

Подготовлен для системы КонсультантПлюс

НЕЗАВИСИМАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 1 сентября 2010 года

Е.В. КАМЕНСКАЯ, А.А. РОЖДЕСТВИНА

Каменская Елена Викторовна, кандидат юридических наук, и.о. зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) ГОУ ВПО "Российская правовая академия" Министерства юстиции Российской Федерации, физическое лицо, аккредитованное в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность.

Рождествина Анна Анатольевна, старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) ГОУ ВПО "Российская правовая академия" Министерства юстиции Российской Федерации, физическое лицо, аккредитованное в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность.

Институт независимой антикоррупционной экспертизы является новым институтом для российского законодательства, призванным усилить общественный контроль за органами власти, реализовать принцип публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Изучение нормативной базы показало, что механизм осуществления такого вида экспертизы находится на стадии разработки.

В настоящем издании подробно рассмотрены вопросы, касающиеся порядка проведения независимой антикоррупционной экспертизы физическими и юридическими лицами на основании федерального законодательства.

Настоящее издание предназначено для независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы, сотрудников правовых отделов государственных и муниципальных органов власти, преподавателей и студентов юридических вузов, где осуществляется преподавание дисциплины о противодействии коррупции, а также для иных лиц, интересующихся вопросами проведения антикоррупционной экспертизы.

ВВЕДЕНИЕ

В 2008 - 2010 гг. в Российской Федерации был принят ряд нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции. Одной из важнейших задач при реализации государственной антикоррупционной политики является задача по коренному перелому общественного сознания, формированию в обществе атмосферы жесткого неприятия коррупции. В Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460, закреплено, что данная Стратегия реализуется путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества (п. "з" п. 9 Стратегии).

В настоящем пособии рассматривается одна из новелл российского законодательства - **институт независимой антикоррупционной экспертизы**. Представляется актуальным рассмотреть вопрос о правовом статусе независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность; о задачах, возложенных на них; о возникших проблемах при осуществлении независимой антикоррупционной экспертизы; предложить пути решения выявленных проблем. Авторы пособия рассматривают институт независимых экспертов только на федеральном уровне (обращаем на это внимание, так как институт независимых экспертов существует и на уровне субъектов РФ, и на уровне органов местного самоуправления).

В данном пособии авторами:

- анализируется нормативная правовая база (федеральные законы и подзаконные акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств), которыми регламентируется деятельность независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность;

- раскрывается содержание правил и методики проведения независимой антикоррупционной

экспертизы;

- исследуется вопрос о правовом статусе независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы;

- рассматриваются проблемы взаимодействия органов государственной власти (должностных лиц) и независимых экспертов при осуществлении антикоррупционной экспертизы, а также предлагаются пути решения данных проблем;

- приводятся образцы необходимых документов в деятельности независимого эксперта (заявлений, заключений);

- делаются некоторые предложения по усовершенствованию механизма производства именно независимой экспертизы и определения статуса независимого эксперта.

К сожалению, примеры, когда результаты независимой антикоррупционной экспертизы явились причиной отклонения нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы, привести довольно сложно. В четвертой главе данного пособия указаны проблемы, из-за которых остается неизвестной эффективность данного института. Но при быстром решении перечисленных нами проблем, должной заинтересованности высших органов власти в действительно работающей независимой антикоррупционной экспертизе, повышении роли институтов гражданского общества в правотворческом процессе, большей активности граждан, преодолении социальной пассивности данная мера сможет в определенной мере повлиять на снижение уровня коррупционных нормативных правовых актов.

Что касается того, сколько проведено экспертиз, то хотя бы минимальный анализ данного вопроса делают управления Минюста России в отчетах о работе, размещаемых ими на своих официальных сайтах.

Глава 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ПРОВЕДЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Проблема коррупции и борьбы с ней всегда была одной из острейших и болезненных проблем для России. В последние годы коррупция в нашей стране вышла на такой уровень, что признана одним из основных источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности <1>.

<1> Пункты 37, 38 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. (утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537) // СЗ РФ. 2009. N 20. Ст. 2444.

В 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции <2>, которая закрепила стремление государств-участников периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней (п. 3 ст. 5 Конвенции).

<2> Федеральный закон от 8 марта 2006 г. N 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции" // Российская газета. 2006. 21 марта.

Согласно Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" под **коррупцией** понимается:

а) "злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подп. "а" настоящего пункта, от имени и в интересах юридического лица" <3>.

<3> Пункт 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Российская газета. 2008. 30 дек.

Следует отметить, что данное в Законе определение лишь называет некоторые коррупционные правонарушения, но при этом не раскрывает их содержания и не указывает вид ответственности, который может наступить за их совершение. Между тем эксперт перед началом производства антикоррупционной экспертизы должен изучить соответствующие понятия, дабы в своем заключении достоверно, объективно и полно отразить наличие в нормативном правовом акте факторов, способствующих проявлению коррупции.

Понятие коррупционного правонарушения в общем виде дано в Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом РФ от 31 июля 2008 г. N Пр-1568. Согласно Плану **коррупционное правонарушение** - отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность. Под иной ответственностью в данном случае понимается гражданско-правовая.

Исходя из данного понятия, можно выделить **4 вида коррупционных правонарушений**:

1) **дисциплинарные коррупционные проступки** - обычно проявляются в таком использовании служащим своего статуса для получения преимуществ, за совершение которого предусмотрено дисциплинарное взыскание. При этом **основанием дисциплинарной ответственности** служащих органов государственной власти является совершение дисциплинарного коррупционного проступка. Его понятие дано в ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". В соответствии с этой статьей **дисциплинарный проступок** - это неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. К ним можно отнести:

а) неисполнение обязанности по представлению сведений о себе и членах своей семьи, а также сведений о полученных доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения об обязательствах имущественного характера;

б) неисполнение обязанности по сообщению представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов;

в) непринятие мер по предотвращению такого конфликта;

г) исполнение гражданским служащим неправомерного поручения руководителя при отсутствии состава преступления или административного правонарушения;

д) получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения) и т.п.

За совершение дисциплинарного проступка возможно наложение следующих **дисциплинарных взысканий**:

а) замечание;

б) выговор;

в) предупреждение о неполном должностном соответствии;

г) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;

д) увольнение с гражданской службы.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания в общем виде установлен ст. 58 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Его особенности заключаются в следующем:

а) до применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен потребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме;

б) в случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт;

в) отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания;

г) перед применением дисциплинарного взыскания проводится служебная проверка по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего;

д) гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы;

е) по результатам проверки составляется письменное заключение, **в котором указываются**:

- факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки;

- предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания;

ж) дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения;

з) если в течение 1 года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания;

2) **гражданско-правовые коррупционные деяния**, т.е. деяния, ответственность за которые предусмотрена ГК РФ. **Основанием наступления гражданско-правовой ответственности** за коррупционное правонарушение согласно ст. 1064 ГК РФ является **причинение**:

- а) вреда личности или имуществу гражданина;
- б) вреда имуществу юридического лица.

К числу коррупционных правонарушений, за которые возможно наступление гражданско-правовой ответственности, относятся:

- а) причинение вреда гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов;
- б) причинение вреда гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) должностных лиц государственных органов;
- в) причинение вреда гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа.

Общие правила возмещения причиненного вреда установлены в ст. 1069 ГК РФ: вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению.

При этом лицо, ответственное за причинение вреда, исходя из обстоятельств дела, может возместить:

- 1) вред в натуре (возмещается за счет казны РФ или субъекта РФ - ст. 1069 ГК РФ); или
- 2) причиненные убытки. Понятие убытков раскрывается в п. 2 ст. 15 ГК РФ. Под **убытками** понимаются:

- расходы, которые лицо произвело или должно будет произвести для восстановления его нарушенного права;

- утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб);

- неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа, подлежат возмещению Российской Федерацией или соответствующим субъектом РФ (ст. 16 ГК РФ).

От имени казны в данном случае выступают соответствующие финансовые органы;

3) административные коррупционные проступки - ответственность за их совершение предусмотрена административным законодательством РФ и субъектов РФ. **К числу административных коррупционных правонарушений можно отнести следующие составы:**

- а) отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39 КоАП РФ);
- б) использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.45 КоАП РФ);

- в) предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а также направление недостоверных сведений, внесение их в реестр государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, реестр недобросовестных поставщиков (ст. 7.31 КоАП РФ);

- г) нарушение сроков возврата денежных средств, порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника размещения заказа, порядка ведения реестра участников размещения заказа, правил документооборота при проведении открытого аукциона в электронной форме, разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки сведений об участнике размещения заказа до подведения результатов открытого аукциона в электронной форме (ст. 7.31.1 КоАП РФ);

- д) нарушение условий государственного или муниципального контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 7.32 КоАП РФ);

- е) осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии) (ст. 14.1 КоАП РФ);

- ж) ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления (ст. 14.9 КоАП РФ);

- з) нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 14.25 КоАП РФ);

- и) нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 15.14 КоАП РФ);

- к) нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе (ст. 15.15 КоАП РФ);

- л) нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами (ст. 15.16 КоАП РФ);

м) нарушение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ст. 15.27 КоАП РФ);

н) непредоставление сведений или предоставление заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса (ст. 19.8.1 КоАП РФ);

о) нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов (ст. 19.9 КоАП РФ);

п) незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ) и т.п.

Специальный вид наказания, который может применяться за совершение коррупционного правонарушения, предусмотрен ст. 3.11 КоАП РФ "Дисквалификация", которая заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъекта РФ, муниципальной службы, в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также по управлению юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ;

4) преступления коррупционного характера - предусмотренные уголовным законодательством общественно опасные деяния, которые непосредственно посягают на авторитет и законные интересы службы и выражаются в противоправном получении государственным, муниципальным либо служащим коммерческой или иной организации каких-либо преимуществ (денег, имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении им таких преимуществ.

Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки коррупционного преступления. Необходимо отметить, что в УК РФ понятие коррупции отсутствует. В нем лишь устанавливается ответственность за отдельные составы преступления, входящие в число коррупционных, субъектом которых, как правило, являются должностные лица. Физические лица, не являющиеся должностными, не могут быть привлечены к уголовной ответственности, несмотря на то, что они в силу занимаемой должности могут совершать деяния, входящие в понятие коррупции.

Понятие должного лица дано в примечании к ст. 285 УК РФ: **должностными лицами** признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в ВС РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

В число основных коррупционных преступлений входят следующие составы:

а) злоупотребление служебным положением. В зависимости от объекта преступления это деяние может влечь ответственность по ст. 201 УК РФ, если оно было совершено вопреки интересам службы в коммерческих или иных организациях, или по ст. 285 УК РФ, если было совершено в нарушение интересов государственной власти, интересов государственной службы или службы в органах местного самоуправления. Злоупотребление предполагает использование своих полномочий вопреки интересам службы, т.е. совершение таких деяний, которые хотя и были непосредственно связаны с осуществлением лицом своих прав и обязанностей, однако не вызывались служебной необходимостью и объективно противоречили как общим задачам и требованиям, предъявляемым к государственному аппарату и аппарату органов местного самоуправления, а также коммерческим или иным организациям, так и тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями <4>;

<4> См.: п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. N 19 "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. N 12.

б) дача взятки (ст. 291 УК РФ) и получение взятки (ст. 290 УК РФ). Статья 290 УК РФ устанавливает ответственность за получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе.

Дача взятки за названные действия должностного лица квалифицируется по ст. 291 УК РФ. При этом предусматривается возможность освобождения от уголовной ответственности за дачу взятки лица, давшего взятку, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки. Вымогательство означает требование должностного лица дать взятку под угрозой совершения действий, которые могут причинить ущерб законным интересам гражданина либо поставить последнего в такие

условия, при которых он вынужден дать взятку с целью предотвращения вредных последствий для его правоохраняемых интересов. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. N 6 "О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе", решая вопрос об освобождении от уголовной ответственности лица, сообщившего органу, имеющему право возбудить уголовное дело о даче взятки должностному лицу, следует иметь в виду, что сообщение (письменное или устное) должно признаваться добровольным независимо от мотивов, которыми руководствовался заявитель. Не может признаваться добровольным сообщение, сделанное в связи с тем, что о даче взятки стало известно органам власти;

в) превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ). Этот состав заключается в совершении должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Превышение предполагает совершение лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий, и может выражаться в совершении лицом при исполнении служебных обязанностей действий, которые:

- относятся к полномочиям другого должностного лица (вышестоящего или равного по статусу);
- могут быть совершены только при наличии особых обстоятельств, указанных в законе или подзаконном акте;
- совершаются должностным лицом единолично, однако могут быть произведены только коллегиально либо в соответствии с порядком, установленным законом по согласованию с другим должностным лицом или органом;
- никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать <5>.

<5> Подробнее см.: п. 19 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. N 19 "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. N 12.

При отграничении злоупотребления властью или служебным положением от превышения власти или служебных полномочий следует исходить из того, что в первом случае должностное лицо незаконно, вопреки интересам службы использует предоставленные ему законом права и полномочия, а во втором - совершает действия, явно выходящие за пределы его служебной компетенции (которые относятся к полномочиям другого должностного лица либо могли быть совершены самим должностным лицом только при наличии особых обстоятельств, указанных в законе или подзаконном акте, а также действия, которые никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершить);

г) коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ). **Коммерческим подкупом** признается незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением;

д) иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. **К ним следует относить:**

- воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, соединенное с подкупом (п. "а" ч. 2 ст. 141 УК РФ);
- незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну, совершенное путем подкупа (ст. 183 УК РФ);
- подкуп участников или организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов (ст. 184 УК РФ);
- провокацию взятки (ст. 304 УК РФ);
- подкуп свидетеля, потерпевшего в целях дачи ими ложных показаний либо эксперта в целях дачи им ложного заключения или ложных показаний, а равно переводчика с целью осуществления им неправильного перевода (ст. 309 УК РФ);
- невыплату заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат (ст. 145.1 УК РФ);
- регистрацию незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ);
- легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем (ст. 174 УК РФ);
- легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (ст. 174.1 УК РФ);
- контрабанду, совершенную должностным лицом с использованием своего служебного положения (п. "б" ч. 3 ст. 188 УК РФ);

- незаконное предпринимательство (ст. 171 УК РФ) и т.д.

Особенностью ответственности за коррупционные преступления является применение в отношении этой категории лиц **двух специальных видов наказания**:

1) лишение права занимать определенные должности (ст. 47 УК РФ). Этот вид заключается в запрещении занимать должности на государственной службе, в органах местного самоуправления;

2) лишение классного чина (ст. 48 УК РФ). Оно может быть назначено при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления с учетом личности виновного.

Несмотря на то что в Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации <6>. Широкий масштаб коррупции в Российском государстве потребовал адекватных мер ее преодоления.

<6> Национальный план противодействия коррупции, утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. N Пр-1568 // Российская газета. 2008. 5 авг.

Противодействие коррупции - это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

1) **по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции)**. Меры предупреждения коррупции подразделяются на:

а) **общесоциальные**:

- соответствующая корректировка хода экономических реформ, усиление социальной направленности реформ;

- переход к реальным и реализуемым бюджетам;

- совершенствование налогового законодательства;

- обеспечение четкой правовой регламентации деятельности органов государственной власти, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней, повышение нравственного, материального и культурного уровня населения;

- привлечение институтов гражданского общества к борьбе с коррупцией, для воспитания правового и гражданского сознания, получения навыков антикоррупционного поведения (здесь особая роль отводится средствам массовой информации, которые должны пропагандировать антикоррупционную политику);

б) **специальные** - действия, непосредственно нацеленные на борьбу с коррупцией. К ним, в частности, относятся в соответствии с Федеральным законом РФ от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции":

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

- антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

- предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

- установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами РФ, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также заведомо ложных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

- внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства РФ о противодействии коррупции.

Данное направление противодействия коррупции реализуется всеми без исключения органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, представителями общественности и отдельными гражданами. Оно проявляется:

- в создании специализированных комитетов, комиссий и отделов при Правительстве РФ и правительствах субъектов РФ;

- в создании общественных организаций по противодействию коррупции. Примером такой организации может служить Межрегиональная общественная организация развития антикоррупционных программ "Общественный антикоррупционный комитет", целью которой является участие в построении современной демократической модели государства через формирование антикоррупционных барьеров, что особенно важно в связи с проводимой в настоящее время административной реформой <7>;

<7> Подробнее см.: сайт Общественного антикоррупционного комитета: <http://www.stopcorruption.ru/proects.htm>.

- в создании видеороликов о противодействии коррупции, которые транслируются на федеральных и региональных телеканалах, в сети Интернет;

- в организации правового воспитания населения посредством разъяснения им поведения в случае, если они стали жертвами коррупционных правонарушений;

- во введении в юридических вузах дисциплины, связанной с противодействием коррупции и т.д.

Особая роль в профилактике коррупции принадлежит антикоррупционной экспертизе, проводимой как государственными органами, так и независимыми экспертами, т.к. именно она направлена на обнаружение коррупциогенных факторов в проектах нормативных правовых актов и уже действующих законах.

Так, **например**, в августе 2010 г. была обобщена деятельность территориальных органов Минюста России по субъектам, находящимся в пределах Приволжского федерального округа, по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений за 7 месяцев текущего года. За этот период было проведено 7610 антикоррупционных экспертиз региональных нормативных правовых актов (Нижегородская область - 743, Пензенская область - 943, Самарская область - 877, Республика Татарстан - 582, Саратовская область - 566, Пермский край - 560, Ульяновская область - 547, Удмуртская Республика - 524, Кировская область - 467, Оренбургская область - 461, Чувашская Республика - 452, Республика Марий Эл - 329, Республика Мордовия - 308, Республика Башкортостан - 251). При этом в 292 нормативных правовых актов субъектов РФ выявлены положения, способствующие проявлению коррупции <8>;

<8> Подробнее см.: Информация о результатах деятельности территориальных органов Минюста России по субъектам, находящимся в пределах Приволжского федерального округа, по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении в них изменений за 7 месяцев 2010 г. // <http://www.minjust-nn.ru/?id=7350>.

2) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией). Обязанность по реализации этого направления возложена на прокуратуру РФ. Так, в Генеральной прокуратуре РФ создано специализированное подразделение по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. Аналогичные подразделения создаются в субъектах РФ. К их компетенции отнесены вопросы борьбы с коррупцией в сфере государственной и муниципальной службы, включая коррупцию среди лиц, замещающих государственные должности РФ, руководителей регионов и муниципальных образований, депутатов, судей, прокуроров и других публичных должностных лиц <9>. **Основные направления деятельности этих подразделений можно разбить на следующие группы:**

<9> См.: <http://genproc.gov.ru/ipriem/corrupt/works/>.

а) выявление коррупционных проявлений и проведение по ним соответствующих проверок;

б) надзор за соблюдением законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности по делам коррупционной направленности;

в) осуществление надзора за соблюдением уголовно-процессуального законодательства в процессе расследования уголовных дел о фактах коррупции;

г) поддержание государственного обвинения в стадии судебного производства по таким уголовным делам;

д) участие в международном сотрудничестве с антикоррупционными и иными структурами других

стран;

е) мониторинг и анализ исполнения законодательства о борьбе с коррупцией и выработка предложений по его совершенствованию.

Например, только в первом полугодии 2010 г. в интернет-приемную Генеральной прокуратуры РФ в раздел "Борьба с коррупцией" поступило 3907 обращений граждан о возможных нарушениях законодательства в сфере противодействия коррупции. Наиболее часто граждане жалуются на использование должностными лицами своего служебного положения, на факты предполагаемой коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления, контролирующих и правоохранительных органах. По-прежнему значительная часть заявлений затрагивает вопросы законности и обоснованности действий и решений органов дознания и предварительного следствия при производстве доследственных проверок и расследовании уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности <10>;

<10> См.: О результатах работы по рассмотрению обращений граждан, поступивших на официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ в раздел "Борьба с коррупцией" в I полугодии 2010 г. // <http://genproc.gov.ru/news/news-12670/>.

3) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений <11>. Это направление реализуется в случае, если коррупционное правонарушение все же было совершено. В качестве одного из средств минимизации последствий можно назвать институт конфискации, которая согласно ч. 1 ст. 104.1 УК РФ представляет собой принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора следующего имущества:

<11> Пункт 2 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Российская газета. 2008. 30 дек.

а) денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения коррупционных преступлений и любых доходов от этого имущества, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу;

б) денег, ценностей и иного имущества, в которые имущество, полученное в результате совершения хотя бы одного из коррупционных преступлений, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы;

в) денег, ценностей и иного имущества, используемых или предназначенных для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации);

г) орудий, оборудования или иных средств совершения преступления, принадлежащих обвиняемому.

Подводя итог вышесказанному, можно выделить общие условия наступления ответственности за коррупционные правонарушения:

1) уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность наступает в отношении граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, совершивших коррупционные правонарушения;

2) физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством РФ права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы;

3) в случае если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры административной или гражданско-правовой ответственности в соответствии с законодательством РФ;

4) применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

Среди основных принципов противодействия коррупции законодатель указывает сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами <12>. Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Реализация данного конституционного права требует, с одной стороны, наличия определенного уровня правовой культуры граждан, активной общественной позиции, желания участвовать в решении задач, важных для общества в целом, а с другой стороны, создания гарантий со стороны государства, формирования нормативной

правовой базы, в которой закрепляется механизм реализации данного права граждан.

<12> Статья 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" // Российская газета. 2008. 30 дек.

В целях повышения эффективности взаимодействия между государством и институтами гражданского общества, усиления общественного контроля за органами власти, реализации принципа публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления был создан **институт независимых экспертов**, уполномоченных на проведение экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность. При этом следует отметить, что за рубежом нет опыта использования подобного института, так как в нем нет особой необходимости ввиду значительно меньшего уровня коррупции, чем в Российском государстве, а также большей открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти.

Нормативной правовой базой для осуществления независимой экспертизы физическими лицами, аккредитованными в качестве экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, являются:

1) международные правовые акты:

- Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. <13>;

<13> СЗ РФ. 2006. N 26. Ст. 2780.

- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию <14>, принятая 4 ноября 1998 г.

<14> См.: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (серия европейских договоров N 173) // Жданов Ю.Н., Лаговская Е.Н. Европейское уголовное право. Перспективы развития. М., 2001.

Следует отметить, что Конвенции не дают понятия коррупции, оставляя решение этого вопроса на усмотрение внутреннего законодательства. Они лишь содержат примерный перечень коррупционных преступлений. В их число входят подкуп (активный и пассивный) в государственном и частном секторах, использование служебного положения в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией, незаконное обогащение, злоупотребление служебным положением, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом и т.п. При этом под активным подкупом Конвенция понимает "обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества соответствующему лицу для самого этого лица или любого иного лица, с тем, чтобы оно совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно" (ст. 3). Под пассивным подкупом понимается "прямое или косвенное испрашивание или получение соответствующим лицом какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества с тем, чтобы это лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций, когда это сделано преднамеренно" (ст. 4). Криминализации подлежат не только действия по передаче и принятию неправомерных преимуществ, но и "обещание, предложение, испрашивание и принятие предложения";

2) Федеральные законы:

- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" <15>. Данный Федеральный закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. В ст. 3 данного Закона закреплено, что противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на ряде принципов, в числе которых принцип сотрудничества с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. Статья 6 Закона указывает в перечне основных мер по профилактике коррупции и такую меру, как проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Законодатель определяет, что одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества (п. 2 ст. 7 Закона);

<15> Российская газета. 2008. 30 дек.

- Федеральный закон от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных

правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <16>, закрепляющий правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупционных факторов и их последующего устранения. Статья 5 вышеуказанного Закона гласит, что "институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами РФ, за счет собственных средств проводить независимую экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупционные факторы и предложены способы их устранения. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в течение 30 дней со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов";

<16> СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

3) Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ:

- Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. N 460 <17>. В подп. "р" п. 8 данного акта указано, что одним из основных направлений, по которым реализуется Национальная стратегия противодействия коррупции, является совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности;

<17> Российская газета. 2010. 15 апр.

- Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195 "Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" и Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196 "Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" <18>. В настоящее время данные акты признаны утратившими силу, но они имеют значение для определения некоторых особенностей аккредитации независимых экспертов и производства независимой антикоррупционной экспертизы в федеральных министерствах и ведомствах, т.к. на них имеются ссылки в действующих нормативных правовых актах, касающиеся названных вопросов;

<18> СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. ст. 1240, 1241.

- Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", которым были утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее - Правила) и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее - Методика) <19>. В указанных Правилах определен порядок, в том числе проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В п. 4 данного Постановления закреплено, что независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с Методикой, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96;

<19> Российская газета. 2010. 5 марта.

- Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 (в ред. от 15 мая 2010 г. N 336) "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации". В Правилах закреплена необходимость приложения к нормативному правовому акту, представленному на государственную регистрацию в Минюст России, справки, в которой содержатся в числе прочих сведений и сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с приложением копий заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы (п. 12 Правил);

4) Приказы Минюста России:

- Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупционность, утвержденное Приказом Минюста России от 31 марта 2009 г. N 92 <20>. В данном Приказе установлены основные требования для получения аккредитации, порядок получения и аннулирования аккредитации;

<20> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. N 17.

- Приказ Минюста России от 18 мая 2009 г. N 136 "Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" <21>, приложением к которому явился образец заключения по результатам проведения вышеуказанной экспертизы. На основании этого образца подготавливаются заключения независимых экспертов до того момента, пока Минюстом России не будет утвержден образец заключения именно для проведения независимой экспертизы;

<21> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. N 30.

5) **нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств.** Практически каждый федеральный орган исполнительной власти принял свои правила проведения антикоррупционной экспертизы. Эти правила зачастую повторяют те, которые имеются в Постановлении Правительства РФ N 96.

Примерами нормативных правовых актов министерств и ведомств могут служить:

- Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 25 ноября 2009 г. N 209 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации" (вместе с Положением о комиссии по проведению антикоррупционной экспертизы в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации, Положением о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации);

- Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) ФСФР России, утвержденный Приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 1 декабря 2009 г. N 09-50/пз-н;

- Приказ Федеральной службы безопасности РФ от 24 ноября 2009 г. N 606 "Об утверждении Инструкции о порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФСБ России и нормативных правовых актов ФСБ России в органах федеральной службы безопасности";

- Приказ Минсельхоза России от 14 мая 2010 г. N 160 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации";

- Приказ Роскосмоса от 20 апреля 2010 г. N 65 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального космического агентства";

- Приказ Росреестра от 15 апреля 2010 г. N П/138 "Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии" и т.д.

Таким образом, нормы, посвященные институту независимых экспертов, аккредитованных Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, находятся в целом ряде нормативных правовых актов. Но при этом в настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, в котором бы полностью были урегулированы все вопросы, связанные с вышеназванным институтом.

Глава 2. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

2.1. Правила проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Экспертиза - это исследование и дача заключений экспертом по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в различных областях общественной деятельности (науке, технике,

искусстве, ремесле).

В литературе приводится и более широкое определение: **экспертиза** - это основанное на использовании накопленных человеческих знаний и опыта изучение каких-либо вопросов, проводимое по определенным правилам специально отобранными высококвалифицированными специалистами с целью обеспечения принятия решений по данным вопросам наиболее полным объемом необходимой и достаточной для этого информации <22>.

<22> Плетнев К.И. Экспертиза в развитии экономики по инновационному пути. М., 2006. С. 10.

Эксперт - лицо, обладающее специальными знаниями и привлекаемое для проведения экспертизы и дачи заключения по вопросам, требующим специальных познаний.

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

Условием, необходимым для проведения эффективной экспертизы, является наличие заинтересованности в ее проведении, экспертного потенциала, достаточного для привлечения экспертов и обеспечения их независимости, а также информационной доступности <23>.

<23> Подробнее см.: Троицкая Т.В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы // Юридический мир. 2006. N 9.

На территории Российской Федерации экспертная деятельность может осуществляться в виде **государственной и негосударственной экспертизы**, охватывая экономическую, правовую, культурную, социальную области общественной жизни.

В последние годы активно развивается **институт негосударственной экспертизы**. Негосударственная экспертиза проводится негосударственными экспертными учреждениями и лицами, не являющимися государственными экспертами, но обладающими определенным уровнем профессиональной квалификации и опытом работы в данной сфере. Однако наибольшее распространение на законодательном уровне и в научной среде получило понятие "общественная экспертиза".

Общественная экспертиза представляет собой целый механизм общественной экспертной деятельности по анализу и оценке влияния нормативных и других управленческих решений органов власти всех уровней на условия жизни и реализацию прав и законных интересов широких слоев граждан и конкретных социальных групп <24>.

<24> Правотворчество органов власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики / Под ред. О.И. Цыбулевской. Саратов: ПАГС им. П.А. Столыпина, 2009. С. 200.

Рассматриваемая нами антикоррупционная экспертиза может выступать в качестве и общественной, и научной, и независимой экспертизы. Законодатель не дает понятия антикоррупционной экспертизы, но определяет ее цель. **Целью проведения антикоррупционной экспертизы** является выявление в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и их последующее устранение.

Исходя из вышеназванной цели, можно сформулировать следующее понятие антикоррупционной экспертизы:

антикоррупционная экспертиза - это деятельность специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц (Минюста РФ, прокуратуры РФ и иных органов власти) либо физических и юридических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность, направленная на выявление в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и выработку рекомендаций по их устранению.

Так, например, в Положении об экспертном совете при Торгово-промышленной палате Саратовской области для проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность данное понятие излагается следующим образом <25>: **антикоррупционная экспертиза правовых актов** - деятельность специалистов по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

<25> Сайт Торгово-промышленной палаты Саратовской области: <http://anticorr.sartpp.ru>.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы являются:

1) **обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных**

правовых актов.

Данный принцип предполагает необходимость обеспечения разработчиками проектов нормативных правовых актов возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Разработчик проекта нормативного правового акта размещает данный проект на своем официальном сайте в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Кроме того, например, нормативный правовой акт федеральных органов исполнительной власти представляется на государственную регистрацию в Минюст России со справкой, содержащей, в числе прочих сведений, и сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с приложением копий заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы <26>;

<26> Пункт 12 Постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (в ред. от 15.05.2010 N 336) // СЗ РФ. 1997. N 33. Ст. 3895.

2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.

Этот принцип предполагает выяснение связей нормативных правовых актов между собой по формуле "первичный - вторичный", а также по формуле "совместного регулирования". Эксперты должны проанализировать и оценить не только проект нормативного правового акта, но и те изменения, которые, возможно, придется внести в действующее законодательство в связи с принятием данного акта. Кроме того, эксперт использует анализ правоприменительной практики исследуемой сферы правоотношений;

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Обоснованность - это подкрепленность доказательствами. Обоснованность результатов антикоррупционной экспертизы включает в себя наличие совокупности аргументов, доводов, подтверждающих тщательный анализ существующих социальных потребностей в нормативном правовом акте, прогнозирование последствий принимаемых решений, предупреждение побочных последствий, не отвечающих целям правового регулирования.

Объективность - действительное, независимое от воли и сознания человека существование мира, предметов, их свойств и отношений <27>. Объективность результатов антикоррупционной экспертизы заключается в беспристрастности, непредвзятости и независимости в проведении исследования. Объективность предполагает, что эксперт должен учитывать все факторы, имеющие значение при проведении исследования, а также использовать рекомендованные современной наукой, нормативными правовыми актами и экспертной практикой методики. При этом независимые эксперты при осуществлении экспертизы руководствуются Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 <28>. Но вместе с тем следует указать, что существует ряд методик, разработанных научным сообществом и общественными организациями, заинтересованными в проведении подобных экспертиз. Одной из возможных технологий антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является методика Центра стратегических разработок <29>. Она апробирована Комиссией Государственной Думы по противодействию коррупции, Правительственной комиссией по проведению административной реформы, федеральными и региональными органами исполнительной власти.

<27> <http://www.glossary.ru>

<28> Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

<29> Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. М.: Центр стратег. разраб. "Статут", 2007. 96 с.

Торгово-промышленная палата Саратовской области разработала Методику мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения <30>. Основными ее задачами являются определение сильных и слабых сторон в сложившейся системе правоотношений, проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, установление причин низкой эффективности системы регулирования правоотношений, использование антикоррупционного законодательства как механизма совершенствования отношений государства, субъектов предпринимательской деятельности и граждан.

<30> Методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики

правоприменения / Н.А. Лопашенко, Р.О. Долотов, Е.Н. Иванова, М.А. Фатеев, и др. Саратов: Торгово-промышленная палата Саратовской области, 2009.

В 2006 г. экспертами по заказу Минэкономразвития РФ совместно с ЦСР при поддержке Всемирного банка и Трастового фонда Великобритании DFID подготовлена Методика анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти, а также методика проведения тренинга по ее освоению сотрудниками правовых управлений органов исполнительной власти, разработчиками нормативных правовых актов и независимыми экспертами. При исследовании и оценке нормативных правовых актов (проектов), представленных на экспертизу, подготовке и формулировании выводов экспертного исследования эксперт должен исключить предвзятость и тенденциозность. Причем предвзятость и тенденциозность - это понятия субъективные и определяются при оценке каждого конкретного заключения независимого эксперта.

Проверяемость - возможность проверки высказываний посредством сопоставления с эмпирическими данными <31>. Проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов означает, что все подвергнутые анализу нормы с выявленными в них коррупциогенными факторами подтверждены конкретными проверяемыми аргументами, в том числе и ссылками на нормативные правовые акты, регулирующие исследуемые общественные отношения.

<31> <http://www.glossary.ru>

Однако, несмотря на соблюдение названных принципов, на практике даже проведенная экспертиза и официальный вариант заключения зачастую игнорируются, причем самим органом, его утвердившим, так как отсутствуют обязательность экспертного заключения и ответственность за неисполнение его положений <32>;

<32> Филатова А. Роль экспертизы в формировании антикоррупционной политики // http://www.psj.ru/saver_magazins/detail.php?ID=58355.

4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

В отношении независимых экспертов данный принцип может означать наличие у эксперта специальных знаний в той или иной области. Однако в научной литературе все чаще высказывается мысль о необходимости ужесточить требования для лиц, желающих быть аккредитованными в качестве независимых экспертов, либо проводить обучающие семинары и иные мероприятия по методике и технологиям оценки нормативных правовых актов. "Целесообразно введение дополнительных квалификационных требований к независимым экспертам, в том числе рассмотрение вопроса о прохождении ими специального обучения, в противном случае рассмотрение заключения независимой экспертизы будет скорее "тормозить" нормотворческий процесс, чем способствовать повышению качества подготавливаемых нормативных правовых актов. Такими квалификационными требованиями должны быть научная либо практическая специализация в проблемах экономического анализа законодательства, теневой экономики, коррупции и борьбы с ней (наличие ученых степеней, званий; опыт анализа нормативных правовых актов; прохождение специального теста при отборе с анализом правовых актов на коррупциогенность и т.п.). Одним из требований могло бы стать прохождение обучения по образовательным программам в данной сфере" <33>. В настоящее время варианты таких программ разрабатываются, но пока не понятен механизм их реализации, в частности, кто будет финансировать данные мероприятия - если сам независимый эксперт, то количество экспертов резко снизится, в силу того, что независимый эксперт и так осуществляет свою деятельность на добровольной и безвозмездной основе, а если еще придется платить и за обучение, то интерес к данной деятельности практически сойдет на нет.

<33> Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. N 10. С. 13.

Также в научной литературе высказывается мнение о том, что "целесообразно предусмотреть процедуру конкурсного отбора экспертов. В качестве примера можно рассмотреть практику, сложившуюся при формировании состава судебных экспертов" <34>. Согласно ст. 12 Федерального закона от 31.05.2001 N 73-ФЗ "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации" государственным судебным экспертом является аттестованный работник государственного судебно-экспертного учреждения, производящий судебную экспертизу в порядке исполнения своих должностных обязанностей. При этом таким экспертом может быть только:

<34> Уманская В.П. Антикоррупционная экспертиза правовых актов: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. 2010. N 4. С. 175.

- а) гражданин РФ;
- б) гражданин, имеющий высшее профессиональное образование;
- в) гражданин, прошедший последующую подготовку по конкретной экспертной специальности.

В этом случае следует отметить, что законодательство об антикоррупционной экспертизе так же, как и приведенный Закон, содержит определенные требования, предъявляемые к физическому или юридическому лицу, претендующему на роль эксперта (подробно эти требования будут рассмотрены нами в главе 3, и можно говорить об уже существующем конкурсном отборе в отношении таких лиц;

5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) <35>.

<35> Статья 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

Данный принцип предполагает обеспечение возможности независимым экспертам получать со стороны органов государственной власти необходимую информацию в ходе проведения антикоррупционной экспертизы. К сожалению, получение информации для эксперта представляет серьезную проблему. Но все-таки можно указать ряд закрепленных в законодательстве возможностей.

Во-первых, юридическим документом, на основе которого независимый эксперт может получить необходимую для его деятельности информацию, является Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", вступивший в силу с 1 января 2010 г." <36>. Данным нормативным правовым актом закрепляется право любого юридического и физического лица на получение информации от органов государственной власти, а также впервые законодательно обеспечивается доступ граждан к информации о деятельности органов власти по Интернету.

<36> Собрание законодательства РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

Что касается способов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, то законодатель установил следующие:

- а) обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;
- б) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети Интернет;
- в) размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;
- г) ознакомление пользователей информацией 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, а также на заседаниях коллегиальных органов, государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления;
- е) предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- ж) другими способами, предусмотренными законами и (или) иными нормативными правовыми актами, а в отношении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления - также муниципальными правовыми актами <37>.

<37> Статья 6 Федерального закона РФ от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // СЗ РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" информация о нормотворческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая указанными органами в сети Интернет, содержит:

а) нормативные правовые акты, изданные государственным органом, муниципальные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством РФ;

б) тексты проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований;

в) информацию о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в соответствии с законодательством РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

г) административные регламенты, стандарты государственных и муниципальных услуг;

д) установленные формы обращений, заявлений и иных документов, принимаемых государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления к рассмотрению в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами;

е) порядок обжалования нормативных правовых актов и иных решений, принятых государственным органом, его территориальными органами, муниципальных правовых актов.

Если органы власти отказывают в предоставлении информации, то законодатель установил защиту права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления:

- решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд;

- если в результате неправомерного отказа в доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, либо несвоевременного ее предоставления, либо предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации пользователю информацией были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством РФ.

Должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, виновные в нарушении права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, несут дисциплинарную, административную, гражданскую и уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ <38>.

<38> Статьи 23, 25 Федерального закона РФ от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // СЗ РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

Во-вторых, в Постановлении Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. N 953 "Об обеспечении доступа к информации Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти" <39> содержатся указание на размещение проектов нормативных правовых актов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

<39> СЗ РФ. 2009. N 48. Ст. 5832.

В-третьих, в настоящее время в некоторых ведомственных актах закреплена обязанность разработчиков нормативных правовых актов размещать на сайтах проекты данных актов для реализации возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы. В качестве примера можно назвать Порядок проведения антикоррупционной экспертизы и независимой экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) федерального агентства по обустройству границы Российской Федерации, утвержденного Приказом Росграницы от 2 ноября 2009 г. N 172 <40>. Согласно п. 8 данного Порядка размещение проектов документов Росграницы для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность осуществляется на официальном интернет-сайте Росграницы по адресу: www.rosgrantsa.ru, в подразделе "Проекты нормативных

правовых актов Росграницы" раздела "Нормативно-правовая база".

<40> Приказ Росграницы от 2 ноября 2009 г. N 172 (ред. от 7 апреля 2010 г.) "О порядке проведения антикоррупционной экспертизы и независимой экспертизы на коррупционность нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Федерального агентства по обустройству Государственной границы Российской Федерации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. N 51; Российская газета 2010. 31 мая.

Также возможно сотрудничество независимых экспертов и органов государственной власти в таких формах, как проведение научно-практических конференций, методических семинаров, на которых будут обсуждаться проблемы проведения антикоррупционных экспертиз, анализ экспертных заключений и т.п. вопросы.

Для повышения эффективности заключений независимых экспертов возможно и их обращение в органы государственной власти за поддержкой при осуществлении своей деятельности. Тем более что необходимость наладить взаимодействие с различными субъектами антикоррупционной экспертизы, в том числе проводящими независимую экспертизу на коррупционность, для государственных органов предусмотрена и ведомственными нормативными правовыми актами, например Приказом Генеральной прокуратуры РФ <41>.

<41> Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. N 400 "Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов" // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ: <http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-62/>.

В российском законодательстве предусмотрено 2 вида антикоррупционной экспертизы - обязательная, т.е. проводимая государственными органами (Минюстом России, прокуратурой, министерствами и ведомствами и т.п.) в пределах их компетенции, и необязательная, т.е. проводимая институтами гражданского общества, в том числе независимыми экспертами. Но помимо такого разделения экспертизы на виды, мы выделили еще несколько оснований для классификации:

1. По субъектам:

1) проводимая Минюстом России. Федеральный орган исполнительной власти в области юстиции проводит антикоррупционную экспертизу:

- проектов федеральных законов, проектов указов Президента РФ и проектов постановлений Правительства РФ, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы;

- проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, 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 РФ - при мониторинге их применения;

2) проводимая прокуратурой РФ. Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

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

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

3) проводимая органами, организациями и их должностными лицами при разработке ими нормативных правовых актов при проведении правовой экспертизы и мониторинге применения данных актов. Порядок проведения такой экспертизы предусматривается в ведомственных актах. Например, согласно п. 52 Приказа Федеральной таможенной службы РФ от 31 марта 2010 г. N 665 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации" <42> в целях реализации антикоррупционных функций таможенных органов РФ проекты нормативных правовых актов по вопросам таможенного оформления и таможенного

контроля подлежат согласованию с Управлением собственной безопасности. В процессе согласования Управление собственной безопасности проводит анализ проекта нормативного правового акта на выявление коррупционной составляющей;

<42> Документ опубликован не был.

4) проводимая институтами гражданского общества: общественными организациями (например, торгово-промышленными палатами) и независимыми экспертами - физическими и юридическими лицами, аккредитованными Минюстом России.

2. По количеству субъектов (экспертов), участвующих в ее производстве:

- единоличная (проводится одним экспертом);
- комиссия или комплексная (проводится несколькими экспертами, обладающими специальными знаниями в одной области, либо экспертами в разных областях знаний).

3. По регулярности проведения:

- временная (проводится для анализа конкретных правовых актов в определенных условиях);
- систематическая (проводится регулярно).

4. По количеству выявленных коррупционных факторов:

- экспертиза, в ходе проведения которой выявлен один или несколько коррупционных факторов - в зависимости от квалификации эксперта, его желания проанализировать определенную часть акта в соответствии со своими специальными познаниями в той или иной сфере;
- экспертиза, в ходе проведения которой анализируется весь акт на коррупционность, выявляются все коррупционные факторы.

5. В зависимости от объекта:

- экспертиза проекта акта;
- экспертиза действующего нормативного правового акта.

6. В зависимости от вида проверяемого акта:

- экспертиза законов (законопроектов);
- экспертиза нормативных правовых актов (проектов) Президента РФ;
- экспертиза нормативных правовых актов (проектов) Правительства РФ;
- экспертиза нормативных правовых актов (проектов) федеральных органов исполнительной власти.

7. В зависимости от стадии разработки, принятия или действия нормативных правовых актов экспертиза:

- превентивная (на проекты нормативных правовых актов);
- текущая (на действующие нормативные правовые акты);
- последующая (при мониторинге применения данного акта).

Любая экспертиза имеет свои стадии. **На наш взгляд, целесообразно выделить следующие стадии проведения независимой антикоррупционной экспертизы:**

1) **выбор (отбор)** нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, который будет подвергнут экспертизе. Такой выбор осуществляется экспертом на свое усмотрение в зависимости от наличия у него специальных знаний в той или иной области;

2) **системный анализ** нормативного правового акта в целом, каждого положения нормативного правового акта в отдельности на коррупционность, а также в соотношении с другими действующими нормативными правовыми актами в данной сфере общественных отношений. Такой анализ осуществляется в соответствии с коррупционными факторами, изложенными в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Здесь в первую очередь нужно:

- определить место рассматриваемого акта среди других правовых актов, действующих в указанной сфере правоотношений, и их соотношение;
- установить, во исполнение или в соответствии с каким федеральным законом (иным федеральным актом) принят акт, соответствуют ли правовые основания, обусловившие его принятие, основаниям, указанным в Конституции РФ и федеральном законодательстве;
- определить, входит ли в сферу действия закона (законопроекта) регламентация отношений между государственным органом (организацией) или должностным лицом (группой лиц) и юридическими или физическими лицами;

3) **подготовку и написание заключения** по результатам проведенной экспертизы нормативного правового акта или его проекта. Такое заключение должно содержать:

- реквизиты акта, проходящего экспертизу;
- повод (поводы) рассмотрения акта, т.е. его принятие;
- предмет регулирования акта;
- оценку компетенции принявшего акт органа государственной власти субъекта РФ;

- вывод о соответствии содержания акта Конституции РФ и федеральным законам;
- оценку акта на наличие коррупционных факторов;

4) **отправку** экспертного заключения разработчику нормативного правового акта - осуществляется по электронному или (и) почтовому адресу, указанному на сайте разработчика нормативного правового акта или его проекта.

В общем виде Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов утверждены Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 <43>. Данные Правила определяют следующий порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения <44>:

<43> Российская газета. 2010. 5 марта.

<44> Пункт 1 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

1) независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

2) независимая антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 <45>;

<45> Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

3) независимая антикоррупционная экспертиза проводится на действующие нормативные правовые акты;

4) независимая антикоррупционная экспертиза проводится на проекты:

- федеральных законов;
- указов Президента РФ;
- постановлений Правительства РФ;
- концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов;
- официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов;
- нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, устанавливающих правовой статус организаций;
- нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, имеющих межведомственный характер;

5) разработчики всех вышеуказанных проектов нормативных правовых актов в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации (либо в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на рассмотрение в юридическую службу федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций) размещают эти проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;

6) результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении по форме, утверждаемой Минюстом России;

7) проекты вышеназванных нормативных правовых актов вносятся Президенту РФ и (или) Правительству РФ с приложением поступивших заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

2.2. Методика проведения независимой антикоррупционной экспертизы

Методика - это конкретный план действий на основе метода, создание инструкции, четкого алгоритма; это совокупность методов, приемов целесообразного выполнения какой-либо деятельности.

Что касается методики проведения независимой антикоррупционной экспертизы, то можно констатировать, что в настоящее время она отсутствует (именно в указанном выше нами смысле). Независимые эксперты при осуществлении экспертизы руководствуются Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 <46>. Но в этом нормативном правовом акте перечисляются только коррупциогенные факторы, сам алгоритм действия независимого эксперта при проведении экспертизы отсутствует.

<46> Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

Согласно п. 2 Методики для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта с целью установления наличия или отсутствия коррупциогенных факторов.

Норма права - это установленное или санкционированное государством общеобязательное, формально определенное правило поведения, предоставляющее участникам регулируемых отношений субъективные права и возлагающее на них юридические обязанности.

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции <47>.

<47> Пункт 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

Все коррупциогенные факторы законодатель подразделяет на 2 группы:

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

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

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

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

Дискреционная власть - наличие у государственных органов и должностных лиц особых полномочий действовать по собственному усмотрению в пределах закона <48>. Дискреционное право - широкие полномочия, дающие возможность действовать по своему усмотрению и не зависящие от конкретных обязательств.

<48> <http://slovari.yandex.ru>

Дискреционные полномочия - полномочия, используемые уполномоченной стороной по своему усмотрению. Такие нормы права дают возможность выбирать по своему усмотрению любой из различных вариантов поведения, то есть без наличия предписания, в каких случаях уполномоченная сторона обязана выбрать тот или иной вариант поведения. Дискреционные полномочия могут закрепляться с помощью таких фраз, как: "**при наличии уважительных причин орган вправе предоставить...**", "**в исключительных случаях орган вправе предоставить...**", "**может разрешить...**", "**решение может быть принято, если это не противоречит общественным интересам...**", и т.п.

Законодатель считает необходимым снизить возможность свободного усмотрения органами государственной власти при принятии решения, выделяя такие элементы управленческой деятельности, как:

а) сроки принятия решения - коррупционная опасность повышается при увеличении продолжительности сроков принятия решения уполномоченной стороной в отношении физического или

юридического лица, а также отсутствии такого срока;

б) условия (основания) принятия решения - риск коррупции повышается при увеличении числа вариантов принятия решения и отсутствии точного определения условий принятия того или иного решения;

в) дублирующие полномочия - коррупционную опасность повышают нормы, устанавливающие дублирующие полномочия должностных лиц в рамках структурных подразделений одного органа, а также ответственность нескольких должностных лиц за одно и то же решение.

В проекте нормативного правового акта следует указывать четкие сроки, процедуры и условия (основания) принятия решений (совершения административного действия), которыми обязана руководствоваться уполномоченная сторона.

В качестве **примера такого коррупциогенного фактора** можно привести выдержку из заключения независимого эксперта М.В. Гребинюка на проект Приказа МВД России "Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств" <49>: "**В опубликованном Проекте Инструкции выявлены предусмотренные п. 3 Методики следующие коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, а именно: в тексте Проекта Инструкции отсутствуют указание на срок, в течение которого сотрудники органов внутренних дел обязаны принять какое-либо процессуальное решение в отношении информации, документов и материалов, обнаруженных (изъятых) в ходе проведения гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств (по тексту Проекта Инструкции данное оперативно-розыскное мероприятие именуется оперативным осмотром)**".

<49> [http:// alfa-expert.ru/ news_5.html](http://alfa-expert.ru/news_5.html)

2) **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 юридически закрепленных полномочий, предоставленных конкретному органу или должностному лицу в соответствии с предметом их ведения.

Диспозитивные нормы - это правила, дающие сторонам регулируемого отношения возможность самим определять путем заключения договора права и обязанности. Если же стороны не определили их, то такая норма восполняет пробелы в волеизъявлении сторон.

Ряд положений нормативных правовых актов определяет компетенцию органов, должностных лиц при помощи формулировок "**вправе**", "**может**", "**по усмотрению**". Разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает возможность для субъекта правоприменения в определенных случаях использовать полномочие как право, то есть не осуществлять его. В этих случаях уполномоченная сторона получает возможность неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не как обязанность совершения тех или иных действий. Рекомендуется уточнять порядок и условия исполнения данных полномочий. Включение определения компетенций по формуле "**вправе**" должно быть сведено к минимуму и должно находиться в строгой зависимости от определяемых законодательством условий.

Например, в Положении об организации и осуществлении перевозок пассажиров автомобильным транспортом по регулярным межмуниципальным маршрутам в пригородном и междугородном сообщениях в регионе, утвержденном Постановлением Правительства РБ от 19.10.2004, указано, что в открытии маршрута может быть отказано в случаях:

- представления документов не в полном объеме;
- неправильного оформления представленных документов;
- несоответствия маршрута требованиям Положения;
- осуществление до этого регулярных перевозок на заявленном маршруте и удовлетворения в полном объеме спроса населения в перевозках.

В переоформлении документов действующего маршрута может быть отказано в случаях:

- представления документов не в полном объеме;
- неправильного оформления представленных документов;
- несоответствия маршрута требованиям Положения.

Маршрут может быть закрыт или приостановлен в случаях:

- отказа перевозчика обслуживать маршрут;
- принятия Министерством строительства, архитектуры и транспорта РБ соответствующего решения, связанного с неоднократными нарушениями перевозчиком требований Положения;
- невозможности выполнить перевозку в сложных дорожных или метеорологических условиях.

В случае систематического несоблюдения перевозчиком требований, предъявляемых к

организации и осуществлению перевозок пассажиров автомобильным транспортом по автобусному маршруту общего пользования в пригородном (межрайонном) и междугородном сообщениях в Республике Башкортостан, Министерство строительства, архитектуры и транспорта РБ может принять решение о передаче права обслуживания маршрута другому перевозчику в порядке, установленном пунктом 3.1 Положения.

Формулировки "может быть", "может принять", "вправе" дают уполномоченному органу государственной власти Башкортостана полномочия, которые он способен использовать по собственному усмотрению <50>;

<50> Анализ коррупционных факторов в нормативных правовых актах исполнительной власти РБ по состоянию на 20 апреля 2009 г. // http://www.bashminjust.ru/edin/monit_zakon/5308.html.

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

Нормативные правовые акты или их проекты могут непосредственно или с предоставлением соответствующих прав уполномоченной стороне устанавливать для физических и юридических лиц запреты и ограничения либо, напротив, делать для них исключения и предоставлять преимущества, привилегии. Такие изменения объема прав могут быть необоснованными, если речь идет о дискреционных полномочиях уполномоченной стороны. Коррупционно опасным является любое изменение объема прав заявителя, процедура реализации которых ставится в зависимость от усмотрения уполномоченной стороны.

Пример наличия данного фактора можно найти в заключении независимого эксперта С.Е. Солнцева на Постановление главы администрации городского округа "Город Калининград" от 30 декабря 2009 г. N 2330 "Об утверждении Положения "О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов главы администрации городского округа "Город Калининград" и их проектов" <51>: "Действующая редакция 4.2. "Независимую экспертизу могут проводить научные учреждения или высшие учебные заведения соответствующего профиля, эксперты из числа ведущих ученых и специалистов, не принимавших непосредственного участия в подготовке проекта правового акта".

<51> Антикоррупционное сообщество экспертов // <http://kldrace.livejournal.com/1607.html#cutid1>.

Действующий п. 4.2 Положения содержит такой коррупционный фактор как выборочное изменение объема прав (подп. "в" и "г" п. 3 Методики). Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, согласно п. 4 которых независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства от 26 февраля 2010 г. N 96. Таким образом, подпунктом 4.2 Положения предусмотрено сужение круга лиц, имеющих право проводить независимую антикоррупционную экспертизу по сравнению с тем, что предусмотрено в федеральном антикоррупционном законодательстве;

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

Отсылочная норма - в тексте статьи нормативного правового акта (закона) содержится отсылка к другим статьям того же акта.

Бланкетная норма - в статье нормативного правового акта делается отсылка к другим нормативным актам, чаще всего подзаконным. Бланкетная норма характеризуется необоснованным переносом значительного объема правового регулирования в сферу действия актов нижестоящего уровня.

Наличие чрезмерной свободы нормотворчества проявляется в возможности регламентации важных вопросов нормативными правовыми актами более низкого уровня. Этот коррупционный фактор может быть выявлен путем проверки не только анализируемого проекта нормативного правового акта, но и принимаемых на его основе правовых актов нижестоящего уровня. Обычно на наличие данного

коррупциогенного фактора указывают содержащиеся в тексте нормативного правового акта или его проекта бланкетные нормы, сформулированные, например, таким образом: **"Порядок и сроки (тех или иных действий) определяются уполномоченным органом исполнительной власти (министерством, ведомством)".** Коррупционность данного фактора состоит в том, что конкретное регулирование тех или иных отношений, как правило, осуществляется органом исполнительной власти, что провоцирует соответствующий орган власти на создание выгодных ему условий, зачастую в ущерб интересам граждан.

Например, заключение антикоррупционной экспертизы проекта Федерального закона "Об обращении с радиоактивными отходами" <52> в качестве такого фактора указывает следующее: **"В проекте используется значительное количество отсылочных норм, которыми установление ряда ключевых для обеспечения безопасности и прозрачности правовых требований передается подзаконным актам. В том числе имеется двуступенчатое делегирование нормотворческих полномочий: порядок установления федеральных правил и норм делегируется Правительству РФ, а утверждение самих федеральных правил и норм Правительство РФ в свою очередь может делегировать иным органам, в том числе органу управления - ГК "Росатом", который в таком случае будет устанавливать правовые требования, адресованные в основном самой ГК "Росатом" и ее подведомственным организациям. Антикоррупционная экспертиза показала, что проектом предполагается чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, наличие бланкетных норм по значительному кругу ключевых вопросов, что может привести к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию законодателя. Проект также предполагает заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установлении общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона";**

<52> http://www.nuclearpolicy.ru/pravo/low_con/otxody/expert.shtml#up

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

Для обнаружения данного коррупциогенного фактора необходимо проанализировать правовой акт, определяющий компетенцию органа власти, должностного лица в установленной сфере, после чего оценить, насколько принятие анализируемого нормативного правового акта (отдельных его норм), соответствует полномочиям органа.

Приведем пример: **В 10 нормативных правовых актах Алтайского края, принятых в форме административных регламентов, выявлен коррупциогенный фактор - превышение компетенции органа государственной власти Алтайского края в сфере нормотворческой деятельности. Наличие указанного коррупциогенного фактора обусловлено изменением федерального законодательства, касающегося сферы деятельности органов государственной власти субъектов РФ по реализации полномочий РФ, переданных указанным органам федеральным законом. Так, Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. N 365-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления" (далее - Федеральный закон) установлено право высшего должностного лица субъекта РФ, впредь до утверждения федеральными органами административных регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных субъектам РФ полномочий (в частности, в сфере образования, здравоохранения, лесных отношений, водных отношений), утверждать соответствующие административные регламенты, которые не могут противоречить нормативным правовым актам РФ. В процессе проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов органов исполнительной власти Алтайского края, утвердивших административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий РФ в области образования, здравоохранения, лесных и водных отношений, установлено, что органы государственной власти края, приняв данные административные регламенты, превысили установленную законом компетенцию, поскольку в соответствии с вышеназванным Федеральным законом до утверждения уполномоченными федеральными органами исполнительной власти административных регламентов в сфере переданных полномочий РФ право утверждать такие административные регламенты предоставлено только высшему должностному лицу субъекта РФ <53>;**

<53> Практика проведения Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Алтайского края и их

проектов от 25 мая 2010 г. // http://www.minjust22.ru/news/praktika_provedeniya_uprav.html.

6) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Пробел в праве - отсутствие в действующем законодательстве нормативных предписаний в отношении жизненных обстоятельств, которые находятся в сфере правового регулирования и требуют юридического воздействия. Этот коррупциогенный фактор выражается в отсутствии правового регулирования, что создает возможность произвольного восполнения пробела на практике.

Для обнаружения пробела в регулировании требуется системный подход к нормативному правовому акту либо к его проекту. Необходимо выяснить, как реализуются цели и задачи нормативного правового акта или его проекта, все ли они раскрываются и детализируются.

Наиболее распространенными коррупциогенными факторами, основанными на наличии пробелов в правовом регулировании, является отсутствие:

- запретов и ограничений для органов власти (должностных лиц);
- административных процедур;
- аукционных (конкурсных) процедур;
- механизмов ответственности органов власти (должностных лиц) за противоправные действия, в том числе применение общей формулировки "несет ответственность в установленном законодательством порядке";
- контроля за деятельностью органов власти (должностных лиц);
- режима информационной открытости органов власти; и т.п.

В качестве примера приведем экспертное заключение по результатам антикоррупционной экспертизы проекта Закона Ульяновской области "О содержании домашних животных в Ульяновской области" <54> А.Ф. Павлова, согласно которому п. 1 ст. 1 Закона устанавливает, что он регулирует отношения в сфере содержания домашних животных на территории Ульяновской области, устанавливает правила их содержания и ответственность за нарушение установленных Законом правил.

<54> http://www.anticorrupt-ul.ru/expert/app_praivit/500.html

Статья 137 ГК РФ гласит, что к животным применяются общие правила об имуществе постольку, поскольку законом (Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире") или иными правовыми актами не установлено иное.

В настоящее время отсутствует федеральное законодательство, регламентирующее содержание домашних животных и рекомендующее принять данное законодательство на уровне субъекта РФ.

Таким образом, принятие субъектом РФ данного Закона рассматривается как заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, что согласно п. "е" ч. 3 Методики является коррупциогенным фактором;

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

Процедура - это официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-либо <55>. Административные процедуры - это установленные нормативными правовыми актами регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность, порядок рассмотрения и разрешения административных дел.

<55> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 616.

Необоснованное отсутствие в нормативном правовом акте или его проекте процедуры принятия решений (совершения административного действия) уполномоченной стороной повышает риск коррупции. Упорядочить осуществление полномочий рекомендуется нормативной регламентацией порядка и сроков принятия соответствующих решений (совершения административных действий). Осуществление некоторых видов полномочий предполагает возможное наличие нескольких заинтересованных субъектов, претендующих на предоставление конкретного права. В этом случае нормативный правовой акт или его проект, предусматривающий проведение конкурсных процедур, способен снизить вероятность субъективного подхода и риск коррупции.

В качестве **иллюстрации** данного фактора приведем заключение независимого эксперта С.Е. Солнцева на Постановление главы администрации городского округа "Город Калининград" от 30 декабря

2009 г. N 2330 "Об утверждении Положения "О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов главы администрации городского округа "Город Калининград" и их проектов" <56>: "Действующая редакция 2.3. "Рабочая группа имеет право: запрашивать в установленном порядке у руководителей структурных подразделений администрации, муниципальных предприятий и учреждений, общественных объединений необходимую информацию по существу проводимой экспертизы; привлекать в установленном порядке специалистов структурных подразделений администрации, муниципальных предприятий и учреждений, общественных объединений в целях реализации своих полномочий". В данной норме отсутствуют административные процедуры, определяющие порядок привлечения общественных объединений рабочей группой в целях реализации полномочий ее полномочий и порядка запроса информации по существу проводимой антикоррупционной экспертизы. Отсутствие административных процедур является одним из коррупциогенных факторов и требует устранения из текста нормативного правового акта";

<56> Антикоррупционное сообщество экспертов // <http://kldrace.livejournal.com/1607.html#cutid1>.

8) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Конкурсные (аукционные) процедуры применяются для регулирования общественных отношений, связанных с предоставлением, распределением, выделением средств, производственных, природных ресурсов, имущества или имущественных права РФ, субъектов РФ юридическим и физическим лицам. Конкурсные (аукционные) процедуры закрепляют ряд преимуществ, позволяющих значительно снизить коррупционные риски: максимальная открытость принятия решения, возможность выбора наиболее оптимального, выгодного предложения из максимального количества данных предложений.

Примером может служить следующая экспертиза. По результатам правовой и антикоррупционной экспертизы трех нормативных правовых актов Алтайского края, регулирующих общественные отношения в сфере предпринимательской деятельности, выявлены несоответствия федеральному законодательству и коррупциогенные факторы в части отказа от конкурсных процедур при предоставлении субъектам предпринимательской деятельности преимущественных прав на занятие определенным видом деятельности (автомобильные перевозки), предоставлении преференций на получение грантов для открытия бизнеса и прав пользования нежилыми помещениями и предоставления услуг бизнес-инкубатором. В указанных актах допускалось предоставление прав одному претенденту без проведения конкурсных процедур в случаях, если другие претенденты, подавшие заявки на участие в конкурсе, не отвечали установленным требованиям и критериям <57>.

<57> Практика проведения Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Алтайского края и их проектов от 25 мая 2010 г. // http://www.minjust22.ru/news/praktika_provedeniya_uprav.html.

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

1) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Когда нормативный правовой акт, проект нормативного правового акта устанавливает условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, но настолько обременительные, что они превышают доступный для субъекта уровень, риск возникновения коррупционных отношений возрастает.

К данной категории коррупционно опасных факторов относятся такие нормы права, которые требуют от субъекта правоотношений слишком больших материальных и временных затрат при прохождении разрешительных, регистрационных и иных процедур. Данный коррупциогенный фактор проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий. Обнаружить этот фактор можно в формулировке требований к заявителю при анализе перечня документов, представление которых необходимо для реализации права, совершения (отказа в совершении) действий уполномоченной стороной.

Примером такого фактора может служить положение Постановления главы города Каменск-Уральский "О порядке выдачи разрешения на регистрацию брака", согласно которому несовершеннолетний гражданин (гражданка) при получении разрешения на досрочное заключение брака обязан был представить заявления от родителей с просьбой о выдаче такого разрешения. В отсутствие заявления от родителей в предоставлении разрешения на регистрацию

брака могло быть отказано. Между тем Семейным кодексом РФ такой документ, как заявление от родителей, при выдаче разрешения на брак между не достигшими совершеннолетия гражданами не предусматривается <58>.

<58> http://www.prokuratura.ur.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2050&Itemid=39

Коррупционная опасность нормы повышается, если такой перечень:

а) открытый, то есть не носит исчерпывающий характер;
б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах;

в) содержит субъективно-оценочные основания отказа, например, в форме: **"представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме"**;

2) **злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.**

Случаи предоставления заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий, сопровождаемые отсутствием их четкой регламентации, могут прикрывать на деле возможность дискреционного поведения уполномоченной стороны, которая в этих условиях имеет возможность принимать решения по своему усмотрению. Анализ возможного выбора способа или срока совершения действий субъектом права надлежит проводить во взаимосвязи с последующими за указанными действиями полномочиями уполномоченной стороны. Например, согласно п. 2 ч. 1 ст. 13 проекта Федерального закона "О полиции" <59> **сотрудник полиции имеет право проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении их дела об административном правонарушении, а равно если имеются достаточные основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом; проверять у граждан, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) на совершение определенных действий или на осуществление определенной деятельности, контроль за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством РФ, а также проверять иные документы.** Законопроект не разъясняет, что понимается под "иными документами", поэтому сотрудник на свое усмотрение может проверить абсолютно любые (какие ему захочется) документы;

<59> <http://zakonproekt2010.ru/section-2#clause-5>

3) **юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.**

Нормативный правовой акт или его проект должны отвечать правилам юридической техники, излагаться четким и ясным языком. Повышает риск коррупции использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, допускающих различные трактовки. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может искажать смысл положений нормативных правовых актов, что повышает вероятность произвольного применения норм. Недопустимы неопределенные нормы, которые устанавливают юридическую ответственность.

Примером проявления данного коррупциогенного фактора может стать ч. 4 ст. 9 законопроекта "О полиции", согласно которой **сотрудник полиции, обращаясь с требованием к гражданину или осуществляя действия, ограничивающие права и свободы гражданина, обязан предъявить служебное удостоверение, кроме случаев, когда такое предъявление невозможно либо неуместно.** Данное положение предоставляет право сотруднику не предъявлять удостоверение вообще, так как невозможность или неуместность являются понятиями оценочными, определяемыми в каждом конкретном случае. Здесь можно было бы вместо этих терминов указать, например: "...кроме случаев, когда такое предъявление невозможно вследствие внезапности посягательства на сотрудника со стороны гражданина".

При этом на законодательном уровне не устанавливается обязанность эксперта выявить все коррупциогенные факторы в каждом акте или его проекте. Эксперт может выявить только часть коррупциогенных факторов, и не всегда это будет являться свидетельством его тенденциозности, это может быть и проявлением его некомпетентности во всех аспектах правоотношений, регулируемых данным нормативным правовым актом. Эксперт нашел один коррупциогенный фактор и обратил на него внимание, предложив способ его устранения. Если он не заметил иные факторы, то умысел доказать не всегда возможно и не всегда имеет смысл. Хотя в этом случае может быть и проблема лоббирования

интересов.

По итогам антикоррупционных экспертиз, проведенных Минюстом России и Генеральной прокуратурой России, можно сделать вывод, что **наиболее часто встречающимися коррупционными факторами** являются широта дискреционных полномочий органов (около 75%), наличие бланкетных и отсылочных норм (5%), юридико-лингвистической неопределенности (5%), правовые пробелы (5%) <60>. К сожалению, анализ коррупционных факторов, выявленных независимыми экспертами, привести сложно по причинам, изложенным нами в данном пособии.

<60> Уманская В.П. Антикоррупционная экспертиза правовых актов: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. 2010. N 4. С. 177.

Глава 3. ПРАВОВОЙ СТАТУС НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТА, УПОЛНОМОЧЕННОГО НА ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

3.1. Аккредитация независимых экспертов и ее аннулирование

В качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы, могут быть аккредитованы **2 группы лиц**:

- 1) физические лица;
- 2) юридические лица.

В силу того что антикоррупционное законодательство не содержит требований к независимому эксперту, касающихся наличия или отсутствия гражданства Российской Федерации, **в качестве физических лиц в данном случае могут выступать**:

1) **граждане Российской Федерации**. При этом под **гражданством Российской Федерации** понимается устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" <61> **гражданами Российской Федерации являются**:

<61> СЗ РФ. 2002. N 22. Ст. 2031.

- лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу указанного Федерального закона;

- лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с указанным Федеральным законом.

Гражданство Российской Федерации может быть приобретено:

- по рождению;
- в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- по иным основаниям;

2) **иностранцы граждане**, т.е. физические лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и имеющие доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства <62>;

<62> Абзац 2 п. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

3) **лица без гражданства**, т.е. физические лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и не имеющие доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства <63>.

<63> Абзац 3 п. 1 ст. 2 Федерального закона от 25.07.2002 N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

При этом следует отметить, что в настоящее время из 773 аккредитованных независимых экспертов - физических лиц нет ни одного иностранного гражданина или лица без гражданства <64>.

<64> Официальный сайт Министерства юстиции РФ: <http://www.minjust.ru> (по состоянию на 19 сентября 2010 г.).

Понятие юридического лица дано в ст. 48 ГК РФ <65>. Согласно названной статье **юридическим лицом** признается 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.

<65> СЗ РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.

В качестве независимых экспертов среди юридических лиц могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации.

К **коммерческим организациям** относятся те, которые преследуют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, а к **некоммерческим** - организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками <66>.

<66> Часть 1 ст. 50 Гражданского кодекса РФ.

В качестве независимых экспертов - коммерческих организаций на данный момент аккредитованы 48 (из 145) <67> организаций. **Из них:**

<67> По состоянию на 19 сентября 2010 г.

1) 10 закрытых акционерных обществ:

- акционерное общество закрытого типа "Адвокат ФРЕММ";
- закрытое акционерное общество "Аудит и реструктуризация коммерческих организаций - аудит";
- закрытое акционерное общество "Аудиторско-консультационная группа "Развитие бизнес-систем";
- закрытое акционерное общество "Консалтинг и Прокьюремент";
- закрытое акционерное общество "Лигас Дифенс Департамент";
- закрытое акционерное общество "Международный консультативно-правовой центр по налогообложению";
- закрытое акционерное общество "Юрэнергосервис";
- закрытое акционерное общество "Финансово-правовой альянс";
- закрытое акционерное общество "Аудиторская фирма "ФИНАНСЫ-Н";
- закрытое акционерное общество "Региональная правовая компания";

2) 35 обществ с ограниченной ответственностью:

- общество с ограниченной ответственностью "Центр экономических проектов";
- общество с ограниченной ответственностью "Центр независимой экспертизы собственности";
- общество с ограниченной ответственностью "Арбат-Финанс";
- общество с ограниченной ответственностью "Аудиторско-консалтинговая группа "Новгородаудит";
- общество с ограниченной ответственностью "Баланс интересов";
- общество с ограниченной ответственностью "ВнешЭкономАудит. Консалтинг";
- общество с ограниченной ответственностью "Дальневосточная юридическая фирма";
- общество с ограниченной ответственностью "Деловой центр "Сова";
- общество с ограниченной ответственностью "Городское юридическое бюро";
- общество с ограниченной ответственностью "Группа компаний "Консалтум";
- общество с ограниченной ответственностью "Институт территориального развития";
- общество с ограниченной ответственностью "Межрегиональное налоговое Агентство";
- общество с ограниченной ответственностью "Межрегиональное бюро судебных экспертиз им. Сикорского";
- общество с ограниченной ответственностью "Памеко";
- общество с ограниченной ответственностью "Консалтинговая группа "Тензор";
- общество с ограниченной ответственностью "Интеллект СЛК";
- общество с ограниченной ответственностью "Консультационно-аудиторская фирма "Аудитор-Ч";
- общество с ограниченной ответственностью "РК Алмаз Групп";
- общество с ограниченной ответственностью "Научно-производственное предприятие "Резонанс";
- общество с ограниченной ответственностью "Научно-производственная фирма "Центр экономики и ценообразования в строительстве";
- общество с ограниченной ответственностью "Самета - Налоговый и Правовой Консалтинг";
- общество с ограниченной ответственностью "Север-Лекс";
- общество с ограниченной ответственностью "Столичный юридический центр "Бизнес и право";
- общество с ограниченной ответственностью "Технологический институт энергетических исследований, диагностики и неразрушающего контроля "Вемо";
- общество с ограниченной ответственностью "Управляющая компания "Независимые директора";
- общество с ограниченной ответственностью "Уралпроект";

- общество с ограниченной ответственностью "Центр прикладной экономики";
- общество с ограниченной ответственностью "Энергетическая группа ГПБ";
- общество с ограниченной ответственностью "РАЙТМАРК ГРУП";
- общество с ограниченной ответственностью "Юридическая фирма";
- общество с ограниченной ответственностью "Научно-практический центр экономики и права "Аудиторская служба "Экономика";
- общество с ограниченной ответственностью "Авантаж Аудит";
- общество с ограниченной ответственностью "АльянсКонсалтинг Групп";
- общество с ограниченной ответственностью "Аналитическая группа "Эксперт";
- общество с ограниченной ответственностью "Юридическая компания РИМ";

3) 3 открытых акционерных общества:

- открытое акционерное общество "ВНИИ полиграфии (АО ИНПОЛ)";
- открытое акционерное общество "Магнитогорский металлургический комбинат" (ОАО ММК);
- открытое акционерное общество "Многопрофильная компания "Аганнефтегазгеология".

Некоммерческие организации, аккредитованные в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, можно разделить на следующие виды:

1) автономные некоммерческие организации. К ним относятся:

- автономная некоммерческая организация "Международный исследовательский институт";
- автономная некоммерческая организация "Республиканский научно-исследовательский институт интеллектуальной собственности";
- автономная некоммерческая организация "Санкт-Петербургский научно-практический институт психологии толерантности";
- автономная некоммерческая организация "Учебно-консалтинговый центр "Лицей";
- автономная некоммерческая организация "Юридическая консультативная фирма "Г.Г.П.У.";
- автономная некоммерческая образовательная организация "Современный экономический институт";
- автономная некоммерческая организация "Научно-исследовательский институт стратегических исследований";
- автономная некоммерческая организация "Комитет ветеранов службы безопасности, госбезопасности, участников локальных войн и противодействия коррупции";

2) ассоциации и гильдии:

- Астраханское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- Ассоциация международных автомобильных перевозчиков (аСМаП);
- Волгоградское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- Гильдия российских адвокатов;
- Дагестанское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- Калужское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- Кировское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- Красноярское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- Липецкое региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- Марийское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- межрегиональная ассоциация правозащитных организаций "Агора";
- Московское областное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- некоммерческая организация "Межрегиональная Ассоциация инженеров-сметчиков";
- некоммерческая организация "Совет (Ассоциация) муниципальных образований Оренбургской области";
- Новгородское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- Орловское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- Ростовское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация

- юристов России";
- Ставропольское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
 - Тамбовское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
 - Удмуртское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
 - Чувашское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
 - Ямало-Ненецкое региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
 - Ассоциация лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья;
 - Ивановское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
 - Краснодарское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
 - Магаданское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
 - Пермское отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
 - Рязанское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
 - Свердловское региональное отделение Общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России";
- 3) торгово-промышленные палаты:**
- Волжская торгово-промышленная палата;
 - Московская торгово-промышленная палата, некоммерческая организация - торгово-промышленная палата;
 - Новороссийская торгово-промышленная палата;
 - Торгово-промышленная палата Ростовской области;
 - Торгово-промышленная палата Саратовской области;
 - Торгово-промышленная палата г. Дзержинский;
 - Торгово-промышленная палата Нижегородской области;
 - Торгово-промышленная палата г. Тольятти;
 - Курская торгово-промышленная палата;
 - Ленинградская областная торгово-промышленная палата;
 - Пятигорская торгово-промышленная палата;
 - Смоленская торгово-промышленная палата;
 - Торгово-промышленная палата Республики Мордовия;
- 4) учреждения:**
- государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Орловский государственный технический университет";
 - государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Уральская государственная юридическая академия";
 - государственное учреждение Свердловской области "Уральский институт регионального законодательства";
 - муниципальное учреждение "Правовое управление";
 - негосударственное образовательное учреждение "академия безопасности и специальных программ";
 - негосударственное образовательное учреждение "Мурманский гуманитарный институт";
 - негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Российская академия адвокатуры и нотариата (Институт)";
 - негосударственное учреждение науки "Совет по комплексным правовым исследованиям";
 - областное государственное научно-исследовательское учреждение "Институт законодательства и правовой информации";
 - муниципальное учреждение "Управление делами администрации Елизовского муниципального района";
 - муниципальное учреждение "Управление экономического развития администрации Елизовского муниципального района";
 - Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина";
 - Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального

образования "Челябинский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации";

- государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Байкальский государственный университет экономики и права";

- государственное учреждение "Государственный экспертный институт регионального законодательства";

- негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Санкт-Петербургская юридическая академия";

- Самарское региональное общественное учреждение "Комитет земельно-экологического контроля";

5) коллегии адвокатов:

- коллегия адвокатов "Карабаев и партнеры г. Москва";

- коллегия адвокатов "Муранов, Черняков и партнеры";

- коллегия адвокатов "Юков, Хренов и партнеры";

- межтерриториальная коллегия адвокатов "Клишин и партнеры";

- некоммерческая организация Московская коллегия адвокатов "Князев и партнеры";

6) иные некоммерческие организации:

- Волгоградское региональное отделение Межрегиональной общественной организации "Центр противодействия коррупции в органах государственной власти";

- Земельно-правовой фонд Курской области;

- межрегиональная профсоюзная организация "Профессиональный союз работников аудиторских, оценочных, экспертных и консалтинговых организаций";

- межрегиональная общественная организация "Межрегиональный комитет по борьбе с организованной преступностью, экстремизмом и коррупцией";

- некоммерческая организация "Институт развития нотариата";

- некоммерческое партнерство "Институт профессиональных аудиторов";

- некоммерческое партнерство "Саморегулируемая организация деятельности кадастровых инженеров";

- Общероссийская общественная организация "Союз маркшейдеров России";

- Общероссийский общественный фонд помощи и содействия ветеранам МВД РФ;

- общественная организация "Союз юристов Москвы";

- Общероссийский союз общественных объединений "Общественный комитет содействия безопасности России";

- Орловская областная общественная организация "Департамент судебной экспертизы, технических исследований и правовой коррупции";

- Объединение профсоюзов России СОЦПРОФ - Общероссийское объединение профсоюзов;

- Профессиональный союз работников аудиторских, оценочных, экспертных и консалтинговых организаций;

- Чувашский региональный общественный фонд "Сура";

- Главное управление внутренних дел по Челябинской области;

- некоммерческое партнерство "Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования";

- региональное отделение Межрегиональной общественной организации "Центр противодействия коррупции в органах государственной власти" по Республике Бурятия.

Если проанализировать возможные причины, почему физические и юридические лица могут быть заинтересованы в получении аккредитации в качестве независимых экспертов, то, на наш взгляд, можно назвать такие, как:

- для юристов областных и городских администраций возможность поучаствовать в экспертизе федеральных правовых актов, затрагивающих интересы региона;

- для частных юристов аккредитация в качестве независимых экспертов может способствовать расширению клиентской базы;

- желание стать участником процесса правотворчества, в особенности на региональном и муниципальном уровнях;

- привлекательность нового статуса;

- возможность для демагогических высказываний об антикоррупционной политике государства и т.п.;

- участие в экспертизах - хорошая площадка для общественной активности в своих городах и областях;

- сбор практического материала для научной работы, разработки предложений по совершенствованию правотворческой деятельности и т.п. - для преподавателей вузов, научных институтов;

- другие причины.

Для лиц, подлежащих аккредитации в качестве независимых экспертов, устанавливаются определенные требования. На законодательном уровне такие требования были определены Правилами проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции <68>. Данные Правила утратили силу в связи с принятием Постановления Правительства РФ N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", которым утверждаются Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов <69>, но Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, утвержденное Приказом Минюста России от 31 марта 2009 г. N 92 <70>, отсылает именно к этим требованиям. Поэтому в связи с тем, что иных требований для независимых экспертов пока не установлено, следует руководствоваться именно этими.

<68> Постановление от 5 марта 2009 г. N 195 "Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" // СЗ РФ. 2009. N 10. Ст. ст. 1240, 1241.

<69> СЗ РФ. 2010. N 10. Ст. 1084.

<70> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. N 17.

Требования различаются в зависимости от того, подлежит ли аккредитации в качестве эксперта физическое или юридическое лицо.

Для **физических лиц** обязательным требованием является наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет, а для **юридических** - наличие в штате не менее 3 сотрудников, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет. Под высшим профессиональным образованием понимается любое высшее образование (а не только юридическое), которое может быть подтверждено дипломом о высшем профессиональном образовании. В настоящее время в Российской Федерации устанавливаются **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.

Соответственно, сроки освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования по очной форме обучения составляют:

1) для получения квалификации (степени) "бакалавр" - 4 года;

2) для получения квалификации (степени) "специалист" - не менее 5 лет;

3) для получения квалификации (степени) "магистр" - 2 года <71>.

<71> Статья 6 Федерального закона от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" // СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4135.

Следует отметить, что получить аккредитацию в качестве независимого эксперта могут только лица, имеющие высшее профессиональное образование, подтвержденное документом государственного образца <72>.

<72> Пункт 6 Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Что касается стажа по специальности, то устанавливается только требование, что он должен быть не менее 5 лет. При этом законодательно не установлено, должен ли эксперт работать по профессии (или вообще работать) на момент получения аккредитации или подачи документов.

Аккредитацию физических и юридических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы, осуществляет Минюст России. Для аккредитации потенциальный эксперт должен подать в Минюст России определенные Положением об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность. Перечень

этих документов для физических и юридических лиц различается.

Согласно п. 4 названного Положения для получения аккредитации физическое лицо представляет в Минюст России лично или по почте (имеется в виду почта России, а не электронная почта):

1) **заявление об аккредитации**, составленное в произвольной форме, с обязательным 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 в обязательном порядке должно быть подписано лицом и должна быть проставлена дата.

Заявление, например, может выглядеть следующим образом:

| |
|---|
| <p>Министру юстиции Российской Федерации Коновалову Александру Владимировичу</p> <p>Иванова Ивана Ивановича, проживающего по адресу: _____</p> <p>Е-mail: _____</p> <p>Заявление об аккредитации физического лица</p> <p>Прошу аккредитовать меня в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность. Все необходимые документы прилагаются.</p> <p>_____ (дата) _____ (подпись)</p> |
|---|

2) **копию документа государственного образца о высшем профессиональном образовании.**

Документы государственного образца имеет право выдавать выпускникам только высшее учебное заведение, имеющее государственную аккредитацию <73>. В качестве документа об образовании в данном случае могут выступать:

<73> Часть 2 ст. 7 Федерального закона от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

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

3) **копию трудовой книжки** - для подтверждения наличия профессионально стажа;

4) **копию документа, удостоверяющего личность.** Положение не указывает, какой именно документ, удостоверяющий личность, должен быть предъявлен в Минюст России. Поэтому из смысла закона следует, что представлен может быть любой документ. При этом, естественно, основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации, является **паспорт гражданина Российской Федерации** <74>. В соответствии с п. 1 Положения о **паспорте гражданина Российской Федерации** <75> **паспорт** обязаны иметь все **граждане** Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации. Кроме паспорта, на территории Российской Федерации для граждан Российской Федерации **такими документами являются:**

<74> Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. N 232 "Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. N 11. Ст. 1301.

<75> Утверждено Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. N 828 // СЗ РФ. 1997. N 28. Ст. 3444.

- военный билет, временное удостоверение, выдаваемое взамен военного билета, или

удостоверение личности (для лиц, которые проходят военную службу);

- временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, выдаваемое на период оформления паспорта в порядке, утверждаемом Правительством РФ;

- документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, по которому гражданин Российской Федерации осуществляет въезд в Российскую Федерацию в соответствии с Федеральным законом, регулирующим порядок выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию (для лиц, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации);

- паспорт моряка (удостоверение личности моряка).

В соответствии со ст. 7 Закона РФ от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" <76> основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию, признаются:

<76> СЗ РФ. 1996. N 34. Ст. 4029.

- 1) паспорт;
- 2) дипломатический паспорт;
- 3) служебный паспорт;
- 4) паспорт моряка (удостоверение личности моряка).

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются:

- 1) паспорт иностранного гражданина;
- 2) иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Документом, удостоверяющим личность иностранного гражданина, может быть **дипломатический паспорт**. Он выдается гражданам, которые в соответствии с Венской конвенцией 1961 г. о дипломатических сношениях <77> и другими международными договорами при выезде за пределы территории государства для исполнения возложенных на них служебных обязанностей обладают дипломатическим иммунитетом.

<77> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXIII. М., 1970. С. 136 - 148.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

- 1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;
- 2) разрешение на временное проживание - это подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное:

- в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства; либо

- в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность;

3) вид на жительство - документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию;

4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором РФ в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства (свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации, по существу, удостоверение беженца).

Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, не требует, чтобы представленные физическим лицом копии документов были заверены нотариально или иным каким-либо образом.

Перечень документов, необходимых для аккредитации юридического лица в качестве независимого эксперта, отличается от аналогичного перечня для физических лиц. Первое отличие заключается в том, что копии документов, представленных в Минюст России, должны быть **заверены** <78>. **Заверению подлежат:**

<78> Пункт 3 Положения об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность.

1) копии документов, удостоверяющих личности сотрудников организации, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет;

2) копии документов государственного образца о высшем профессиональном образовании сотрудников организации, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет;

3) копии трудовых книжек сотрудников организации, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет.

Второе отличие заключается в содержании заявления. Такое заявление составляется в произвольной форме и должно быть подписано руководителем организации с проставлением даты и заверенное оттиском печати организации, с обязательным указанием почтового адреса, по которому должен быть направлен ответ, и адреса электронной почты в случае, если экспертные заключения будут направляться в виде электронного сообщения (документа).

Такое заявление может, например, выглядеть следующим образом:

| |
|--|
| Министру юстиции Российской Федерации Коновалову Александру Владимировичу |
| Название юридического лица Юридический адрес: _____ |
| Ф.И.О. руководителя _____ |
| E-mail: _____ |
| Заявление об аккредитации юридического лица |
| Прошу аккредитовать юридическое лицо |
| _____ |
| (организационно-правовая форма и полное наименование |
| _____ |
| юридического лица) |
| в качестве независимого эксперта, уполномоченного на |
| проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и |
| и иных документов на коррупциогенность. |
| Все необходимые документы прилагаются. |
| _____ |
| (дата) |
| _____ |
| (подпись руководителя) |
| печать |

К заявлению помимо копии документов, удостоверяющих личности сотрудников организации, документов государственного образца о высшем профессиональном образовании сотрудников организации, трудовых книжек сотрудников организации, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет, **прилагаются**:

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 5 лет.

По результатам рассмотрения представленных документов Министерство юстиции РФ в течение 20 рабочих дней с даты поступления в центральный аппарат Минюста документов принимает **одно из следующих решений**:

1) **решение об аккредитации**. В этом случае издается распоряжение Минюста России об аккредитации юридического или физического лица в качестве независимого эксперта за подписью

первого заместителя Министра юстиции РФ, а независимому эксперту выдается **свидетельство** об аккредитации юридического лица в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупционность, или **свидетельство** об аккредитации физического лица в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупционность. Формы таких свидетельств приведены в приложениях N 1 и N 2 к Положению об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупционность. Срок действия такого свидетельства - 5 лет. Механизм продления этого срока или повторной аккредитации в настоящее время законодательно не установлен;

2) **решение об отказе в аккредитации**. Основаниями отказа являются:

а) отсутствие высшего профессионального образования и (или) стажа работы по специальности не менее 5 лет - для физического лица, наличие менее трех сотрудников, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет, - для юридических лиц;

б) непредставление или ненадлежащее оформление документов. Данное основание имеет место в случаях, когда представлен неполный перечень необходимых для аккредитации физического или юридического лица документов и/или представлены все документы, но отсутствует, например, дата или подпись на заявлении, не заверены копии документов (для юридического лица) и т.п. При отказе в аккредитации в адрес заявителя направляется письмо за подписью первого заместителя Министра юстиции РФ с указанием причин, послуживших основанием для принятия такого решения.

Информация об аккредитации юридических и физических лиц размещается на официальном сайте Минюста России в сети Интернет. Адрес сайта: <http://www.minjust.ru> (вкладка "Противодействие коррупции, антикоррупционная экспертиза").

Аккредитация в качестве независимого эксперта может быть **аннулирована** в добровольном или принудительном порядке. **Добровольное** аннулирование имеет место, когда физическое или юридическое лицо отказывается добровольно от аккредитации. Механизм такого отказа законодательно не установлен. Вероятно, лицо желающее отказаться от аккредитации, должно обратиться в Минюстерство юстиции РФ с заявлением, содержащим просьбу об аннулировании аккредитации, и Минюст России не имеет право отказать в аннулировании.

Заявление об аннулировании аккредитации для физического лица, например, может выглядеть следующим образом:

| | |
|--|-----------|
| Министру юстиции Российской Федерации Коновалову Александру Владимировичу | |
| Иванова Ивана Ивановича, проживающего по адресу: _____ | |
| E-mail: _____ | |
| Заявление об аннулировании аккредитации физического лица | |
| Прошу аннулировать полученную аккредитацию в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупционность (свидетельство N _____ от _____). | |
| _____ | _____ |
| (дата) | (подпись) |

Для юридического лица:

| | |
|--|--|
| Министру юстиции Российской Федерации Коновалову Александру Владимировичу | |
| Название юридического лица Юридический адрес: _____ | |

| | |
|--|------------------------|
| _____ | |
| Ф.И.О. руководителя _____ | |
| E-mail: _____ | |
| Заявление об аккредитации юридического лица | |
| Прошу аннулировать полученную аккредитацию юридического лица | |
| _____ | |
| (организационно-правовая форма и полное наименование | |
| юридического лица) | |
| в качестве независимого эксперта, уполномоченного на | |
| проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и | |
| иных документов на коррупциогенность. | |
| _____ | _____ |
| (дата) | (подпись руководителя) |
| | печать |

Принудительное аннулирование имеет место в случае непроведения экспертизы на коррупциогенность более 2 лет. При этом для того, чтобы аккредитация не была аннулирована, достаточно проведение хотя бы одной экспертизы в течение названного периода. Вопрос о возможности или невозможности получения вновь аккредитации лицу, у которого свидетельство было аннулировано из-за его бездействия в течение 2 лет, также не нашел своего ответа в законодательстве.

При принятии решения об аннулировании аккредитации издается распоряжение Министерства юстиции РФ за подписью первого заместителя Министра юстиции РФ и делается запись в журнале Минюста России по учету выдачи свидетельств об аккредитации. В течение двух рабочих дней после издания Минюстом России распоряжения об аннулировании аккредитации в адрес юридического или физического лица направляется соответствующее письмо.

Информация об аннулировании аккредитации также размещается на официальном сайте Минюста России в сети Интернет.

3.2. Права и обязанности независимых экспертов

Основное право и одновременно обязанность независимого эксперта заключается в проведении **независимой антикоррупционной экспертизы**.

Право независимых экспертов на проведение экспертизы установлено в ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", согласно которой институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами РФ, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Независимость эксперта означает, что эксперт:

- 1) не находится в подчинении органов власти;
- 2) не может проводить экспертизу на нормативный правовой акт или его проект, разработчиком которого он является;
- 3) дает заключение, основываясь на результатах проведенных исследований в соответствии со своими специальными знаниями.

Не допускается воздействие на эксперта со стороны органов власти в целях получения заключения.

Исходя из содержания положения ст. 5 названного Закона, экспертизе подлежат:

- 1) действующие на территории Российской Федерации нормативные правовые акты;
- 2) проекты нормативных правовых актов.

Не проводится экспертиза отмененных или признанных утратившими силу актов.

Следует отметить, что в действующем законодательстве отсутствует определение понятия "нормативный правовой акт". Вместе с тем в юридической доктрине принято исходить из того, что **нормативный правовой акт** - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в

определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение <79>.

<79> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 ноября 1996 г. N 781-II ГД "Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. N 49. Ст. 5506.

Проект нормативного правового акта - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, который еще не прошел все необходимые процедуры для его принятия. Так, например, датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции <80>, а под принятым федеральным законом по смыслу ч. 1 ст. 107 Конституции РФ понимаются:

<80> Статья 2 Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" // СЗ РФ. 1994. N 8. Ст. 801.

- 1) законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с ч. ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 105 Конституции РФ;
- 2) законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ;
- 3) законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ <81>.

<81> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. N 10-П "По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации" // СЗ РФ. 1996. N 18. Ст. 2253.

Независимые эксперты имеют право проводить экспертизу, исходя из смысла п. п. 5, 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:

1) **на проекты федеральных законов и действующие федеральные законы.** Под **федеральным законом** понимается федеральный законодательный акт РФ, принимаемый в соответствии с Конституцией РФ законодательным (представительным) органом государственной власти или референдумом по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

2) **на проекты указов Президента РФ и действующие указы.** Указы Президента РФ - это изданные в соответствии со ст. 90 Конституции РФ нормативные правовые акты, определяющие основные направления внутренней и внешней политики;

3) **на проекты постановлений Правительства Российской Федерации и действующие постановления.** Постановления Правительства РФ - это акты, имеющие нормативный характер. Они подписываются председателем Правительства и подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера <82>;

<82> Статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

4) **на проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов и принятые концепции и технические задания.** Концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены:

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 РФ, федеральных конституционных законов и системообразующих законов РФ, 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 неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования должна также содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований;

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

Проект технического задания на разработку законопроекта должен содержать следующие разделы:

а) основание разработки законопроекта, его форма, вид и рабочее наименование - указывается 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 случае проведения конкурса среди разработчиков законопроекта в разделе указываются только основные требования к разработчику: наличие соответствующей квалификации, опыта работы в определенной сфере и т.п. Заказчиком является, как правило, федеральный орган исполнительной власти, ответственный за разработку законопроекта. По законопроектам, имеющим особо важное значение, заказчиком может выступать Правительство РФ;

в) перечень документов, подлежащих разработке, - указываются подлежащие разработке **документы:**

- законопроект или пакет законопроектов;

- проекты или основное содержание иных нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации федерального 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 федерального закона;

- другие необходимые документы;

г) примерная структура законопроекта - определяется 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 порядок 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 - федеральный орган исполнительной власти, ответственный за его разработку <83>;

<83> Подробнее см.: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. N 576 "Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов" // СЗ РФ. 2001. N 32. Ст. 3335.

5) на проекты официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов и отзывы и заключений на проекты федеральных законов. В проекте заключения на законопроект 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 РФ в отношении принятия, отклонения, частичного принятия основных положений, отсрочки принятия, даты вступления в силу законопроекта.

Проекты официальных отзывов на законопроекты должны содержать четкую формулировку позиции Правительства РФ.

В проекте официального отзыва Правительства РФ отражаются **следующие сведения**:

а) о соответствии (непротиворечии) положений законопроекта Конституции РФ и федеральному законодательству;

б) о вопросах финансовой обеспеченности законопроекта в случае, если его реализация потребует средств из федерального бюджета;

в) о возможных социальных и экономических последствиях принятия законопроекта;

г) о полноте учета Государственной Думой Федерального Собрания РФ заключения, официальных отзывов Правительства РФ на законопроект и поправок к нему <84>.

<84> Подробнее см.: Приказ Министерства юстиции РФ от 10 января 2001 г. N 51 "Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти" // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2001. N 2.

б) на проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, которые:

- затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина;

- устанавливают правовой статус организаций;

- имеют межведомственный характер.

Соответственно, экспертизе подлежат и названные действующие нормативные правовые акты.

Независимая экспертиза не проводится на проекты нормативных правовых актов и действующие акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Под **государственной тайной** понимаются защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации <85>. **Не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения:**

<85> Статья 2 Закона РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" // СЗ РФ. 1997. N 41. Ст. ст. 8220 - 8235.

1) о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

2) о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

3) о привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;

4) о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;

5) о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации;

6) о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации;

7) о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

К сведениям конфиденциального характера относятся:

1) сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

2) сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. N 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" и другими нормативными правовыми актами РФ;

3) служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с ГК РФ и федеральными законами (служебная тайна);

4) сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и так далее);

5) сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с ГК РФ и федеральными законами (коммерческая тайна);

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

Проекты актов, подлежащих независимой экспертизе, размещаются в сети Интернет на официальном сайте государственного органа и организации - их разработчиков в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации <86>. Порядок размещения таких проектов устанавливается ведомственными актами государственных органов. Для примера приведем некоторые из них.

<86> Пункт 5 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96.

Так, согласно п. 3 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Федеральной службы по финансовым рынкам РФ (ФСФР России) <87> в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекты нормативных правовых актов, за исключением проектов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, размещаются на официальном сайте ФСФР России в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на рассмотрение в Правовое управление. Размещение проектов нормативных правовых актов на указанном сайте производит Управление информации и мониторинга финансового рынка. Информация для размещения проектов нормативных правовых актов на указанном сайте предоставляется Управлению информации и мониторинга финансового рынка профильным управлением за 10 дней до планируемой даты их принятия. Информация для размещения проекта административного регламента ФСФР России на указанном сайте предоставляется Управлению информации и мониторинга финансового рынка профильным управлением не позднее чем за 1 месяц до планируемой даты направления соответствующего проекта административного регламента на согласование в установленном порядке.

<87> Утвержден Приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 1 декабря 2009 г. N 09-50/пз-н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. N 9.

Согласно п. 17 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде РФ <88> для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина или устанавливающих правовой статус организаций, указанные проекты размещаются на сайте Судебного департамента в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на рассмотрение в юридический отдел. Для этого структурное подразделение, являющееся разработчиком проекта нормативного правового акта, в день направления проекта в юридический отдел направляет его копию в электронном виде в отдел по связям со средствами массовой информации, которое в тот же день размещает его на сайте Судебного департамента. В день размещения на сайте Судебного департамента отдел по связям со средствами массовой информации информирует структурное подразделение, являющееся разработчиком проекта нормативного правового акта, и юридический отдел о размещении такого проекта на сайте Судебного департамента служебной запиской, копия которой прикладывается к проекту нормативного правового акта. Отдел по связям со средствами массовой информации контролирует наличие на сайте проекта нормативного правового акта и необходимой информации.

<88> Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 25 ноября 2009 г. N 209 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации" (вместе с Положением о комиссии по проведению антикоррупционной экспертизы в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации, Положением о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации) (Документ опубликован не был).

При этом следует отметить, что на сайте Правительства РФ <89>, сайте Президента РФ <90>, на сайтах участников законодательного процесса - Государственной Думы РФ и Совета Федерации РФ <91> нормативных правовых актов или их проектов не содержится.

<89> <http://www.government.ru>

<90> <http://www.kremlin.ru>

<91> <http://www.duma.gov.ru>, <http://www.council.gov.ru>

Исходя из содержания закрепленных правил для того, чтобы выбрать нормативный правовой акт или его проект, эксперт должен просмотреть все официальные сайты, на которых возможно их размещение, что не совсем удобно и занимает массу времени.

Что касается действующих актов, в отношении которых также разрешено проводить независимую экспертизу, то для них вообще законодательно не закреплено, где они должны размещаться в целях производства такой экспертизы. Вероятно, независимый эксперт может выбрать любой действующий нормативный акт и дать на него заключение. Но в таком случае непонятно, куда направлять заключение по результатам проведенной экспертизы. При этом оценить все нормативные правовые акты на коррупциогенность представляется весьма затруднительным. Поэтому следует согласиться с А.М. Цириным, который предлагает "разработать критерии определения нормативных правовых актов, в которых с большей степенью вероятности встречаются коррупциогенные нормы" <92>, и в первую очередь следует проводить экспертизу именно на эти акты.

<92> Цирин А.М. Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность // Журнал российского права. 2009. N 10. С. 24.

Для решения обозначенной проблемы целесообразнее было бы создать единый официальный сайт (определяемый Правительством РФ), на котором бы размещались нормативные правовые акты и их проекты, предназначенные для проведения независимой экспертизы, по отраслям права. **Это позволило бы:**

- 1) сэкономить время, необходимое для поиска акта, соответствующего специализации эксперта;
- 2) вести учет проведенных экспертиз каждого эксперта;
- 3) обмениваться опытом по составлению заключений;
- 4) проводить мониторинг наиболее часто встречающихся коррупциогенных факторов;
- 5) проанализировать, в каких органах власти чаще всего принимаются нормативные правовые акты, содержащие коррупциогенные факторы;
- 6) проанализировать реакцию на результаты независимой экспертизы со стороны органов власти - разработчиков нормативных правовых актов.

Прототипом такого сайта мог бы стать сайт Министерства юстиции РФ <93>, где проекты нормативных актов разделены на четыре группы:

<93> <http://www.minjust.ru>

- 1) проекты указов Президента РФ;
- 2) проекты федеральных законов;
- 3) проекты постановлений Правительства РФ;
- 4) проекты приказов Министерства юстиции РФ, хотя полномочий по проведению независимой экспертизы на такие приказы у экспертов нет.

При этом данный сайт имеет некоторые недостатки, к которым относятся:

1) отсутствие размещенных проектов федеральных законов, в то время как такие законы принимаются ежедневно;

2) не указывается срок для проведения экспертизы - некоторые акты размещены в течение длительного времени (например, проект Постановления Правительства РФ "О внесении изменений в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации", который был размещен 26 апреля 2010 г. и по состоянию на 22 мая 2010 г. не был снят), а есть акты, которые были вывешены на сайте примерно в течение недели. Неопределенность таких сроков приводит к тому, что эксперт не может спланировать свою работу по проведению экспертизы, так как проект нормативного акта может быть снят с сайта в любое время.

Положительной тенденцией в реализации данного направления является создание правового портала "Независимая антикоррупционная экспертиза", находящегося в настоящее время в стадии разработки <94>, который представляет собой инициативу группы независимых экспертов, уполномоченных Министерством юстиции РФ на проведение экспертизы на коррупциогенность и получивших соответствующую аккредитацию, и направлен на информирование общественности о проводимой в стране антикоррупционной экспертизе проектов нормативных актов (нормативных актов). Инициаторы проекта видят основную его миссию в создании условий для повышения влияния институтов гражданского общества, в частности независимых антикоррупционных экспертов, на

снижение уровня коррупционности нормативных актов. Основным условием данного процесса является создание условий для информирования общественности о реальных мерах, принимаемых в стране по ликвидации коррупционных факторов нормативного регулирования, как одной из важнейших причин, препятствующих цивилизованному и динамичному развитию страны <95>.

<94> <http://lawexpertise.ru>

<95> <http://lawexpertise.ru/missiya-proekta>

Разработчики нормативных правовых актов, размещая их в сети Интернет, должны указывать срок для производства независимой экспертизы и адрес (электронный или почтовый), куда следует направлять заключения экспертов.

Например, на сайте Минфина России <96> эта информация размещена следующим образом:

<96> <http://www.minfin.ru>

Прием экспертных заключений.

Проект заключения Правительства РФ на проект Федерального закона "О внесении изменений в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", внесенного депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ Г.В. Куликом, размещен на официальном сайте Минфина России в сети Интернет в соответствии с п. 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных актов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Прием экспертных заключений:

начало - 1 июня 2010 г.;

окончание - 11 июня 2010 г.

Заключения по результатам экспертизы принимаются Минфином России по адресу: 109097, г. Москва, ул. Ильинка, 9; либо непосредственно в Департаменте налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России через отдел делопроизводства.

На сайте МВД России <97> проекты нормативных актов приведены списком.

<97> <http://www.mvd.ru>

Проект Приказа МВД России "О мерах по совершенствованию деятельности дорожной инспекции государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации".

(28.06.2010)

Проект распоряжения Правительства РФ "О заключении путем обмена нотами Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Швеция о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Швеция о возврате похищенных или присвоенных автотранспортных средств от 26 апреля 1999 г."

(28.06.2010)

Проект Указа Президента РФ "О внесении изменений в положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. N 927 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации".

(25.06.2010) и т.д.

При этом адрес, куда высылать заключения, не назван.

На сайте Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий <98> для каждого проекта нормативного правового акта указана дата его размещения на сайте и срок, в течение которого можно проводить независимую экспертизу.

<98> <http://www.mchs.gov.ru>

Проект Приказа МЧС России "Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, при назначении на которые конкурс может не проводиться".

Дата размещения: 6 июля 2010 г.

Дата окончания проведения независимой экспертизы: 15 июля 2010 г.

Контакты исполнителя: указаны Ф.И.О., телефон и адрес электронной почты.

Следует отметить, что ни максимальные, ни минимальные сроки для проведения экспертизы законодательно не установлены, т.е. разработчики на свое усмотрение могут устанавливать данный срок. В данном случае целесообразнее было бы предусмотреть единообразный срок для проведения экспертизы в зависимости от вида нормативного правового акта (федеральный закон, указ, постановление и т.п.), так как ведомственные акты устанавливают разные сроки.

Например, согласно п. 20 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде РФ срок проведения независимой экспертизы не может превышать 8 рабочих дней с момента размещения на сайте Судебного департамента проекта нормативного правового акта. По истечении срока проведения независимой экспертизы проект нормативного правового акта может быть удален с сайта Судебного департамента.

В п. 8 Инструкции о порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФСБ России и нормативных правовых актов ФСБ России в органах федеральной службы безопасности <99> срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы установлен в 10 дней.

<99> Приказ ФСБ России от 24 ноября 2009 г. N 606 "Об утверждении Инструкции о порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ФСБ России и нормативных правовых актов ФСБ России в органах федеральной службы безопасности" // Российская газета. 2010. 26 февр.

Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы в соответствии с п. 3 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) ФСФР России устанавливается профильным управлением путем указания в сообщении при размещении указанных проектов в сети Интернет дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы и не может быть меньше срока их рассмотрения Правовым управлением, т.е. не меньше 7 дней.

При проведении экспертизы возможны ситуации, когда эксперт не обладает в полной мере достаточными знаниями для проведения экспертизы нормативного правового акта или его проекта. В таком случае в целях достижения полноты и достоверности заключения возможно по аналогии с другими видами экспертиз проводить комплексную или комиссионную антикоррупционную экспертизу, хотя законодательно такой возможности для экспертов прямо не предусмотрено, но в то же время нет и запрета на проведение таких видов экспертиз.

По результатам проведенной экспертизы составляется заключение эксперта, которое направляется по адресу, указанному на сайте органа власти, вывесившего проект нормативного правового акта или нормативный правовой акт для производства независимой экспертизы.

Таким образом, **основными правами независимого эксперта являются:**

- 1) право на проведение **независимой** антикоррупционной экспертизы;
- 2) право на проведение экспертизы **нормативных правовых актов**;
- 3) право на проведение экспертизы **любых как действующих** нормативных правовых актов, так и **их проектов**;
- 4) право на проведение **комиссионной** или **комплексной** антикоррупционной экспертизы.

Обязанностями эксперта являются:

- 1) **проведение** независимой антикоррупционной экспертизы - ее непроведение в течение двух лет влечет аннулирование полученной аккредитации;
- 2) проведение экспертизы **в срок**, установленный органом - разработчиком нормативного правового акта или его проекта;
- 3) подготовка заключения по итогам экспертизы;
- 4) проведение независимой антикоррупционной экспертизы **в порядке**, установленном Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, и в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

**3.3. Заключение по результатам
независимой антикоррупционной экспертизы:
форма и содержание**

Результаты проведенной экспертизы отражаются в заключении эксперта, форма которого утверждается Министерством юстиции РФ <100>. Такая форма пока не утверждена, поэтому при составлении заключения следует брать за образец форму, утвержденную для Министерства юстиции РФ

<101>:

<100> Пункт 7 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

<101> Приказ Министерства юстиции РФ от 18 мая 2009 г. N 136 "Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. N 17.

Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196 "Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" было признано утратившим силу <102>. Приказом Министерства юстиции РФ от 1 апреля 2010 г. N 77 "Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований" была утверждена форма заключения по результатам антикоррупционной экспертизы <103>.

<102> Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов"// Российская газета. 2010. 5 марта.

<103> Приказ Министерства юстиции РФ от 1 апреля 2010 г. N 77 "Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований" // Российская газета. 2010. 21 апр.

Таким образом, заключение независимого эксперта имеет следующую структуру.

Вводная часть заключения содержит:

- Ф.И.О. независимого эксперта - физического лица либо наименование эксперта - юридического лица;

- дату выдачи и номер свидетельства об аккредитации в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность;

- основание для проведения экспертизы (указание на правовые нормы, регулирующие основы проведения антикоррупционной экспертизы);

- реквизиты нормативного правового акта, проходящего экспертизу.

Исследовательская (мотивировочная) часть должна включать в себя:

- перечень всех положений нормативного правового акта, его проекта или иного документа, в которых выявлены коррупциогенные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев);

- оценку степени коррупциогенности каждого фактора в отдельности и нормативного правового акта (его проекта) в целом;

- вывод об отсутствии или наличии коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте или его проекте.

Заключительная часть содержит конечные выводы и предложения эксперта:

- предложения о способах устранения коррупциогенных факторов (исключение из текста документа данных норм, изложение его в другой редакции, внесение иных изменений в текст рассматриваемого документа либо в иной документ или другие способы);

- подпись эксперта (если заключение направляется почтой России);

- дату написания заключения.

Так как на федеральном уровне отсутствует обязательность публикации поступивших заключений независимых экспертов, то представляет большую сложность найти данные заключения. Пути решения данной проблемы мы предлагаем в нашем пособии. И в связи с этим считаем необходимым привести **полные версии** нескольких заключений независимых экспертов, размещенных в сети Интернет. Анализ даже столь малого количества экспертиз показывает, что они различны по своей структуре. Также интересным представляется узнать, какие коррупциогенные факторы были обнаружены экспертами.

Образец заключения N 1 <104>

<104> Сайт автономной некоммерческой организации "Учебно-консалтинговый центр "Лиkey":
<http://www.likey-tver.ru>.

Автономная некоммерческая организация "Учебно-консалтинговый центр "Лицей" 23 июня 2009 г. аккредитована в Министерстве юстиции Российской Федерации в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность (свидетельство об аккредитации от 23 июня 2009 г. N 118).

Аккредитация проведена в соответствии с Приказом Министерства юстиции РФ N 92 от 31 марта 2009 г. "Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность".

**Экспертное заключение
на проект Приказа Министерства РФ по делам
гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации
последствий стихийных бедствий "Об утверждении
Порядка получения экспертной организацией
добровольной аккредитации в области оценки соответствия
объектов защиты (продукции) установленным требованиям
пожарной безопасности путем независимой оценки
пожарного риска"**

1. Экспертиза проекта Приказа Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий "Об утверждении Порядка получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска" (далее - проект Порядка) проведена в целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и предотвращения включения в них указанных положений.

2. Экспертиза проведена на основе требований и процедур, изложенных в Постановлении Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 195 "Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции" и Постановлении Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 196 "Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции".

3. В результате экспертизы проекта Порядка выявлены следующие факторы, которые прямо или косвенно могут послужить основой для проявления злоупотреблений при правоприменительной практике указанного выше документа.

3.1. В п. 18 Порядка указано, что Комиссия по аккредитации принимает решение об аккредитации или об отказе в аккредитации на основании рассмотрения, в том числе и заключения экспертизы (документов), которое проводит государственное учреждение, подведомственное МЧС.

В то же самое время по предыдущему тексту Порядка этот документ не фигурирует и непонятно, кто должен готовить такое заключение.

Предлагаем:

- п. 18 Порядка изложить в следующей редакции: "По результатам рассмотрения представленных заявителем документов и заключения экспертизы документов государственного учреждения Комиссия по аккредитации принимает решение об аккредитации или об отказе в аккредитации" (далее - по тексту);

- п. 8 Порядка дополнить следующим предложением: "По результатам экспертизы документов государственное учреждение готовит соответствующее заключение, которое представляет в Комиссию по аккредитации".

3.2. В п. 8 и п. 9 Порядка заложено определенное противоречие. Так, если следовать п. 8, то документы на аккредитацию необходимо представлять в Комиссию по аккредитации. 9-й пункт Порядка требует направлять документы на аккредитацию в государственное учреждение. Так куда же все-таки следует направлять документы?

Предлагаем:

п. 9 Порядка изложить в следующей редакции: "Заявитель, претендующий на аккредитацию в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска, направляет заявление в Комиссию по аккредитации по форме..." (и далее по тексту).

3.3. Пункт 5 Порядка определяет, что аккредитация заявителей проводится комиссией МЧС России по аккредитации организаций в области независимой оценки пожарного риска на

безвозмездной основе.

Процесс аккредитации, в соответствии с п. 6 Порядка, включает, в том числе, и экспертизу документов заявителя на соответствие установленным требованиям к заявленному направлению деятельности.

Таким образом, и экспертиза документов, проводимых государственным учреждением (ГУ), должна проводиться на безвозмездной основе.

Тем не менее считаем важным особо подчеркнуть в Порядке этот факт и дополнить п. 8 абзацем следующего содержания: "Экспертиза документов заявителя на соответствие установленным требованиям к заявленному направлению деятельности осуществляется на безвозмездной основе".

3.4. Подп. "з" п. 9 требует от заявителей представления сведений о наличии помещений, аттестованного испытательного оборудования, поверенных средств измерений и средств контроля качества выполненных работ, принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании.

Такое требование представляется совершенно необоснованным и излишним в отношении тех заявителей, которые планируют осуществлять обследование объектов защиты и расчет пожарных рисков. Трудно представить, зачем таким организациям поверенные средства измерений.

В то же самое время такое требование является разумным и абсолютно необходимым для тех заявителей, которые планируют осуществлять аналогичные мероприятия в отношении продукции. Таким организациям, очевидно, требуется и аттестованное испытательное оборудование, и поверенные средства измерений, и средства контроля качества.

Особо следует в п. 9 подчеркнуть требование о недопустимости требования иных документов.

Кроме того, целесообразно дать возможность заявителю на аккредитацию представлять по своему усмотрению иные сведения, которые бы подтверждали его компетентность выполнять заявляемые виды работ.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем:

- подп. "з" п. 9 изложить в следующей редакции:

"з) сведения о наличии помещений и материально-технического обеспечения обследования объектов защиты и расчетов по оценке пожарных рисков."

Если заявитель претендует на аккредитацию в области оценки соответствия продукции установленным требованиям, то дополнительно представляются сведения о наличии аттестованного испытательного оборудования, поверенных средств измерений и средств контроля качества выполненных работ, принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании;

- дополнить п. 9 абзацами следующего содержания: "Требовать предоставления иных документов не допускается". "Заявитель на аккредитацию вправе представить иные сведения, подтверждающие его компетентность и способность выполнять заявленные на аккредитацию виды работ".

3.5. Пункт 12 Порядка определяет, что "квалификационные экзамены принимает Комиссия МЧС России в соответствии с квалификационными требованиями к экспертам по независимой оценке пожарного риска согласно приложению N 3. Персональный состав данной комиссии утверждается МЧС России".

Совершенно очевидно, и из текста Порядка эта напрямую следует, что аккредитация не может быть осуществлена без успешной сдачи квалификационных экзаменов.

Каким образом будет организована работа комиссии, каковы критерии успешной сдачи квалификационных экзаменов? На эти и аналогичные вопросы Порядок не отвечает и тем самым создает широкое поле для злоупотреблений при приеме таких экзаменов. В Порядке даже не просматривается попытка минимизировать и тем более исключить субъективизм членов комиссии и их возможность влиять на результат сдачи экзаменов.

Порядок предусматривает наличие одной Комиссии на всю Российскую Федерацию. Это, априори можно утверждать, либо создаст полный коллапс в приеме экзаменов и работе Комиссии, либо экзамены будут приниматься формально, а то и за определенную "благодарность".

Кроме того, поездку, а то и не одну, для решения вопросов сдачи квалификационных экзаменов с Дальнего Востока в Москву едва ли можно считать разумной. Это в конце концов отразится на стоимости услуг по независимой оценке пожарных рисков, что может сделать такую оценку финансово недоступной для потребителей таких услуг.

Отсутствие выбора у заявителей на аккредитацию в части сдачи квалификационного экзамена и монополизация такой функции в одном органе - Комиссии МЧС - верный путь к

проявлению злоупотреблений и коррупции.

Предоставление права только Комиссии МЧС принимать квалификационные экзамены тем более непонятно, что:

- снижается роль и значение территориальных органов МЧС. А ведь, кто, как не такие органы, знают реальное положение вещей в области обеспечения пожарной безопасности на подконтрольных территориях и объектах защиты;

- территориальные органы МЧС должны осуществлять контроль за деятельностью аккредитованных организаций (п. п. 28, 29, 30 Порядка);

- учет заключений по независимой оценке пожарных рисков возлагается на территориальные органы МЧС.

Практика показывает, что с точки зрения исключения возможностей проявления коррупции (ее минимизации), там, где это возможно, необходимо исключать непосредственный контакт сдающего экзамен и принимающего его. Кроме того, в классических схемах приема и сдачи экзаменов присутствует элемент субъективизма со стороны членов экзаменационных комиссий. Этим недостатком можно было бы, на наш взгляд, избежать, если квалификационный экзамен принимать в форме тестирования.

Таким образом, целесообразно, на наш взгляд, иметь не только Комиссию МЧС, но и комиссии в территориальных органах МЧС и дать возможность заявителям на аккредитацию самим решать, в какой из комиссий им сдавать квалификационные экзамены.

Исходя из вышеизложенного, предлагаем п. 12 Порядка изложить в следующей редакции:

"Квалификационные экзамены принимаются Комиссией МЧС России или комиссиями территориальных органов МЧС России по субъектам РФ в соответствии с квалификационными требованиями к экспертам по независимой оценке пожарного риска согласно приложению N 3.

Персональный состав комиссий утверждается приказами руководителя МЧС России (его заместителя) и руководителей территориальных органов.

Комиссии осуществляют свою работу на основании соответствующих положений. Квалификационный экзамен проводится в форме тестирования.

По итогам успешной сдачи квалификационного экзамена комиссиями выдаются квалификационные аттестаты сроком действия 5 лет. Форму квалификационного аттестата и порядок его заполнения устанавливает МЧС России.

Комиссия по приему квалификационных экзаменов осуществляет свою деятельность на безвозмездной основе.

Комиссии создаются приказами в течение 15 рабочих дней с момента вступления в силу данного Порядка. Работники организаций, претендующих на аккредитацию, сдают квалификационный экзамен либо в Комиссии МЧС России, либо в комиссиях территориальных органов МЧС по месту своей государственной регистрации. Результаты, полученные в указанных выше комиссиях, имеют одинаковую юридическую силу".

3.6. Предлагаемый Порядок не предусматривает возможность обжалования неправомерных действий должностных лиц, отказа в аккредитации, несдачи квалификационных экзаменов. Предлагаем одним из пунктов Порядка предусмотреть возможность обжалования результатов аккредитации со стороны заявителей. Например, "отрицательное решение о возможности аккредитации может быть обжаловано заявителем вышестоящему органу (должностному лицу) или в суд".

3.7. Порядком не предусмотрена процедура переоформления свидетельства об аккредитации до истечения срока его действия, например, при изменении наименования организации, изменения юридического адреса и т.п. Отсутствие такой процедуры может привести к тому, что каждое должностное лицо будет осуществлять свои действия так, как считает правильным, а не так, как того требует Порядок (со всеми вытекающими отсюда последствиями).

3.8. В соответствии с п. 20 Порядка свидетельство об аккредитации выдается... государственным учреждением на срок до пяти лет. Почему одной организации свидетельство будет выдано на год, а другой на пять лет? Каковы критерии? Каковы гарантии заявителей? Ответа на этот вопрос в Порядке нет.

Не определена также и область применения свидетельства об аккредитации: то ли это субъект РФ, то ли территория всей России. Учитывая, что свидетельство будет выдаваться на федеральном уровне, правильным представляется второй вариант.

Предлагаем:

- установить единый для всех организаций-заявителей срок действия свидетельства об аккредитации - 5 лет;

- дополнить п. 20 абзацем следующего содержания: "Свидетельство дает право осуществлять деятельность по аккредитованному направлению на всей территории Российской Федерации".

3.9. Пункт 25 Порядка требует предоставления отчета деятельности за период аккредитации. Однако не дает ответа на вопрос, а что же это за документ, кто устанавливает его форму и содержание?

Предлагаем:

- п. 25 Порядка изложить в следующей редакции: "Не позже, чем за девяносто дней до окончания срока действия свидетельства об аккредитации заявитель вправе направить в МЧС России заявление на переаккредитацию и отчет о деятельности за период аккредитации. Форму отчета о деятельности за период аккредитации, порядок его заполнения устанавливает государственное учреждение".

3.10. Пункт 28 - 31 противоречат разделу VI Порядка. С одной стороны, контроль за деятельностью аккредитованных организаций организует Департамент надзорной деятельности МЧС (п. 28), а с другой - Комиссия по аккредитации (п. 39).

Предлагаем:

- исключить указанное выше противоречие и возложить организацию контроля за аккредитованными организациями на Комиссию по аккредитации, для чего исключить п. п. 28 - 31 Порядка.

3.11. Раздел VI Порядка посвящен контролю за деятельностью аккредитованных организаций.

Очевидно, что в данный раздел включены отдельные положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

В то же время другие не менее важные положения в разделе не отражены. Например, продолжительность проведения проверок. И это понятно. Не переписывать же в самом деле весь Федеральный закон в данный раздел. Но и "выдергивание" из Закона отдельных положений едва ли следует считать разумным.

Предлагаем:

- п. 38 изложить в следующей редакции: "В целях оценки соответствия заявителя критериям аккредитации проводится контроль за его деятельностью. Контроль за деятельностью аккредитованных организаций организуется и осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

- п. п. 39 - 45 исключить.

ВЫВОД

1. Экспертиза проекта Приказа Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий "Об утверждении Порядка получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска" показала наличие положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

2. В целях предотвращения включения в проект Приказа Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий "Об утверждении Порядка получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска" положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, предлагаем учесть замечания и предложения, высказанные выше по тексту заключения.

Директор автономной некоммерческой организации
Учебно-консалтинговый центр "Лицей"

В.А. Марийченко

Образец заключения N 2 <105>

<105> http://alfa-expert.ru/news_5.html

Министерство внутренних дел РФ

От Гребинюка Максима Валентиновича
(независимый эксперт, уполномоченный на проведение
экспертизы на коррупциогенность;
свидетельство Министерства юстиции РФ
об аккредитации N 752 от 09.03.2010)
Юридическое бюро "Альфа-эксперт"

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения экспертизы проекта
нормативного акта в целях выявления положений,
способствующих созданию условий для проявления коррупции

Проект нормативного акта:

- проект Приказа МВД России "Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств".

Опубликован на сайте МВД по адресу: <http://www.mvd.ru/about/10000337/10000465/>.

Дата размещения: 18 марта 2010 г.

Даты начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы не указаны.

Адрес электронной почты для направления экспертных заключений: 9otdeldeb@mail.ru.

На основании ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", ст. 5 Федерального закона от 17 июня 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", мной, Гребинюком М.В., проведена экспертиза проекта Приказа "Об утверждении Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств" (в дальнейшем - проект Инструкции, опубликованного на сайте МВД России, в целях выявления в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Экспертиза проекта Инструкции проведена в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 (в дальнейшем - Методика). По результатам экспертизы считаю необходимым довести до сведения разработчика указанного проекта следующее экспертное мнение

В опубликованном проекте Инструкции выявлены предусмотренные п. 3 Методики следующие коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, а именно: в тексте проекта Инструкции отсутствуют указание на срок, в течение которого сотрудники органов внутренних дел обязаны принять какое-либо процессуальное решение в отношении информации, документов и материалов, обнаруженных (изъятых) в ходе проведения гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств (по тексту проекта Инструкции данное оперативно-розыскное мероприятие именуется "оперативным осмотром").

Большинство гласных оперативно-розыскных мероприятий, проводимых в рамках Закона "Об оперативно-розыскной деятельности" (ОРД), воспринимаются объектами ОРД как вмешательство в их текущую деятельность, в большинстве случаев означающие значительные неудобства; с эмоциональной точки зрения практически всегда для проверяемых это является дестабилизирующим и конфликтным фактором.

При проведении гласного оперативного осмотра сотрудники оперативных подразделений изымают не только документы и их копии, но и технические средства хранения и обработки информации (жесткие диски и пр.). Изъятие в ходе проведения оперативного осмотра жесткого диска компьютера - это не только указанное в п. 13 проекта Инструкции "изъятие документов, находящихся на электронных носителях", но и зачастую изъятие средства производства, используемого в процессе обработки и хранения информации, рассылки электронной почты, документооборота и пр. Таким образом, для проверяемых лиц или организаций такое оперативно-розыскное мероприятие, особенно при некорректном поведении проверяющих, способно причинить значительный и реальный ущерб.

В связи с этим представляется, что оперативный осмотр, по факту означающий вмешательство в текущую деятельность объекта ОРД, должен быть строго регламентирован с точки зрения установления дополнительных гарантий от произвола в отношении проверяемых объектов.

Действующая в настоящее время Инструкция "О порядке представления результатов

оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд", утвержденная Приказом МВД РФ от 17 апреля 2007 г. N 368, конкретно определяет, какие именно документы должны быть приняты по результатам проведения оперативно-розыскных мероприятий (рапорт об обнаружении признаков преступления или сообщение о результатах оперативно-розыскной деятельности). Однако в соответствии с данной Инструкцией, а также исходя из содержания рассматриваемого проекта Инструкции, после проведения гласного оперативного мероприятия - оперативного осмотра может пройти сколь угодно долгий срок, в течение которого органы внутренних дел могут определяться с тем, какой же вывод о наличии (отсутствии) признаков преступления можно сделать на основании проведенного осмотра. Для проверяемого объекта ОРД все это время существует положение неопределенности, неясности перспектив и правового статуса, отсутствует возможность отчетливо планировать свою деятельность. Другими словами, налицо установленное в п. 3 Методики "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".

По мнению эксперта, такое положение является потенциальным коррупциогенным фактором, то есть ситуацией, при которой создается "необоснованно широкий предел усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил" для сотрудников оперативных подразделений, и, следовательно, формируется среда для коррупционных проявлений.

В данном аспекте представляется важным ввести ограничения по сроку, в течение которого оперативные подразделения органов внутренних дел обязаны принять процессуальное решение, тем или иным образом конкретизирующее статус и правовую перспективу для проверяемого объекта. В данном контексте несоблюдение срока на обработку добытых в результате ОРД данных и на принятие процессуального решения должно рассматриваться проектом Инструкции как окончание оперативно-розыскных действий в рамках проверки конкретного юридического факта, послужившего причиной начала ОРД по данному объекту.

На основании вышеизложенного,
ПРЕДЛАГАЕТСЯ:

дополнить Проект Инструкции пунктами следующего содержания.

1. В том случае, если основанием для проведения оперативного осмотра послужили сведения, указывающие на нарушение законодательства, влекущего уголовную ответственность, срок, в течение которого руководитель оперативного подразделения органа внутренних дел обязан принять предусмотренное действующими инструкциями о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд, составляет не более 30 дней с даты проведения оперативного осмотра.

2. Объект, в отношении которого было проведено гласное оперативно-розыскное мероприятие - оперативный осмотр, должен быть проинформирован о результатах рассмотрения и анализа документов и материалов, полученных в результате оперативного осмотра в течение 30-ти дней с даты его проведения.

3. В том случае, если по истечении указанного 30-дневного срока руководителем оперативного подразделения органа внутренних дел не принято какое-либо решение по процессуальному оформлению материалов и сведений, полученных в результате проведенного оперативного осмотра, имущество, документы и материалы, изъятые в ходе проведенного оперативного осмотра, подлежат возврату.

4. Если основанием для проведения оперативного осмотра послужили предусмотренные действующим законодательством процессуальные и иные поручения, указания, требования или запросы о проведении оперативно-розыскного мероприятия, при обработке информации и документов, полученных в ходе оперативного осмотра, органы внутренних дел руководствуются предусмотренными в данных документах сроками.

Эксперт М.В. Гребинюк

13.04.2010

Образец заключения N 3 <106>

<106> Анतिकоррупционное сообщество экспертов // <http://kldrace.livejournal.com/1607.html#cutid1>.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ **по результатам проведения экспертизы проектов нормативных**

**правовых актов и иных документов в целях выявления
в них положений, способствующих созданию условий
для проявления коррупции**

5 апреля 2010 г.

г. Калининград

В соответствии с п. 1 ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и разделом II Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195, на основании свидетельства об аккредитации Солнцева Станислава Евгеньевича в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов от 22 июня 2009 г. N 95, выданного Министерством юстиции РФ, проведена экспертиза Постановления главы администрации городского округа "Город Калининград" от 30 декабря 2009 г. N 2330 "Об утверждении Положения "О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов главы администрации городского округа "Город Калининград" и их проектов" в целях выявления в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

В представленном нормативном правовом акте выявлены положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции.

1. Действующая редакция.

"1.5. Обязательной экспертизе подлежат правовые акты главы администрации и их проекты по вопросам: защиты прав и свобод граждан; управления муниципальной собственностью муниципального образования городской округ "Город Калининград"; предоставления мер поддержки; бюджетных правоотношений; муниципальной службы в городском округе "Город Калининград"; правового положения органов местного самоуправления города Калининграда и лиц, замещающих муниципальные должности".

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" одним из принципов проведения антикоррупционной экспертизы является "обязательное проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов". Однако в тексте рассматриваемого нормативного правового акта наличествует закрытый перечень вопросов, по которым проводится антикоррупционная экспертиза, что является прямым нарушением норм установленных федеральным законодательством.

Считаем целесообразным проведение антикоррупционной экспертизы всех проектов нормативных правовых актов главы администрации и администрации городского округа, как это и установлено в норме п. 1 ст. 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", поскольку коррупциогенные факторы могут быть заложены и в других направлениях кроме указанных в перечне вопросов в тексте рассматриваемого нормативного правового акта. Дополнительно сообщаем, что из перечня вопросов, подлежащих антикоррупционной экспертизе, исключены "традиционно-потенциально" коррупционные направления:

- в сфере размещения заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для муниципальных нужд муниципального образования;

- в сфере отчуждения, безвозмездным пользованием и приватизацией муниципальной собственности и земельных ресурсов, находящимися в муниципальной собственности и земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе по вопросам аренды и продажи этих участков;

- в сфере управления и распоряжения муниципальным жилищным фондом, в том числе по вопросам заключения договора социального, коммерческого найма, найма специализированного жилого фонда.

2. Действующая редакция:

"1.6. Может проводиться экспертиза проектов решений окружного Совета депутатов города Калининграда, разрабатываемых администрацией городского округа по вопросам согласно п. 1.5. настоящего Положения."

Фактически в данной норме присутствует такой коррупциогенный фактор, как широта дискреционных полномочий, определяемый правом уполномоченного органа, а не его обязанностью. Правомочие уполномоченного органа может толковаться как его право, используемое по усмотрению, в том числе посредством игнорирования обязательного

проведения антикоррупционной экспертизы в потенциально-коррупционных направлениях при разработке проектов нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования.

Считаем целесообразным закрепить императивный (обязательный) порядок проведения антикоррупционной экспертизы всех проектов нормативных правовых актов окружного Совета депутатов города Калининграда и главы городского округа "Город Калининград", разрабатываемых администрацией городского округа.

3. Действующая редакция:

"2.3. Рабочая группа имеет право:

- запрашивать в установленном порядке у руководителей структурных подразделений администрации, муниципальных предприятий и учреждений, общественных объединений необходимую информацию по существу проводимой экспертизы;

- привлекать в установленном порядке специалистов структурных подразделений администрации, муниципальных предприятий и учреждений, общественных объединений в целях реализации своих полномочий".

В данной норме отсутствуют административные процедуры, определяющие порядок привлечения общественных объединений рабочей группой в целях реализации полномочий ее полномочий и порядка запроса информации по существу проводимой антикоррупционной экспертизы. Отсутствие административных процедур является одним из коррупциогенных факторов и требует устранения из текста нормативного правового акта.

Необходимо разработать порядок привлечения специалистов структурных подразделений администрации, муниципальных предприятий и учреждений, общественных объединений и порядок запроса информации у руководителей структурных подразделений администрации, муниципальных предприятий и учреждений, общественных объединений для проведения антикоррупционной экспертизы. Из нормы не ясно, будет ли деятельность привлеченных лиц дополнительно оплачиваться, либо привлечение указанных лиц будет происходить на безвозмездной основе.

4. Действующая редакция:

"4.2. Независимую экспертизу могут проводить научные учреждения или высшие учебные заведения соответствующего профиля, эксперты из числа ведущих ученых и специалистов, не принимавших непосредственного участия в подготовке проекта правового акта".

Действующий п. 4.2 Положения содержит такой коррупциогенный фактор, как выборочное изменение объема прав (подп. "в" и "г" п. 3 Методики). Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, согласно п. 4 которых независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции РФ в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96. Таким образом, подп. 4.2 Положения предусмотрено сужение круга лиц, имеющих право проводить независимую антикоррупционную экспертизу по сравнению с тем, что предусмотрено в федеральном антикоррупционном законодательстве.

Пункт 4.2 Положения предлагается изложить в следующей редакции:

"4.2. Независимую экспертизу могут проводить юридические и физические лица, аккредитованные Министерством юстиции РФ в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, не принимавших непосредственного участия в подготовке проекта правового акта."

В пункте 4 Положения наличествует коррупциогенный фактор "отсутствие административных процедур". В действующей редакции нормы фактически отсутствует порядок участия независимых экспертов в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов.

В подпункте 4.1. Положения наличествует бланкетная (отсылочная) норма о порядке участия независимых экспертов в антикоррупционной экспертизе "в порядке, предусмотренном действующим законодательством". Данная норма отсылочная и не имеет ссылки на конкретный нормативный правовой акт.

Без установления административных процедур и выработки механизма привлечения независимых экспертов к устранению коррупциогенных факторов из текста муниципальных нормативных правовых актов указанные нормы п. 4 Положения имеют декларативный характер и

эффективно применяться не могут.

Считаю целесообразным дополнить п. 4 Положения подп. 4.4 - 4.9 следующего содержания:

4.4. Проект нормативного правового акта, разработанный администрацией городского округа "Город Калининград", подлежит обязательному размещению на официальном сайте городского округа "Город Калининград": <http://klgd.ru> в разделе "документы/проекты документов".

4.5. Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта не может быть менее 10 рабочих дней.

4.6. Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта устанавливается управляющим делами администрации городского округа "Город Калининград" и указывается структурным подразделением администрации городского округа "Город Калининград", осуществляющим подготовку проекта нормативного правового акта при размещении данного проекта на официальном сайте городского округа "Город Калининград" в сети Интернет: <http://klgd.ru> в разделе "документы/проекты документов".

4.7. Срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы исчисляется со дня размещения проекта нормативного правового акта на официальном сайте городского округа "Город Калининград" в сети Интернет: <http://klgd.ru> в разделе "документы/проекты документов".

4.8. Экспертное заключение, составленное по результатам независимой антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта администрации городского округа и главы администрации городского округа, носит рекомендательный характер и подлежит рассмотрению исполнителем в течение 10 рабочих дней с момента его получения и регистрации.

4.9. По результатам рассмотрения исполнитель направляет эксперту, аккредитованному Министерством юстиции РФ в области антикоррупционной экспертизы, мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов."

Представленный порядок рассмотрения антикоррупционных заключений независимых экспертов будет соответствовать принципам открытости и публичности процедур обсуждения проекта нормативного правового акта. Кроме того, позволит администрации городского округа повысить прозрачность порядка разработки и принятия нормативных правовых актов.

С учетом изложенного эксперт, уполномоченный на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов, рекомендует внести изменения в данный нормативный правовой акт, с учетом приведения норм рассматриваемого нормативного правового акта в соответствие с федеральным законодательством о противодействии коррупции, и исключения коррупциогенных факторов, отмеченных в настоящем заключении.

Считаем, что наличие коррупциогенных факторов в тексте рассматриваемого нормативного правового акта может привести к увеличению количества коррупциогенных норм в текстах рассматриваемых нормативных правовых актов впоследствии, что не может говорить об эффективности работы администрации городского округа по устранению коррупциогенных дефектов из муниципальных правовых актов в целом.

В случае непринятия мер по устранению коррупциогенных норм из текста указанного нормативного правового акта эксперт, уполномоченный на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов, оставляет за собой право направить результаты независимой антикоррупционной экспертизы в прокуратуру Калининградской области для принятия релевантных мер по устранению коррупционных проявлений из текста нормативного правового акта.

**Независимый эксперт,
директор НП "Калининградское региональное
антикоррупционное сообщество экспертов"**

Солнцев С.Е.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер, и данное положение вызывает целый ряд вопросов. В утратившем в настоящее время силу Постановлении Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195 (п. 14) была норма, в соответствии с которой, "в случае несогласия федерального органа исполнительной власти с результатами независимой экспертизы на коррупциогенность, а также с результатами экспертизы на коррупциогенность, проведенной Министерством юстиции РФ, свидетельствующими о наличии в проекте документа, разрабатываемого этим федеральным органом исполнительной власти, положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, федеральный орган исполнительной власти вносит указанный проект документа на рассмотрение Президента РФ или в Правительство РФ с приложением пояснительной записки с обоснованием своего несогласия. К проекту документа, вносимому федеральным органом исполнительной власти - разработчиком проекта документа на рассмотрение

Президента РФ или в Правительство РФ, прилагаются все поступившие экспертные заключения, составленные по итогам независимой экспертизы на коррупционность".

В настоящее время в действующем Постановлении Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 эта норма исключена. Данный вопрос остался открытым. Таким образом, антикоррупционные заключения не являются обязательными и не обладают никакими механизмами обеспечения их реализации.

Также следует выделить несколько вопросов, связанных с порядком подготовки заключения независимого эксперта, которые остались не урегулированными на законодательном уровне. **Не определено:**

- что независимый эксперт должен выявить все коррупционные факторы, поэтому вполне допустимо, что один эксперт выявит одни коррупционные факторы, а другой - другие;

- что независимая экспертиза должна проводиться только одним экспертом, поэтому возможно проведение комиссионной (или комплексной) независимой антикоррупционной экспертизы с участием нескольких экспертов, аккредитованных на проведение независимой антикоррупционной экспертизы на коррупционность;

- порядок разрешения коллизий между различными антикоррупционными заключениями;

- как эксперт сможет доказать факт проведения экспертизы по конкретному акту, если у адресатов - органов власти или должностных лиц, которым направляется на сайт заключение независимого эксперта, отсутствует обязанность проинформировать эксперта о получении заключения;

- решение следующей проблемы: согласно Закону "в случае, если заключение не содержит предложений о способе устранения выявленных коррупционных факторов, то с разработчика снимается обязанность давать мотивированный ответ независимому эксперту по поводу выявленных факторов" <107>. Такое правило может привести к тому, что заключения эксперта даже с выявленными коррупционными факторами, но без предложений по их устранению не будут рассматриваться вообще.

<107> Статья 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

Глава 4. ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Взаимодействие органов власти и независимого эксперта является важным принципом при производстве антикоррупционной экспертизы, реализация которого способствует достижению целей противодействия коррупции. При осуществлении такого взаимодействия существует целый ряд проблем, связанных с недостаточной урегулированностью этого вопроса на законодательном уровне.

Первая проблема связана с механизмом отправки заключения. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы направляется в тот орган, который принял нормативный правовой акт или предоставил его проект для экспертизы. Такая отправка может осуществляться **почтой России** или, как указано в п. п. 5 и 6 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, **через сайт** на указанный для каждого акта адрес.

Интересный механизм отправки заключений определен в п. 24 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде РФ, согласно которому с целью соблюдения срока для производства независимой антикоррупционной экспертизы во избежание ситуации, когда проект нормативного правового акта будет утвержден (принят) до поступления заключения, независимые эксперты предварительно направляют свое заключение в виде электронного документа на адрес электронной почты, указанный в извещении, в пределах указанного срока. О направлении заключения в виде электронного документа независимыми экспертами указывается в сопроводительном письме с указанием адреса электронной почты, на которое направлялось заключение, и даты направления. Из этого Положения следует, что эксперт должен отправить заключение дважды - и по электронной почте, и по почте России.

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 сайт, то у экспертов может возникнуть вопрос о судьбе отправленного заключения, так как возможны случаи, когда происходят сбои в сети, или заключение "не доходит" до получателя и т.п. Соответственно, если по каким-либо причинам заключение не было получено органом, то эксперт не сможет доказать факт проведения экспертизы по конкретному

акту. Поэтому, на наш взгляд, следует также закрепить положение о том, что орган власти или должностное лицо, которому направлено заключение, обязаны информировать эксперта о получении заключения.

Вторая проблема связана с определением значения заключения независимого эксперта. Согласно ст. 5 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" направленное заключение носит **рекомендательный характер**, но подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, вынесшими данный акт. Срок для рассмотрения заключения установлен в ч. 3 ст. 5 вышеназванного Федерального закона. В соответствии с этой нормой заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы может рассматриваться организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в течение 30 дней. За это время нормативный акт может быть принят и может начать действовать. Таким образом, значение заключения независимого эксперта для дальнейшей судьбы нормативного правового акта, а особенно его проекта, законодательно не определено, т.е. наличие заключения независимого эксперта с указанием коррупционных факторов не препятствует принятию такого акта, а также не приостанавливает действие уже вступившего в силу нормативного правового акта.

Кроме того, орган, издавший нормативный акт или подготовивший его проект, может "не согласиться" с результатами независимой экспертизы и в том случае, когда коррупционные факторы налицо, дав при этом мотивированный ответ на заключение.

Такое Положение сводит независимую экспертизу к простой формальности, хотя в п. 20 ст. 7 Федерального закона "О противодействии коррупции" среди основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции указывается повышение ответственности федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции. Поэтому нереагирование на рекомендации, содержащиеся в заключении независимого эксперта следует по крайней мере рассматривать как служебный проступок со всеми последствиями <108> и выяснять причины такого нереагирования, среди которых могут быть халатность, ошибки, злоупотребления и т.п., пагубно отражающиеся на эффективности правоприменения <109>.

<108> Тихомиров Ю.а. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. N 10. С. 21.

<109> Там же.

В некоторых подзаконных актах содержатся положения, касающиеся возможности учета мнения независимых экспертов. Эти положения, как правило, закрепляют требование, согласно которому, если заключение эксперта содержит указание на коррупционные факторы и орган - разработчик проекта нормативного правового акта - согласен с этими факторами, то он должен внести соответствующие изменения в подготовленный проект.

В случае если коррупционные факторы будут обнаружены в действующем нормативном правовом акте, то глава 24 ГПК РФ <110> предусматривает возможность признания такого акта недействующим полностью или в части. Согласно ч.1 ст. 251 ГПК РФ гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части. При этом подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта.

<110> СЗ РФ. 2002. N 46. Ст. 4532.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. Такое решение суда или сообщение о решении после вступления его в законную силу публикуется в печатном издании, в котором был официально опубликован нормативный правовой акт. В случае если данное печатное издание прекратило свою деятельность, такое решение или сообщение публикуется в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые

акты соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица <111>.

<111> Статья 253 ГПК РФ.

При этом для реализации названной возможности обращения в суд целесообразно использовать право независимого эксперта на сообщение о наличии коррупционных факторов в органы прокуратуры. Оказать помощь в этом случае для прокурора является обязанностью, закрепленной в п. 1.4 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. N 400 "Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов" <112>, согласно которому при реализации своих полномочий в области противодействия коррупции прокуратуре следует наладить взаимодействие с иными субъектами антикоррупционной экспертизы, в том числе проводящими независимую экспертизу на коррупционность.

<112> Законность. 2010. N 4.

Третья проблема заключается в получении ответа на заключение от государственных органов власти. Исходя из смысла ст. 5 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", мотивированный ответ на заключение эксперта дается только в случае, когда в таком заключении содержатся предложения о способе устранения выявленных коррупционных факторов, в иных же случаях дача такого ответа не обязательна. Аналогичное положение содержится и в ведомственных актах. Так, например, согласно п. 6 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Федеральной службы по финансовым рынкам по результатам рассмотрения заключения профильным управлением гражданину или организации, проводившим независимую антикоррупционную экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупционных факторов.

Это, скорее всего, будет означать, что заключения эксперта даже с выявленными коррупционными факторами, но без предложений по их устранению, не будут рассматриваться вообще. Если же в заключении не названы коррупционные факторы, то разработчик и вовсе не обязан давать на такое заключение ответ. Эксперт может даже не узнать о рассмотрении или нерассмотрении результатов проведенной им экспертизы.

Для минимизации вышеназванных случаев также возможно использовать официальный сайт, где следует размещать не только заключения экспертов, но и мотивированные ответы органов власти на них, а также обзоры наиболее типичных коррупционных факторов. Такую обязанность по размещению на сайте ответов на заключения следовало бы прямо закрепить в законодательстве так, как это сделано применительно к обзорам обращений граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления в Федеральном законе "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" <113>. Названным Законом установлена обязанность размещать на сайте также и обобщенную информацию о результатах рассмотрения этих обращений и принятых мерах.

<113> Подпункты "в" п. 9 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // СЗ РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

Такое размещение и обобщение результатов независимой экспертизы позволят сделать ее проведение открытым и проанализировать, какие органы власти учитывают мнение эксперта для улучшения качества нормативных правовых актов или их проектов и исключения в них коррупционных факторов, а для каких нормы об обязательном рассмотрении заключения носят лишь декларативный характер. Возможно также давать публичную информацию о коррупционных правовых актах в виде сообщений в юридических журналах <114>.

<114> Тихомиров Ю.а. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. N 10. С. 21.

Четвертая проблема - проблема оценки заключения эксперта. Так как независимые эксперты при осуществлении экспертизы руководствуются Методикой <115> ее проведения, то согласно п. 2 Методики для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов

антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или Положения проекта нормативного правового акта с целью установления наличия или отсутствия коррупциогенных факторов. При этом на законодательном уровне не устанавливается обязанность эксперта выявить все коррупциогенные факторы в каждом акте или его проекте. Поэтому может возникнуть проблема оценки заключения эксперта - при его сравнении с заключением Министерства юстиции РФ или при сравнении с заключениями других экспертов. Вполне вероятны ситуации, когда Министерство юстиции РФ выявит коррупциогенные факторы в проекте нормативного акта, а независимый эксперт не выявит их <116>, или, наоборот, в заключении Минюста России таких факторов указано не будет, а в заключении эксперта они имеются, или возможны случаи, когда заключения даются разными экспертами, и в каждом таком заключении указано разное количество или разные виды коррупциогенных факторов.

<115> Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Утверждена Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. N 96 // СЗ РФ. 2010. N 10. Ст. 1084.

<116> Астанин В.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции". СПб.: Юридический центр Пресс, 2009. С. 93.

Общий порядок разрешения таких коллизий установлен в п. 6 ст. 4 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", согласно которому разногласия, возникающие при оценке указанных в заключении коррупциогенных факторов, разрешаются в установленном порядке. Следует отметить, что такого порядка законодательно пока не установлено, но он имеется в некоторых ведомственных нормативных правовых актах. Например, в соответствии с п. 9 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Минсельхозе России <117> в случае несогласия с результатами антикоррупционной экспертизы, свидетельствующими о наличии в проекте нормативного правового акта положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, заместитель Министра (в соответствии с распределением обязанностей) или уполномоченный директор департамента направляет проект нормативного правового акта с приложением заключения по результатам антикоррупционной экспертизы и обосновывающих материалов Министру и действует в соответствии с его указаниями. Пунктами 28 и 29 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде РФ установлен следующий механизм урегулирования разногласий:

<117> Приложение к Приказу Минсельхоза России от 14 мая 2010 г. N 160 // Российская газета. 2010. 25 июня.

1) **в случае согласия** с выводами либо с частью выводов, содержащимися в заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, положения проекта нормативного правового акта, способствующие созданию условий для проявления коррупции, устраняются на стадии доработки структурным подразделением, являющимся разработчиком проекта нормативного правового акта;

2) **в случае несогласия** структурного подразделения, являющегося разработчиком проекта нормативного правового акта, с результатами независимой антикоррупционной экспертизы вопрос переносится на рассмотрение Комиссии. Структурное подразделение - разработчик проекта нормативного правового акта в течение 10 дней с момента поступления экспертного заключения независимой антикоррупционной экспертизы направляет подписанную руководителем структурного подразделения докладную записку председателю Комиссии с мотивированным обоснованием своего несогласия с выводами, содержащимися в заключениях независимых экспертов, и прикладывает проект нормативного правового акта, заключение и иные необходимые документы.

Комиссия рассматривает поступившие материалы в течение 15 дней с момента поступления докладной записки и принимает соответствующее решение.

В п. п. 13, 14 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства связи <118> предусмотрен следующий порядок урегулирования возникших разногласий: о разногласиях по проекту приказа, в том числе разногласиях, возникающих при оценке указанных в заключении по результатам проведения антикоррупционной экспертизы проекта приказа коррупционных факторов, руководитель управления Россвязи, которое подготовило проект приказа, сообщает заместителю руководителя Россвязи (в соответствии с распределением обязанностей) с приложением пояснительной записки с обоснованием своего несогласия. Заместитель руководителя Россвязи (в соответствии с распределением обязанностей) и начальник управления Россвязи, которое подготовило проект приказа, обеспечивают

согласование проекта приказа, в том числе путем проведения согласительных совещаний. При наличии неурегулированных разногласий по проекту приказа заместитель руководителя Россвязи докладывает о них руководителю Россвязи и действует в соответствии с его указаниями.

<118> Утвержден Приказом Россвязи от 28 октября 2009 г. N 265 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федерального агентства связи" // Российская газета. 2009. 18 дек.

Законодательно также не решен вопрос об ответственности органов 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) субъекты конституционной ответственности - 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 (его субъекта) или отзыв депутата представительного (законодательного) органа;

3) конституционная ответственность применяется за совершенное правонарушение, т.е. виновное противоправное деяние.

Исходя из анализа существующих мер конституционной ответственности представительных органов, можно выделить две:

1) официальное предупреждение представительного органа о возможности роспуска;

2) досрочное прекращение полномочий органа власти.

Такие меры в настоящее время меры малоэффективны, особенно если предусмотреть роспуск органа, принявшего акт. Такие роспуски, учитывая качество принимаемых 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, целесообразнее было бы перейти к принципу индивидуальной ответственности за принятие коррупционного акта. Для этого можно установить ответственность за правонарушения в отношении конкретных лиц, которые обладают полномочиями подписывать и обнародовать нормативные правовые акты:

1) на федеральном уровне - это Президент РФ;

2) на уровне субъекта РФ - глава субъекта;

3) глава органа местного самоуправления;

4) главы министерств и ведомств.

Указанные субъекты являются последней инстанцией, которую проходит законопроект или проект нормативного акта, они ставят свою подпись на нем, чем подтверждают свое согласие с содержанием нормативного акта. В свою очередь, указанные субъекты могут сами устанавливать лиц, виновных в принятии "некачественного" акта или непринятия акта вовремя, и предъявлять "регрессные" требования к своим подчиненным. Установление виновных для названных субъектов не должно представлять особой трудности, так как даже проекты актов не являются анонимными (например, в п. 1 ст. 105 Регламента Государственной Думы есть положение о том, что при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должен быть представлен текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект) <119>. Названный механизм будет более эффективным, чем предупреждения о роспуске или роспуск органа, принявшего некачественный акт.

<119> Регламент Государственной Думы. Принят Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД // Официальный сайт Государственной Думы РФ <http://www.duma.gov.ru>.

Только при наличии неотвратимости ответственности, законодательно закрепленной, за игнорирование положений и замечаний экспертного заключения можно будет говорить об эффективности проведения правовой (независимой, общественной) экспертизы нормативных правовых актов.

Таким образом, основные проблемы взаимодействия независимых экспертов с органами власти встречаются:

1) при отправке заключения при помощи сайта и при подтверждении его получения;

2) при оценке результатов проведенной экспертизы;

3) при рассмотрении заключения эксперта.

Яркой иллюстрацией вышеперечисленных проблем является пример, связанный с заключением независимого эксперта, кандидата юридических наук, преподавателя Воронежского государственного университета, доцента Центрального филиала Российской академии правосудия А.А. Ефремова <120>. 26 января 2010 г. Министерство регионального развития РФ разместило у себя на сайте проект Приказа "Об утверждении Порядка ведения государственного реестра проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации" для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность с датой окончания приема соответствующих заключений - 1 февраля 2010 г. 1 февраля А.А. Ефремов послал свой отзыв в Минрегионразвития по электронной почте, запросив уведомление о прочтении (стандартная функция почтового клиента), а уже 2 февраля получил следующее уведомление, что "письмо было удалено без прочтения".

<120> http://pics.livejournal.com/a_yefremov/pic/00003g0k/

Приводим текст данного заключения А.А. Ефремова.

Министерство регионального
развития Российской Федерации
ГСП-4 127994, Россия
г. Москва, ул. Садовая-
Самотечная, дом 10/23, строение 1.
info@minregion.ru

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по результатам проведения независимой экспертизы
проектов нормативных правовых актов и иных документов
в целях выявления в них положений,
способствующих созданию условий для проявления коррупции**

Ефремовым Алексеем Александровичем, аккредитованным независимым экспертом, уполномоченным на проведение экспертизы на коррупциогенность (распоряжение Министерства юстиции РФ от 7 сентября 2009 г. N 3316-р; свидетельство об аккредитации от 14 сентября 2009 г. N 452) в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и п. 3 Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. N 195, проведена независимая экспертиза проекта Приказа Министерства регионального развития РФ "Об утверждении Порядка ведения государственного реестра проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации" в целях выявления в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

В представленном проекте Приказа Минрегионразвития России "Об утверждении Порядка ведения государственного реестра проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации" выявлены положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции, а именно факторы системного характера - нормативные коллизии.

1. В соответствии с п. 2 Порядка ведения государственного реестра проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда РФ, утверждаемого проектом приказа (далее по тексту - проект Порядка), "реестр является информационной базой, содержащей зафиксированные на материальном носителе (бумажном и электронном) в соответствии с законодательством РФ об информации, информационных технологиях и о защите информации упорядоченную совокупность сведений о проектах, в отношении которых Правительством РФ принято решение о представлении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации". Однако в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" не используется понятие "информационная база". Согласно ст. 2 данного Закона информационная система - совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств, а согласно ст. 1260 ГК РФ базой данных является представленная в объективной форме совокупность самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и иных подобных материалов),

систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью электронной вычислительной машины (ЭВМ).

2. В соответствии с п. 4 проекта Порядка "информация о проекте, в отношении которого Правительство Российской Федерации приняло решение о предоставлении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации (далее именуется - проект), включается Департаментом в Реестр в течение 14 (четырнадцати) календарных дней со дня заключения инвестиционного соглашения или концессионного соглашения по соответствующему проекту". Данная норма противоречит п. 34 Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 марта 2008 г. N 134 (в ред. Постановления Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. N 1189), согласно которому: "Проекты, в отношении которых принято решение о предоставлении бюджетных ассигнований Фонда, после заключения инвестиционного соглашения либо концессионного соглашения подлежат регистрации в государственном реестре проектов, ведение которого возлагается на Министерство регионального развития Российской Федерации". Предлагается привести п. 4 Проекта Порядка в соответствие с нормой п. 34 Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 1 марта 2008 г. N 134 (в ред. Постановления Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. N 1189).

3. В соответствии с п. 8 проекта Порядка "реестр должен храниться и обрабатываться в местах, обеспечивающих предотвращение хищения, утраты, искажения и подделки информации, размещаемой в реестре, а также исключающих возможность доступа к реестру посторонних лиц". Указанные действия как цели защиты информации были установлены в ст. 20 Федерального закона от 20 февраля 1995 г. N 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации", который утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации". Согласно п. 1 ст. 16 ФЗ от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" защита информации представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации. Предлагается привести п. 8 проекта Порядка в соответствие с нормами ст. 16 ФЗ от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации".

**Независимый эксперт,
кандидат юридических наук,
преподаватель Воронежского государственного университета,
доцент Центрального филиала
Российской академии правосудия**

А.А. Ефремов

1 февраля 2009 г.

Следует отметить, что, несмотря на некоторые трудности, возникающие при взаимодействии независимых экспертов и органов власти, есть и положительные направления, которые следует развивать в дальнейшем. Так, например, при Торгово-промышленной палате Саратовской области создан Экспертный совет по проведению юридических экспертиз нормативных правовых актов и проектов на коррупциогенность. Он является консультативным (совещательным) органом, созданным в целях содействия развитию реализации региональной государственной антикоррупционной политики <121>.

<121> Положение об Экспертном совете при Торгово-промышленной палате Саратовской области для проведения экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность // <http://anticorr.sartpp.ru>.

Основными задачами Совета являются:

- 1) анализ нормативных актов органов государственной власти Саратовской области в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции;
- 2) подготовка предложений по совершенствованию правовых, экономических и организационных механизмов функционирования органов государственной власти Саратовской области в целях устранения причин и условий, способствующих возникновению и распространению коррупции, в том числе разработка соответствующих законопроектов;
- 3) мониторинг коррупциогенных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики;

4) формирование антикоррупционного общественного сознания.

Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. В состав данного Совета входят специалисты Торгово-промышленной палаты, управления Министерства юстиции по Саратовской области, сотрудники прокуратуры Саратовской области, профессорско-преподавательский состав Саратовских вузов, иные лица, являющиеся специалистами в различных областях <122>.

<122> Подробнее о составе Совета см.: <http://anticorr.sartpp.ru>.

Формат работы Совета позволяет независимым экспертам обмениваться опытом проведения антикоррупционной экспертизы между собой, консультироваться по различным вопросам со специалистами государственных органов - прокуратуры, Министерства юстиции, Правительства Саратовской области и т.п.

Положительным примером сотрудничества органов государственной власти и независимых экспертов является деятельность управления Минюста России по Воронежской области. На сайте данного управления не только приведен список лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов, но и приведены тексты независимых экспертных заключений нормативно-правовых актов (их проектов) органов государственной власти на коррупциогенность <123>.

<123> Сайт Управления Министерства юстиции по Воронежской области: [http:// www.minjust-vrn.ru/index.php?page=215](http://www.minjust-vrn.ru/index.php?page=215).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новеллой российского законодательства стало введение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Она призвана стать одной из основных мер по профилактике коррупции в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции". Она может быть обязательной (проводимой Министерством юстиции РФ) и независимой (осуществляемой физическими и юридическими лицами, аккредитованными в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность).

Цель создания института независимых экспертов - это усиление общественного контроля за органами власти, реализация принципа публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" независимые эксперты - физические лица могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами РФ, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов или проектов нормативных правовых актов.

В настоящем издании подробно рассмотрены вопросы, касающиеся порядка проведения независимой антикоррупционной экспертизы физическими и юридическими лицами. Анализ такого порядка свидетельствует о наличии законодательных пробелов и неточностей, затрудняющих проведение независимой экспертизы и необходимости совершенствования механизма ее проведения.

Среди основных проблем, затрудняющих деятельность эксперта, считаем необходимым в первую очередь выделить следующие:

- 1) на законодательном уровне не определены понятия независимой антикоррупционной экспертизы и независимого эксперта;
- 2) отсутствует методика проведения антикоррупционной экспертизы (действующая Методика лишь перечисляет коррупциогенные факторы);
- 3) существует большой объем ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы производства антикоррупционной экспертизы, которые идентичны порядку, установленному Правительством РФ;
- 4) на законодательном уровне не определены сроки для проведения экспертизы - орган власти их определяет на свое усмотрение;
- 5) законодательно не установлен механизм отбора для проведения экспертизы действующих нормативных актов;
- 6) до сих пор не утверждено положение о статусе независимых экспертов;
- 7) Министерство юстиции РФ не утвердило образец заключения по результатам независимой экспертизы;
- 8) нет единого сайта, где бы размещалась информация о представленных для экспертизы нормативных правовых актов или их проектов, а на существующих официальных сайтах государственных органов либо информация не размещена совсем, либо она уже устарела, либо не указаны сроки для производства экспертизы или адрес, куда следует направлять заключения экспертов;

9) не определено значение и статус заключения независимого эксперта, его роль при принятии нормативного правового акта;

10) не установлены критерии для оценки результатов независимой экспертизы, в том числе при конкуренции нескольких заключений или при конкуренции заключений обязательной и независимой экспертиз;

11) для должностных лиц не предусмотрено ответственности за игнорирование результатов независимой экспертизы.

Устранение названных пробелов антикоррупционного законодательства будет способствовать повышению эффективности противодействия коррупции уже на стадии принятия нормативного правового акта, если речь идет об экспертизе проектов таких актов, или на стадии его применения в случае, если акт, содержащий коррупциогенные факторы, был уже принят.
