятивные меры дают различный эффект. Обусловлено это тем, что социокультурные и социополитические процессы, которые выступают фундаментом для всех правовых и противоправных действий, их социальным контекстом, а также механизмы общественной регуляции коррупционных отношений неразрывно связаны с цивилизационными основами этого общества – с системой провозглашаемых и реализуемых им ценностей и идеалов, с культурой, обычаями, традициями, правовыми и социально-политическими институтами, которые формируются на протяжении всей его истории и продолжают видоизменяться и корректироваться в настоящее время.

Высшей формой международного антикоррупционного сотрудничества, безусловно, является согласование воли государств по важнейшим вопросам в данной области, выразившееся в принятии международных обязательств по противодействию коррупции. Имплементация международных антикоррупционных конвенций в национальном праве осуществляется теми же способами, что и имплементация иных международных договоров: путем инкорпорации, рецепции, отсылки. Ряд ученых обращают внимание также на такие способы введения международных норм во внутригосударственное право, как трансформация и адаптация, основываясь на теории «превращения» норм международного права и придания им силы национальных норм посредством трансформационного или адаптирующего акта. Однако данные концепции не выдерживают никакой критики в той части, что международно-правовые нормы нельзя признать теряющими свою правовую природу, т. е. «превращающимися» в национальные нормы, даже посредством отдельных специфических механизмов. При имплементации международно-правовых норм, в том числе содержащихся в антикоррупционных конвенциях, на наш взгляд, следует говорить об их внедрении, включении во внутригосударственное право различными способами, которые не ведут ни к потере природы международно-правовых норм путем различных «трансформаций», ни к «растворению» их во внутригосударственном праве.

Успешная имплементация международных договорных обязательств в антикоррупционной сфере еще далека от совершенства. Как отмечают ученые, «современные международные политические условия сделали возможным принятие международных договорных обязательств по противодействию коррупции. Эти проявления являются существенными. Данные международные обязательства теперь будут подвергнуты испытанию»⁷¹. В этом смысле государства постоянно сталкиваются не только с необходимостью комплексной имплементации международных антикоррупционных норм в своем национальном законодательстве, но и с потребностями модернизации и активизации антикорруп-

⁷¹ Коррупция: природа, проявления, противодействие / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 315.

ционных инструментов совместно с другими государствами, группами государств и международными межправительственными и неправительственными организациями.

Принятие специального модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов создало условия для эффективной имплементации антикоррупционных конвенций в государствах – участниках СНГ.

Таким образом, следует признать, что в рамках межгосударственного сотрудничества государств – участников СНГ были сформированы правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Накопление и систематизация практики применения этого нового правового института будут сопровождаться выработкой предложений по его усовершенствованию. Сама антикоррупционная экспертиза большинством ученых и юристов-практиков признается необходимой и требующей своего развития, которое, как представляется, лежит в плоскости решения следующих задач:

- 1) дальнейшего научного осмысления понятийно-категориального аппарата, используемого в этой области;
- 2) выработки антикоррупционных требований к нормативным правовым актам (проектам нормативных правовых актов);
- 3) совершенствования методического обеспечения проведения антикоррупционной экспертизы;
- 4) повышения уровня квалификации экспертов, участвующих в оценке нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность;
- 5) обучения лиц, участвующих в подготовке проектов нормативных правовых актов, основам юридической техники и антикоррупционного анализа.

Принятие комментируемого Модельного закона явилось одной из важных мер, направленных на противодействие коррупции. Сам же Модельный закон стал основой для формирования в государствах – участниках СНГ унифицированной нормативной правовой базы в сфере борьбы с проявлениями коррупции на стадии ее возможного зарождения. Другими словами, модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и другие рекомендательные правовые документы Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ образовали некую систему фильтрации принимаемых нормативных актов.

Принят на тридцать девятом
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств – участников СНГ
(постановление № 39-23 от 29 ноября 2013 года)

**ТАБЛИЦА СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА ПОДХОДОВ К НОРМАТИВНОМУ ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ
ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СНГ**
(в контексте положений модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов
и проектов нормативных правовых актов»)

Государство – участник СНГ	Нормативные правовые акты	Анализ содержания нормативных правовых актов
	<p><i>Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»</i></p>	<p>1. Обязательность проведения и учета результатов антикоррупционной экспертизы</p> <p>Антикоррупционная экспертиза носит обязательный характер в отношении проектов нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов в ходе мониторинга правоприменения.</p> <p>2. Круг субъектов антикоррупционной экспертизы, их компетенция:</p> <p>1. Прокуратура государства в ходе осуществления своих полномочий в порядке, установленном прокуратурой государства, и согласно методике, определенной президентом или правительством государства, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов по вопросам, касающимся:</p> <ul style="list-style-type: none"> – прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; – государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых государством на основании законодательства государства; – социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы. <p>2. Парламент государства и его рабочие органы проводят антикоррупционную экспертизу всех поступивших для рассмотрения и принятия проектов нормативных право-</p>

вых актов в порядке, установленном регламентом или иным документом, определяющим порядок работы высшего органа законодательной власти. В двухпалатных высших органах законодательной власти государства антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится самостоятельно в каждой палате.

3. Орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции, и его должностные лица проводят в порядке и согласно методике, определенных президентом или правительством государства, антикоррупционную экспертизу:

– проектов законов государства, проектов нормативных правовых актов, принимаемых (издаваемых) президентом и правительством государства, а также разрабатываемых органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями;

– нормативных правовых актов 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 правоустанавливающих документов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в правоустанавливающие документы муниципальных образований.

4. Иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица проводят в установленном ими по согласованию с органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, порядке антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов. В случае обнаружения в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, данные органы и их должностные лица информируют об этом органы прокуратуры либо орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции.

3. Перечень коррупциогенных факторов:

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

		– 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);– определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;– 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);– 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;– принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – превышение компетенции органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) при принятии нормативных правовых актов;– нормативные коллизии – противоречие нормативного правового акта полностью или в части другому нормативному правовому акту, создающее для должностных лиц и служащих государственных органов возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае;– заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;– 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;– отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного

		<p>порядка предоставления права и (или) блага.</p> <p>2. Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – наличие завышенных требований, предъявляемых к лицу, которое реализует принадлежащее ему право, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям; – злоупотребление органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) правом заявителя – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций; – юридико-лингвистическая неопределенность – использование категорий оценочного характера и многозначной терминологически не оправданной лексики без уточнения толкования конкретных понятий
Азербайджанская Республика	Нормативный правовой акт, регулирующий вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы, не выявлен	
Республика Армения	Нормативный правовой акт, регулирующий вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы, не выявлен	
Республика Беларусь	<p>Указ Президента Республики Беларусь от 29 мая 2007 г. № 244 «О криминологической экспертизе проектов законов Республики Беларусь»</p> <p>Методические</p>	<p>1. Обязательность проведения и учета результатов антикоррупционной экспертизы</p> <p>Понятие «антикоррупционная экспертиза» в национальном законодательстве Республики Беларусь отсутствует.</p> <p>Задачи по предотвращению коррупциогенных факторов в законодательстве Республики Беларусь решаются в рамках криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь, целью которой является исследование содержания проекта закона для выявления в нем норм, реализация которых может повлечь за собой возникновение криминогенных последствий в финансово-экономической сфере, в сферах правоохранительной деятельности (включая борьбу с преступностью и коррупцией), государственной службы, социальной защиты, здравоохранения, образования, охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и других сферах обществен-</p>

	<p>рекомендации по проведению криминологической экспертизы проектов правовых актов (правовых актов), утвержденных приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 13 декабря 2011 г. № 46</p>	<p>ных отношений.</p> <p>Проекты законов, вносимые в установленном порядке в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь (на рассмотрение Президента Республики Беларусь для направления (согласования направления) в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь), подлежат криминологической экспертизе, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.</p> <p>Криминологическая экспертиза проектов законов Республики Беларусь осуществляется после проведения обязательной юридической экспертизы проекта закона.</p> <p>2. Круг субъектов антикоррупционной экспертизы, их компетенция</p> <p>Антикоррупционная экспертиза, осуществляемая фактически в рамках криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь, проводится государственным учреждением «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» (его компетенция в положении не раскрывается).</p> <p>3. Перечень коррупциогенных факторов</p> <p>Понятие и перечень коррупциогенных факторов в национальном законодательстве Республики Беларусь отсутствуют.</p> <p>Используется понятие «недостатки, способствующие возникновению рисков криминогенного характера».</p> <p>1. К недостаткам, способствующим возникновению рисков криминогенного характера, связанным с социальной неадаптивностью, бессистемностью и противоречивостью методов и форм правового регулирования, могут относиться:</p> <ul style="list-style-type: none"> – несоответствие способов правового регулирования (общедозволительный, разрешительный, обязывающий) сфере и предмету правового регулирования, его целям и принципам; – наличие правовых предпосылок для формирования коллизий правовых интересов у субъектов правовых отношений; – неполнота (незавершенность) правового регулирования, которая обуславливает невозможность применения норм в соответствии с целями правового регулирования;
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> – наличие взаимоисключающих (взаимопротиворечащих) норм, способных вызвать конфликт правоохраняемых интересов субъектов правовых отношений; – предоставление нормотворческих полномочий без установления пределов их реализации в части определения дополнительных ограничений и обязанностей для субъектов правовых отношений; – необоснованное использование бланкетных норм в проекте закона; – наличие оценочных понятий, выступающих в качестве оснований или условий возникновения, изменения или прекращения правовых отношений. <p>2. К недостаткам, способствующим возникновению рисков криминогенного характера, связанным с неопределенностью объектно-предметного и субъектного составов правовых отношений, условий и оснований их возникновения, изменения и прекращения, могут относиться:</p> <ul style="list-style-type: none"> – наличие норм, реализация которых может способствовать увеличению доходности и мотивации социально-экономической деятельности вне государственного контроля; – нарушение принципа определенности субъектного состава правовых отношений; – отсутствие личностных, профессиональных, образовательных или экономических требований, необходимых запретов и ограничений, предъявляемых к участникам правовых отношений; – предъявление необоснованных требований к участникам правовых отношений для реализации их прав и исполнения обязанностей; – отсутствие или недостаточно четкое описание оснований и условий возникновения, изменения и прекращения правовых отношений. <p>3. К недостаткам, способствующим возникновению рисков криминогенного характера, связанным с неопределенностью и разбалансированностью интересов субъектов правовых отношений, их прав и обязанностей, а также порядка их реализации и исполнения, могут относиться:</p> <ul style="list-style-type: none"> – нарушение баланса законных интересов участников правовых отношений; – неопределенность порядка реализации прав или исполнения обязанностей; – создание условий для злоупотребления правом, льготными правовыми режимами
--	--	---

или компенсационными схемами;

- чрезмерная сложность либо невозможность соблюдения порядка реализации прав или исполнения обязанностей;

- неопределенность оснований и условий принятия решений или совершения действий государственными органами, иными организациями или должностными лицами либо наделение их излишне широкими дискреционными полномочиями (полномочиями, которые могут осуществляться на основе усмотрения государственного органа, иной организации или должностного лица).

4. К недостаткам, способствующим возникновению рисков криминогенного характера, связанным с отсутствием социальных, экономических и организационно-правовых механизмов обеспечения реализации закона, а также отсутствием контроля за исполнением его норм, могут относиться:

- отсутствие экономических, организационных, технических или иных условий, необходимых для реализации закона;

- отсутствие способов принудительного исполнения норм, восстановления и защиты нарушенного права и правоохраняемых интересов;

- отсутствие порядка осуществления полномочий контролирующими исполнение закона государственными органами и должностными лицами;

- избыточность контрольных процедур для подконтрольных лиц.

5. К недостаткам, способствующим возникновению рисков криминогенного характера, связанным с отсутствием установленной ответственности, порядком ее применения и исполнения либо несоответствием такой ответственности и порядка ее применения общественной опасности правонарушения, могут относиться:

- несоответствие типов ответственности (штрафная, правовосстановительная или компенсационная) способам и целям правового регулирования;

- отсутствие ответственности за существенные нарушения норм закона;

- совпадение описания признаков правонарушений в проекте закона с признаками правонарушений, предусмотренных в других отраслях права;

- неконкретизированное описание признаков состава правонарушения;

		<ul style="list-style-type: none"> – несоответствие видов и размера ответственности характеру и степени тяжести вреда, причиненного правонарушением; – необоснованный разрыв между верхним и нижним пределами мер ответственности; – наличие юрисдикционных иммунитетов, исключающих возможность привлечения виновных к ответственности; – неопределенность оснований или условий для освобождения от ответственности либо ее смягчения; – отсутствие у государственных органов и иных организаций или должностных лиц полномочий, необходимых и достаточных для применения мер ответственности, отсутствие порядка осуществления данных полномочий; – наличие дублирующих государственных органов и иных организаций или должностных лиц, уполномоченных принимать решения по вопросам о привлечении к ответственности; – отсутствие механизма исполнения мер ответственности
<p>Республика Казахстан</p>	<p>Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213-І «О нормативных правовых актах»</p> <p>Закон Республики Казахстан от 14 октября 2009 г. № 194-ІV «О внесении изме-</p>	<p>1. Обязательность проведения и учета результатов антикоррупционной экспертизы</p> <p>Понятие «антикоррупционная экспертиза» в национальном законодательстве Республики Казахстан отсутствует.</p> <p>Задачи по предотвращению коррупциогенных факторов в законодательстве Республики Казахстан частично решаются в рамках научной экспертизы проектов нормативных правовых актов, одной из целей которых является «выявление возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта».</p> <p>По проектам нормативных правовых актов, вносимым на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы в зависимости от регулируемых ими правоотношений обязательно, за исключением случаев внесения проектов законодательных актов в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, когда научная экспертиза может не проводиться.</p> <p>2. Научной экспертизе в обязательном порядке также подлежат следующие проекты</p>

	<p>нения в Закон Республики Казахстан “О нормативных правовых актах” по вопросам проведения научной антикоррупционной экспертизы»</p>	<p>нормативных правовых актов:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан; 2) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые постановления центральных государственных органов и нормативные постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан; 3) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов. <p>Научная экспертиза не проводится по проектам нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан, нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан.</p> <p>2. Круг субъектов антикоррупционной экспертизы, их компетенция</p> <p>Научная экспертиза проектов нормативных правовых актов, в рамках которой осуществляется анализ и оценка нормативных правовых актов на коррупциогенность, проводится научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами, привлекаемыми из числа ученых и специалистов, в зависимости от содержания рассматриваемого проекта. Проведение экспертизы может быть поручено одному или нескольким экспертам (экспертной комиссии).</p> <p>По проекту нормативного правового акта могут проводиться комплексная экспертиза экспертами различных специальностей или самостоятельные экспертизы различных видов, а при необходимости – и повторная экспертиза.</p> <p>В качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта.</p> <p>В качестве экспертов могут привлекаться специалисты из других государств и международных организаций.</p> <p>Проект может быть направлен для научной экспертизы в иностранные и международные организации.</p> <p>3. Перечень коррупциогенных факторов</p> <p>Понятие и перечень коррупциогенных факторов в национальном законодательстве</p>
--	---	---

		Республики Казахстан отсутствуют
Кыргызская Республика	Нормативный правовой акт, регулирующий вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы, не выявлен	
Республика Молдова	<p>Закон Республики Молдова от 25 апреля 2008 г. № 90-XVI «О предупреждении коррупции и борьбе с ней»</p> <p>Постановление Парламента Республики Молдова от 21 июля 2011 г. № 154 «Об утверждении Национальной антикоррупционной стратегии на 2011–2015 годы»</p>	<p>1. Обязательность проведения и учета результатов антикоррупционной экспертизы</p> <p>Антикоррупционная экспертиза проектов законодательных актов и проектов нормативных актов Правительства является обязательной.</p> <p>Антикоррупционная экспертиза проектов законодательных актов и проектов нормативных актов Правительства представляет собой процесс оценки соответствия их содержания национальным и международным антикоррупционным стандартам с целью выявления норм, которые способствуют или могут способствовать коррупции, а также разработки рекомендаций по исключению их последствий.</p> <p>Антикоррупционная экспертиза проектов законодательных актов и проектов нормативных актов Правительства проводится в порядке, установленном Правительством, согласно следующим критериям:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) удельный вес отсылочных и бланкетных норм в содержании проекта и возможные последствия их применения; 2) уровень регламентирующих обязанностей, переданных в компетенцию органов публичного управления; 3) выявление противоречий правовых норм; 4) уровень ответственности и обязанностей, налагаемых на государственных служащих; 5) оценка административных процедур контроля (внутреннего либо со стороны вышестоящих органов); 6) уровень требований к обладателям определенных прав; 7) уровень прозрачности деятельности органов публичной власти. <p>Оценка институциональных рисков коррупции осуществляется в порядке, установленном Правительством Республики Молдова, которое должно предусмотреть также</p>

процесс выявления факторов организационного характера, способствующих или могущих способствовать коррупции, и разработку рекомендаций по исключению последствий указанных рисков.

2. Круг субъектов антикоррупционной экспертизы, их компетенция

Национальный центр по борьбе с коррупцией является специализированным органом, наделенным полномочиями по предупреждению коррупции и борьбе с актами коррупции или с фактами коррупционного поведения, в функции которого входит:

- принятие мер по предупреждению, выявлению и пресечению коррупции, осуществление оперативно-разыскных мероприятий и уголовного преследования актов коррупции;

- сбор и анализ информации о фактах коррупционного поведения или об актах коррупции, сотрудничество и обмен информацией с органами публичного управления, уведомление компетентных органов о причинах и условиях, способствующих совершению незаконных действий;

- осуществление деятельности по предупреждению коррупции, антикоррупционное воспитание граждан, активное сотрудничество с гражданским обществом в целях массовой пропаганды антикоррупционной культуры;

- обеспечение подготовки, усовершенствования и переподготовки кадров;

- обеспечение защиты и сохранения информации, составляющей государственную, коммерческую и банковскую тайну, другие тайны, охраняемые законом, которые стали известны при исполнении обязанностей;

- развитие отношений с аналогичными зарубежными службами;

- выработка предложений по приведению нормативных актов в соответствие с международными положениями в данной области.

Полномочия по предупреждению коррупции и борьбе с ней посредством реализации политики и практики в данной сфере в пределах компетенции, установленной законодательством Республики Молдова, осуществляют:

Парламент;

Президент;

		<p>Правительство; Прокуратура; Служба информации и безопасности; Счетная палата; другие центральные отраслевые органы публичного управления и органы местного публичного управления; гражданское общество.</p> <p>Органы публичного управления периодически оценивают юридические инструменты и административные меры с целью установления их адекватности для предупреждения коррупции и борьбы с ней и организуют в пределах своей компетенции:</p> <ol style="list-style-type: none">1) внутренний контроль за соблюдением государственных служащими, лицами, исполняющими ответственные государственные должности, иными лицами, оказывающими публичные услуги, требований законодательства по предупреждению актов коррупции;2) получение информации из различных источников (прием граждан, анонимные письма, телефон доверия, электронная почта и др.) о совершении служащими фактов коррупционного поведения или актов коррупции, административное рассмотрение этой информации и принятие соответствующих мер, в том числе представление специализированному органу соответствующих материалов;3) ежеквартальное представление в Национальный центр по борьбе с коррупцией информации о принятых мерах, в том числе осуществленных совместно с другими органами, а также предложений по улучшению существующего положения. <p>Органы публичного управления, некоммерческие организации и другие представители гражданского общества осуществляют, сообща или по отдельности, деятельность по предупреждению коррупции посредством обмена информацией, экспертами, изучения и выявления причин коррупции, обучения персонала, систематической организации кампаний по информированию общества, подготовки и распространения рекламных материалов, относящихся к рискам коррупции, реализации социально-экономических инициатив и других мероприятий в этом направлении.</p>
--	--	---

3. Перечень коррупциогенных факторов

Фактором коррупционного поведения лиц признается

1) вмешательство в деятельность других органов, предприятий, учреждений, организаций независимо от вида собственности и организационно-правовой формы с использованием служебного положения в случае, если это не входит в их компетенцию, что приводит к конфликту интересов;

2) участие с правом голоса или принятия решения при рассмотрении и разрешении вопросов, касающихся личных интересов или интересов лиц, с которыми они находятся в родственных отношениях;

3) предоставление помощи, не предусмотренной нормативными актами, в предпринимательской или другой частной деятельности либо выполнение функций поверенного в делах третьих лиц в органе публичного управления, в котором они работают, или который находится в их подчинении, или деятельность которого они контролируют;

4) необоснованное оказание предпочтения определенным физическим или юридическим лицам при подготовке и вынесении решения;

5) использование привилегий при получении для себя или для других лиц кредитов и ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимого и иного имущества со злоупотреблением служебным положением;

6) незаконное использование в личных интересах или в интересах других лиц публичного имущества, предоставленного в распоряжение для выполнения служебных обязанностей;

7) использование в личных интересах или в интересах других лиц информации, полученной при выполнении служебных обязанностей, если таковая не подлежит разглашению;

8) отказ в личных интересах или в интересах других лиц в предоставлении физическим или юридическим лицам информации, разрешенной нормативными актами, задержка предоставления указанной информации либо намеренное предоставление недостоверной или выборочной информации;

9) распоряжение материальными и финансовыми публичными ресурсами не по

		<p>назначению, в личных интересах или в интересах других лиц;</p> <p>10) получение от любого физического или юридического лица подарков или выгод, способных повлиять на добросовестность исполнения ими должностных обязанностей, за исключением предусмотренных законом случаев.</p> <p>Актами коррупции являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> активное корруммирование; пассивное корруммирование; извлечение выгоды из влияния; получение взятки; дача взятки. <p>Актами, смежными с актами коррупции, являются следующие действия, совершенные в прямой взаимосвязи с ними:</p> <ul style="list-style-type: none"> злоупотребление властью или служебным положением; превышение власти или должностных обязанностей; легализация доходов, полученных в результате совершения актов коррупции; препятствование осуществлению правосудия; присвоение имущества; причинение материального вреда путем обмана или злоупотребления доверием; уничтожение или повреждение имущества; протекционизм; фальсификация результатов голосования; подкуп избирателей; служебный подлог; подлог бухгалтерских документов
<p>Российская Федерация</p>	<p>Федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-</p>	<p>1. Обязательность проведения и учета результатов антикоррупционной экспертизы</p> <p>Антикоррупционная экспертиза носит обязательный характер.</p> <p>Результаты экспертизы с указанием выявленных в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов отражаются:</p>

	<p>ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».</p> <p>Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»</p>	<p>1) в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации (подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом и учитывается в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, которые издали нормативный правовой акт, в соответствии с их компетенцией);</p> <p>2) в заключении, составляемом при проведении антикоррупционной экспертизы (в том числе независимой), – носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом.</p> <p>2. Круг субъектов антикоррупционной экспертизы, их компетенция:</p> <p>1) прокуратура Российской Федерации проводит антикоррупционную экспертизу действующих нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:</p> <ul style="list-style-type: none"> прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона; социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы; <p>2) федеральный орган исполнительной власти в области юстиции проводит антикоррупционную экспертизу:</p> <ul style="list-style-type: none"> проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, при проведении их правовой экспертизы; проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных за-
--	---	--

конов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов при проведении их правовой экспертизы;

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации;

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения;

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

3. Перечень коррупциогенных факторов:

1. 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 государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) 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);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и от-

		<p>сылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;</p> <p>д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;</p> <p>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;</p> <p>ж) 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;</p> <p>з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).</p> <p>2. Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:</p> <p>а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;</p> <p>б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;</p> <p>в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера</p>
<p>Республика Таджикистан</p>	<p>Закон Республики Таджикистан «Об антикор-</p>	<p>1. Обязательность проведения и учета результатов антикоррупционной экспертизы</p> <p>Антикоррупционная экспертиза в обязательном порядке проводится в отношении</p>

	<p>рупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 28 декабря 2012 г. № 925</p>	<p>проектов нормативных правовых актов.</p> <p>Основанием для проведения антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта является разработка проекта нормативного правового акта.</p> <p>Основаниями для проведения государственной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – мониторинг применения нормативных правовых актов со стороны органа по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией; – поступление нормативного правового акта в Министерство юстиции Республики Таджикистан для государственной регистрации; – обращение государственных органов и местных органов государственной власти, общественных организаций и граждан о наличии коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах. <p>Государственная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов проводится на основании указаний Президента Республики Таджикистан, запросов Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, поручений Правительства Республики Таджикистан, представлений Генерального прокурора Республики Таджикистан, обращений физических и юридических лиц.</p> <p>Заключение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов имеет рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами, органами самоуправления поселков и сел (их должностными лицами) в течение одного месяца со дня поступления заключения.</p> <p>2. Круг субъектов антикоррупционной экспертизы, их компетенция</p> <p>Государственная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов проводится органом по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, государственная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов общеобязательного характера министерств, государственных комитетов, других государственных органов, орга-</p>
--	--	---

нов самоуправления поселков и сел – Министерством юстиции Республики Таджикистан, а внутриведомственная антикоррупционная оценка нормативных правовых актов проводится правотворческими субъектами. Для проведения антикоррупционной экспертизы привлекаются специалисты, не участвовавшие в подготовке проекта нормативного правового акта.

Орган по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан может непосредственно проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов общеобязательного характера министерств, государственных комитетов, других государственных органов, местных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел и их проектов.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, нормативных правовых актов общеобязательного характера министерств, государственных комитетов, других государственных органов, местных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел и их проектов определяется Правительством Республики Таджикистан.

3. Перечень коррупциогенных факторов:

1. Коррупциогенные факторы – норма (нормы) в нормативных правовых актах, проектах нормативных правовых актов, противоречащая Конституции и другим нормативным правовым актам Республики Таджикистан, международным правовым актам, признанным Республикой Таджикистан, государственным программам (стратегиям) в сфере противодействия коррупции, создающая условия для конфликта интересов, предпосылки для нарушения профессиональной этики и несоблюдения принципа прозрачности, придания правоприменительным государственным органам и их должностным лицам необоснованных властно-распорядительных полномочий и усмотрения или возможности необоснованного применения исключений из общих установленных правил, а также риска возникновения ситуации, когда неопределенные требования создают трудновыполнимые и искусственные препятствия для физических и юридических лиц.

2. Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие властно-распорядительные полномочия, пределы усмотрения или

возможности необоснованного применения исключений и ограничений из общих правил, являются:

– широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, дублирование полномочий государственных органов или органов самоуправления поселков и сел (их должностных лиц);

– определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами самоуправления поселков и сел (их должностными лицами) действий в отношении физических и юридических лиц;

– выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для физических и юридических лиц по усмотрению государственных органов и органов самоуправления поселков и сел (их должностных лиц);

– чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к вторжениям в компетенцию государственных органов или органов самоуправления поселков и сел (их должностных лиц);

– принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – превышение компетенции государственными органами или органами самоуправления поселков и сел (их должностными лицами) при принятии нормативных правовых актов;

– нормативные коллизии – противоречие нормативного правового акта полностью или частично другим нормативным правовым актам, создающее для должностных лиц и государственных служащих возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае;

– заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие соответствующих законодательных полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в случае отсутствия законодательного акта;

– отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами самоуправления поселков и сел (их должностными лицами) определенных действий или их элементов;

– отказ от конкурсных (аукционных) процедур – установление административного

		<p>порядка предоставления права и (или) материальных, нематериальных благ.</p> <ul style="list-style-type: none"> – наличие завышенных требований, предъявляемых к лицу, которое реализует принадлежащее ему право, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к физическим и юридическим лицам; – нормы, создающие условия для злоупотребления государственными органами, органами самоуправления поселков и сел (их должностными лицами), – отсутствие четкой регламентации реализации прав физических и юридических лиц; – юридико-лингвистическая (языковая) неопределенность – использование категорий оценочного характера и многозначной терминологически не оправданной лексики без толкования конкретных понятий. <p>3. В случаях наличия достаточных оснований перечень коррупциогенных факторов может быть изменен путем внесения изменений и дополнений в законодательство об антикоррупционной экспертизе</p>
Туркменистан		<p>Нормативный правовой акт, регулирующий вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы, не выявлен</p>
Республика Узбекистан	<p>Приказ Министра юстиции Республики Узбекистан от 20 октября 2011 г. № 106-ум «Об утверждении Методики проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых ак-</p>	<p>1. Обязательность проведения и учета результатов антикоррупционной экспертизы</p> <p>При проведении антикоррупционной экспертизы Министерство юстиции руководствуется Конституцией Республики Узбекистан, законами Республики Узбекистан, постановлениями палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, актами Президента Республики Узбекистан, решениями Кабинета Министров Республики Узбекистан и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов.</p> <p>Предметом антикоррупционной экспертизы являются проекты законов Республики Узбекистан, постановлений палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, актов Президента Республики Узбекистан, решений Кабинета Министров Республики Узбекистан, решений органов государственной власти на местах, а также нормативных правовых актов министерств, государственных комитетов и ведомств.</p>

тов»	<p>Антикоррупционная экспертиза проводится в целях: выявления в проектах коррупциогенных факторов; разработки рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия выявленных в проектах коррупциогенных факторов.</p> <p>2. Круг субъектов антикоррупционной экспертизы, их компетенция</p> <p>Антикоррупционная экспертиза проектов осуществляется Министерством юстиции и его территориальными подразделениями при проведении правовой экспертизы проектов в установленном порядке.</p> <p>При проведении антикоррупционной экспертизы проектов осуществляется анализ каждой нормы или положения проекта.</p> <p>Результаты антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении Министерства юстиции и его территориального подразделения, которое подготавливается по результатам проведенной правовой экспертизы.</p> <p>3. Перечень коррупциогенных факторов</p> <p>Под коррупциогенными факторами понимаются положения проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции, а также пробелы в правовом регулировании.</p> <p>Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:</p> <p>а) широта дискреционных полномочий (полномочий должностного лица, из содержания которого невозможно определить их пределы), заключающаяся в отсутствии или неопределенности сроков, условий или оснований принятия решения, наличии дублирующих полномочий государственных органов (их должностных лиц);</p> <p>б) наличие в проектах норм, создающих возможность их различного и неоднозначного толкования, в том числе норм, не имеющих конкретного механизма их реали-</p>
------	---

зации;

в) необоснованное определение компетенции с использованием формулировки «вправе», т. е. диспозитивное установление возможности совершения государственными органами (их должностными лицами) определенных действий в отношении граждан и организаций;

г) выборочное изменение объема прав, т. е. установление возможности необоснованного осуществления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов (их должностных лиц);

д) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, т. е. наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

е) принятие нормативных правовых актов государственными органами, не имеющими полномочий на принятие данных актов;

ж) установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте при наличии в законодательстве указания на то, что соответствующие общественные отношения должны быть регламентированы законодательным актом;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур предоставления соответствующих прав (полномочий) с закреплением административного порядка предоставления таких прав (полномочий).

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

а) наличие завышенных требований, предъявляемых к лицу для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) отсутствие четкой регламентации осуществления прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Коррупциогенными факторами, которые связаны с наличием пробелов в правовом

		<p>регулировании, являются:</p> <p>а) отсутствие или неполнота административных процедур, т. е. отсутствие порядка совершения государственными органами (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;</p> <p>б) отсутствие мер ответственности государственных органов (их должностных лиц), т. е. отсутствие норм об ответственности государственных служащих, а также норм об обжаловании их действий (бездействия) и решений;</p> <p>в) отсутствие указания на формы и виды контроля за государственными органами (их должностными лицами) – отсутствие норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за действиями государственных органов (их должностных лиц);</p> <p>г) нарушение режима открытости деятельности – отсутствие норм, предусматривающих раскрытие информации о деятельности государственных органов (их должностных лиц), и порядка предоставления государственными органами (их должностными лицами) информации по запросам граждан и организаций</p>
Украина	<p>Закон Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» от 7 апреля 2011 г. № 3206-VI.</p> <p>Приказ Министерства юстиции Украины от 23 июня 2010 г. № 1380/5 «Об</p>	<p>1. Обязательность проведения и учета результатов антикоррупционной экспертизы</p> <p>В целях выявления в проектах нормативных правовых актов норм, которые могут способствовать совершению коррупционных правонарушений, разработки рекомендаций по их устранению Министерство юстиции Украины проводит антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов.</p> <p>Порядок и методика проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и порядок обнародования результатов определяются Министерством юстиции Украины.</p> <p>Результаты антикоррупционной экспертизы подлежат обязательному рассмотрению во время принятия решения относительно издания (принятия) соответствующего нормативного правового акта.</p> <p>Обязательной антикоррупционной экспертизе подлежат проекты законов Украины, актов Президента Украины, других нормативных правовых актов, разрабатываемых Ка-</p>

	<p>утверждении Методологии проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов»</p>	<p>бинетом Министров Украины, министерствами, другими центральными органами исполнительной власти.</p> <p>По инициативе физических лиц, объединений граждан, юридических лиц может проводиться общественная антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов.</p> <p>Проведение общественной антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов и обнародование ее результатов осуществляются за счет соответствующих физических лиц, объединений граждан, юридических лиц или других источников, не запрещенных законодательством.</p> <p>2. Круг субъектов антикоррупционной экспертизы, их компетенция:</p> <p>1) специально уполномоченный Кабинетом Министров Украины орган (лицо) по вопросам антикоррупционной политики;</p> <p>2) общественные организации и физические лица, объединения граждан, юридических лиц – в порядке проведения общественной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (проведение общественной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и предание огласке ее результатов осуществляются за счет соответствующих физических лиц, объединений граждан, юридических лиц или других источников, не запрещенных законодательством).</p> <p>3. Перечень коррупциогенных факторов</p> <p>К коррупциогенным факторам и их признакам относятся:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) расширение дискреционных полномочий; 2) превышение полномочий; 3) установление завышенных требований к физическим и юридическим лицам; 4) использование прав физических и юридических лиц в зависимости от интересов должностного или служебного лица государственного органа; 5) выборочное изменение объема прав физических и юридических лиц; 6) избыточная свобода подзаконного нормотворчества; 7) непонятные лингвистические формулировки; 8) наличие пробелов в правовом регулировании, правовых коллизий и декларатив-
--	--	---

		<p>ных положений;</p> <p>9) отсутствие или неполнота административных и конкурсных (аукционных) процедур;</p> <p>10) отсутствие запретов и ограничений во время принятия решений государственных органов, их должностных и служебных лиц;</p> <p>11) ошибочные цели и приоритеты;</p> <p>12) наличие деяний, которые могут допускать или провоцировать совершение коррупционных правонарушений;</p> <p>13) нарушение баланса интересов;</p> <p>14) уклонение от установленной процедуры</p>
--	--	---

Форма

Бланк письма органа
исполнительной власти,
осуществляющего функции
в области юстиции

Наименование органа
исполнительной власти,
иного государственного органа
или организации

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы

_____ (наименование нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта или иного документа)

Министерством юстиции в соответствии с

_____ (указывается ссылка на нормативный правовой акт, устанавливающий компетенцию данного органа в законодательстве об антикоррупционной экспертизе)

проведена антикоррупционная экспертиза _____.

_____ (наименование нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта или иного документа)

Вариант 1:

В представленном _____

(сокращенное наименование нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта или иного документа)

коррупциогенные факторы не выявлены.

Вариант 2:

В представленном _____

(сокращенное наименование нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта или иного документа)

выявлены коррупциогенные факторы*.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается _____.

_____ (указывается способ устранения коррупциогенных факторов)

_____ (наименование должности)

_____ (подпись)

_____ (инициалы, фамилия)

* Отражаются все положения нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта или иного документа, в котором выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на положения методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждаемой нормативным правовым актом государства – участника СНГ.