



"Российский следователь", 2022, N 11

## **АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

**И.А. СЕЛИВАНОВСКАЯ**

Селивановская Ирина Анатольевна, прокурор управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В статье рассматриваются становление и развитие института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, его нормативные основы, роль органов прокуратуры в его реализации и предложения по повышению эффективности этой работы.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная экспертиза, нормативный правовой акт, прокуратура.

Anti-Corruption Expert Examination of Statutory Regulations and Drafts of Statutory Regulations as one of Corruption Combating Mechanisms

I.A. Selivanovskaya

Selivanovskaya Irina A., Prosecutor of a Directorate of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation.

The article discusses the formation and development of the institute of anti-corruption expertise of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts, its regulatory framework, the role of the prosecutor's office in its implementation and proposals to improve the effectiveness of this work.

Key words: corruption, anti-corruption expertise, regulatory legal act, prosecutor's office.

Представляя угрозу национальной безопасности Российской Федерации, коррупция деформирует систему законодательства, используя правовые лазейки коррупционных норм для осуществления противоправных правоприменительных практик. В современных условиях функционирования общества противодействие коррупции рассматривается как одна из основных функций государства.

В начале 2000-х годов в научных кругах предметом обсуждения и острых дискуссий стала проблема коррупционности законодательства. Так, К.И. Головщинским в исследовании "Коррупциогенность правовых норм" <1> было предложено определение понятия "коррупциогенный фактор", которое обозначает дефекты норм права, повышает вероятность коррупции, а также использован термин "коррупционная норма". С.В. Максимов сформулировал определение коррупциогенного фактора как факторного комплекса. По его мнению, такими факторами могут быть явления или группы явлений, порождающих коррупцию или способствующих порождению или росту коррупции <2>.

---

-----

<1> URL: <https://indem.ru/anti-corr/indem/2001golCorGenPraNo.pdf> (дата обращения: 23.08.2022).

<2> Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000. С. 53.

Началом становления юридической технологии антикоррупционной экспертизы следует отметить выступление Президента Российской Федерации на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г. <3>. В.В. Путин отметил, что в законах накопилось много "коррупционного мусора" - правовых предпосылок коррупции, поэтому предметом профилактики коррупции следует считать не только правоприменение, но и законотворческую деятельность. Также Президент Российской Федерации подчеркнул, что корни коррупции подпитываются некачественным законодательством и необходимо наладить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов.

-----

<3> URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/22279> (дата обращения: 23.08.2022).

В 2004 году была опубликована работа "Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта", авторами которой являются М.А. Краснов, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров и В.Н. Южаков.

Правительство Российской Федерации в 2005 г. утверждает **Концепцию** административной реформы в 2006 - 2010 гг. Одной из задач **Концепции** определяется внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов.

Национальный **план** противодействия коррупции на 2010 - 2011 гг., утвержденный Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г., содержал поручения Генеральному прокурору Российской Федерации по организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации, министру юстиции Российской Федерации - по осуществлению антикоррупционной экспертизы проектов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Правовой институт антикоррупционной экспертизы в отечественном праве впервые появился в связи с принятием и вступлением в силу Федерального **закона** от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции". В соответствии со **статьей 6** этого Закона антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов является одной из мер профилактики коррупции.

После утверждения в 2009 г. Постановлениями Правительства N 195 и 196 **Правил** и **Методики** проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов и иных документов антикоррупционная экспертиза была внедрена на системном уровне. Названные **Правила** и **Методика** регламентировали процедуры осуществления независимой экспертизы на коррупциогенность. Однако нельзя не отметить ряд имевшихся недостатков в этих документах: объектами антикоррупционной экспертизы являлись только проекты нормативных правовых документов и иных документов; субъектами антикоррупционной экспертизы являлись

---

Министерство юстиции Российской Федерации и независимые эксперты; антикоррупционная экспертиза затрагивала лишь федеральный уровень регулирования.

Действующую сегодня законодательную основу антикоррупционная экспертиза приобрела с изданием Федерального [закона](#) от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (далее - Федеральный закон N 172-ФЗ).

В соответствии с данным Федеральным [законом](#) к коррупциогенным факторам относятся 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.

Принципами проведения антикоррупционной экспертизы являются: обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; оценка нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами; обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов); компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов); сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Значимая роль по проведению антикоррупционной экспертизы законодательно отведена прокуратуре Российской Федерации. Так, прокурор в ходе осуществления полномочий проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц <4>. При выявлении в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд.

-----  
<4> [Статья 9.1](#) Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", [ст. 3](#) Федерального закона N 172-ФЗ.

Также необходимо отметить, что руководителям органов прокуратуры необходимо лично принимать участие в заседаниях законодательных органов государственной власти субъекта Российской Федерации или представительных органов местного самоуправления при рассмотрении соответствующих требований об изменении нормативных правовых актов <5>.

-----  
<5> Елдин В.А. [Комментарий](#) к Федеральному закону от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об

---

антиторрупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" // СПС "КонсультантПлюс".

Методическую и организационную основу антиторрупционная экспертиза приобретает с изданием **Методики** проведения антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96, которая раскрывает содержание групп коррупциогенных факторов, указанных в Федеральном **законе** N 172-ФЗ.

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

- широта дискреционных полномочий;
- определение компетенции по формуле "вправе";
- выборочное изменение объема прав;
- принятие нормативных правовых актов за пределами компетенции;
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов при отсутствии законодательного распределения соответствующих полномочий;
- отсутствие или неполнота административных процедур;
- отказ от конкурсных процедур;
- нормативные коллизии.

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

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
- злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами);
- юридико-лингвистическая неопределенность.

Таким образом, период 2008 - 2010 гг. стал результатом становления института антиторрупционной экспертизы и ее признания как одного из инструментов профилактики коррупции в законодательной системе.

Оценка коррупциогенности нормативных правовых актов продолжалась более 20 лет, получив свое законодательное закрепление более 10 лет назад. На сегодня антиторрупционная экспертиза является одной из юридических технологий противодействия коррупции. Тем не менее на данный момент в законодательстве Российской Федерации отсутствуют нормы о недопустимости принятия нормативного правового акта, который содержит коррупциогенные факторы. Также отсутствуют нормы права об ответственности разработчиков проектов

---

нормативных правовых актов, которые содержат коррупциогенные факторы.

Как показала правоприменительная практика, **Методика** антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов нуждается в непрерывном совершенствовании. Пока не учитываются такие системные коррупциогенные факторы, как недостаточность положений и контроль деятельности должностных лиц, притязание должностных лиц на материальное обеспечение реализации своих полномочий за счет заявителя, нарушение баланса интересов и др. <6>.

-----

<6> Современные юридические и медиатехнологии противодействия коррупции в Российской Федерации: научное пособие / Д.А. Пашенцев, Ю.В. Трунцевский, А.М. Цирин [и др.]; отв. ред. И.И. Кучеров. М.: Инфотропик Медиа, 2021. С. 74.

Несмотря на то что законодательно полномочия прокурора в рассматриваемой сфере ограничены нормативными правовыми актами, значительная часть коррупциогенных факторов выявляется прокурорами в проектах нормативных правовых актов.

Антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов осуществляется прокурорскими работниками во всех федеральных округах Российской Федерации. На примере Центрального федерального округа предлагается рассмотреть ряд проведенных мероприятий в этом направлении.

Например, органами прокуратуры Московской области за первое полугодие 2022 г. проведена антиторрупционная экспертиза 7 516 нормативных правовых актов и 8 219 проектов нормативных правовых актов, по результатам которой выявлено 167 нормативных актов и 424 проекта, содержащих 221 и 643 коррупциогенных фактора. В 148 нормативных правовых актах и в 343 проектах содержались нормы, противоречащие закону.

В целях устранения коррупциогенных факторов органами прокуратуры Московской области принесен 141 протест, внесено 11 требований и 1 представление. О выявленных коррупциогенных факторах в проектах нормативных правовых актов их разработчикам направлено 344 информационных материала. По состоянию на 30 июня 2022 г. в результате принятых мер из 142 нормативных правовых актов исключено 176 коррупциогенных факторов и из 321 проекта - 460 коррупциогенных факторов.

Так, при изучении государственной программы Московской области "Предпринимательство Подмосковья", утвержденной Постановлением Правительства Московской области от 25 февраля 2016 г. N 788/39 и предусматривающей реализацию мероприятий национального проекта "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы", прокуратурой Московской области выявлен коррупциогенный фактор.

Установлено, что в программе предусмотрена передача дублирующих функции Министерства инвестиций, промышленности и науки Московской области по оценке соответствия предъявляемым требованиям заявок участников конкурсов, а также полномочий по проведению выездных обследований на место ведения их хозяйственной деятельности с целью подтверждения информации о местонахождении и адресе ведения бизнеса, сведений о документах, содержащихся в составе заявок, проведения проверок достоверности сведений,

---

содержащихся в заявках, любым не запрещенным законодательством способом.

Это свидетельствовало о наличии в программе коррупциогенного фактора, предусмотренного **подпунктом "а" пункта 3** Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее - Методика), утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 (широта дискреционных полномочий).

Прокуратурой Московской области 28 марта 2022 г. на программу принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен.

Прокуратурой г. Жуковского Московской области изучен Порядок предоставления и расходования субсидий, предоставляемых из бюджета городского округа Жуковский частным дошкольным образовательным организациям с целью возмещения расходов на присмотр и уход, содержание имущества и арендную плату за пользование помещениями, регулирующий бюджетные правоотношения в рамках реализации национального проекта "Образование".

Установлено, что в нарушение положений **ст. 78** Бюджетного кодекса Российской Федерации, **Общих требований** к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. N 1492, названный порядок не содержит норм, регламентирующих процесс проведения отбора получателей для предоставления субсидий, в том числе требования к участникам отбора, а также меры ответственности за нарушение условий, целей и порядка предоставления субсидий.

Учитывая, что это указывает на наличие коррупциогенных факторов, предусмотренных **подп. "в", "з" п. 3** Методики (возможности выборного изменения объема прав, отказа от конкурсных (аукционных) процедур), прокуратурой г. Жуковского на документ принесен протест, который рассмотрен и удовлетворен.

Прокуратурой Тамбовской области в первом полугодии 2022 г. изучено на предмет наличия коррупциогенных факторов 10 055 нормативных правовых актов и 10 298 проектов нормативных правовых актов (далее - НПА).

По результатам антикоррупционной экспертизы выявлено 5 нормативных правовых актов органов государственной власти, которые содержали 7 коррупциогенных факторов; 15 проектов НПА в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые содержали соответственно 18 коррупциогенных факторов.

На муниципальном уровне выявлено 1 309 нормативных правовых актов и 706 проектов НПА, содержащих соответственно 1 370 и 741 коррупциогенный фактор.

В основном коррупциогенность нормативных правовых актов (проектов) выражалась в отсутствии или неполноте административных процедур (521), наличии завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права (241), широте дискреционных полномочий (346) и др.

К примеру, проведенной антикоррупционной экспертизой Приказа управления ветеринарии

---

Тамбовской области от 5 июля 2018 г. N 165/1 "Об утверждении положения о порядке проведения комиссионной аттестации ветеринарных врачей и ветеринарных фельдшеров, находящихся в штатах областных государственных бюджетных учреждений, подведомственных управлению ветеринарии области, для получения ими права на клеймение овальным клеймом мяса и мясопродуктов (субпродуктов) всех видов сельскохозяйственных и диких животных, в том числе птицы" (далее - Приказ) выявлены нормы, содержащие коррупциогенные факторы.

Приказом утверждено одноименное положение (далее - Положение).

Согласно п. 7 Положения при неявке аттестуемого для прохождения аттестации по уважительной причине его аттестация может быть перенесена планово на другой срок. В соответствии с п. 8 повторная неявка (уклонение) подлежащего аттестации на аттестационную комиссию без уважительной причины является дисциплинарным проступком, за которое на него может быть наложено дисциплинарное взыскание в порядке, предусмотренном трудовым законодательством.

В данном контексте правовых норм употребление формулировки "может быть" позволяет субъекту правоприменения действовать по своему усмотрению, что при наличии у него корыстной или иной личной заинтересованности может привести к различным коррупционным проявлениям, что с учетом требований подп. "б" п. 3 Методики свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора "определение компетенции по формуле "вправе".

Помимо этого, согласно п. 20 Положения все члены аттестационной комиссии обладают одинаковыми правами. При этом указано, что секретарь не принимает участия в открытом голосовании о принятии решения по оценке знаний и в вынесении рекомендаций аттестуемому по результатам его аттестации.

Из данной формулировки правовой нормы неясен статус члена аттестационной комиссии - секретаря, так как, с одной стороны, он обладает одинаковыми правами с другими членами комиссии, а с другой - имеет ряд вышеперечисленных ограничений в своих правах как член комиссии.

Кроме того, нормативный акт не регламентирует процедуру проведения заседания аттестационной комиссии в случае возникновения конфликта интересов между членами комиссии, ее председателем и иными лицами, которые участвуют в проведении аттестации.

Изложенная ситуация в соответствии с подп. "а" п. 3 Методики свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора "широта дискреционных полномочий" - неопределенности оснований принятия решений.

На указанный нормативный правовой акт внесено требование, которое рассмотрено и удовлетворено, коррупциогенный фактор исключен.

По итогам проверок в первом полугодии 2022 г. органами прокуратуры Тамбовской области принесено 1 211 протестов, направлена 721 информация по проектам нормативных правовых актов, внесено 102 требования об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов, внесено 1 представление.

Нормативные правовые акты, содержащие коррупциогенные факторы, касались прав, свобод и обязанностей граждан; оказания государственных и муниципальных услуг,

---

законодательства о государственной и муниципальной собственности, законодательства о государственной и муниципальной службе.

Возможные причины выявления наибольшего количества коррупциогенных факторов в вышеуказанных сферах законодательства обусловлены тем, что данные правоотношения касались вопросов, наиболее подверженных коррупционным рискам.

С учетом эффективности прокурорской деятельности на данном направлении предлагается также законодательно наделить прокурора полномочиями по проведению антиторрупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

#### Литература

1. Елдин В.А. [Комментарий](#) к Федеральному закону от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антиторрупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" / В.А. Елдин // СПС "КонсультантПлюс". 2010.
2. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность / С.В. Максимов. Москва: ЮрИнфоР, 2000. 142 с.
3. Современные юридические и медиатехнологии противодействия коррупции в Российской Федерации: научное пособие / Д.А. Пашенцев [и др.]; ответственный редактор И.И. Кучеров. Москва: Инфотропик Медиа, 2021. 168 с.

Подписано в печать

15.11.2022

---