
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ВАЖНЕЙШИХ НАПРАВЛЕНИЙ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

TOPICAL ISSUES OF IMPLEMENTING KEY ANTI-CORRUPTION POLICIES IN RUSSIA AND ABROAD

УДК 343.35

DOI 10.17150/2500-4255.2018.12(5).689-698

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В ОЦЕНКАХ ЭФФЕКТИВНОСТИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Т. М. Судакова, Н. В. Васильева

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления

17 августа 2018 г.

Дата принятия в печать

10 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения

8 ноября 2018 г.

Ключевые слова

Антикоррупционная экспертиза
нормативно-правовых актов;
региональная практика
антикоррупционной экспертизы;
антикоррупционная экспертиза
муниципальных нормативно-
правовых актов (проектов)

Аннотация. Эффективность реализуемого сегодня широкого спектра стратегических мер, направленных на снижение коррупционно-криминогенного потенциала многих сфер жизнедеятельности, напрямую зависит от результативности отдельных, ключевых направлений. Институт антикоррупционной экспертизы (АКЭ) законодательства, на текущий момент имеющий существенную наработанную теоретико-методологическую и организационную основу, требует дальнейшего совершенствования и устранения выявляемых недостатков. Почти десятилетний период функционирования правового института АКЭ характеризуется стабильным приростом числа проводимых экспертиз с соответствующей положительной динамикой числа выявленных коррупциогенных факторов, как и корреспондирующего с этими показателями количества внесенных поправок и изменений в нормативно-правовые акты. Это обстоятельство, тем не менее, вызывает неоднозначные оценки такой динамики, которые дают специалисты, с отзывами о нередко присутствующем формализме и типовых, шаблонных действиях экспертов и иных субъектов, участвующих в многостороннем механизме осуществления института АКЭ. Анализ опубликованной информации на сайтах профессиональных субъектов реализации АКЭ с позиции количественных данных свидетельствует о действенности данного института. Однако истинные критерии эффективности, связанные с повышением качества законодательного процесса как желаемого итога реализации АКЭ, нельзя сводить к оценке только количественных показателей такого рода. Мониторинги эффективности принимаемых сегодня мер в контексте АКЭ закономерно указывают на качественные критерии такой эффективности. Их распространение на механизм экспертной оценки муниципальных нормативно-правовых актов (НПА) и их проектов позволяет актуализировать задачу повышения качества законодательного процесса на всех уровнях деятельности органов власти. Муниципальные НПА занимают важное место как по объему принимаемых решений, так и по широте сфер общественных отношений, которые ими регламентируются, что ставит задачу оценки качества таких актов на новый уровень. Анализ региональной экспертной оценки муниципальных НПА (на примере Иркутской области) позволил сравнить сложившиеся в этой сфере практики и выявить типичные обстоятельства, снижающие антикриминогенный потенциал АКЭ. Экспертиза на предмет выявления коррупциогенных факторов в правоприменительных актах — в персонифицированных решениях муниципальных органов — не является распространенной практикой. Вместе с тем именно такие НПА индивидуального уровня выступают серьезным регулятором правовой сферы жизнедеятельности граждан, поскольку связаны с решениями о предоставлении господдержки, выделении различного вида квот, распределении инвестиций и т. д.

ANTI-CORRUPTION EXPERTISE IN EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE ANTI-CORRUPTION POLICY

Tatyana M. Sudakova, Natalya V. Vasilyeva

Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation

Article info

Received

2018 August 17

Abstract. The effectiveness of currently implemented wide range of strategic measures aimed at reducing the corruption and criminogenic potential in many spheres of life directly depends on their effectiveness in some key areas. The institute of anti-corruption

Accepted
2018 October 10
Available online
2018 November 8

Keywords

Anti-corruption expertise of normative legal acts; regional policy of anti-corruption expertise; anti-corruption expertise of municipal normative legal acts (draft acts)

expertise (ACE) of legislation, which now incorporates a considerable theoretical and methodological basis, requires further improvement and elimination of identified drawbacks. An almost decade of its history has been characterized by a steadily growing number of expert evaluations and the corresponding increase in the number of identified corruption-generating factors and the number of changes and amendments to normative acts. However, this dynamics is subject to controversial evaluations by analysts who talk about a routine formalistic approach and stereotyped, one-size-fits-all actions of experts and other parties involved in the multilateral mechanism of ACE. The analysis of information on the websites of professional bodies implementing ACE from the standpoint of quantitative indicators shows that this institute is effective. At the same time, the true criteria of effectiveness, connected with the improvements in the quality of the lawmaking process as a desirable result of implementing ACE, cannot be reduced to the evaluation of quantitative indicators alone. The monitoring of the effectiveness of measures implemented today within the ACE framework duly stresses the qualitative criteria of such effectiveness. Using them in the expert evaluation of municipal normative legal acts (NLA) and draft acts makes it possible to update the task of improving the quality of the lawmaking process at all levels of public administration. Municipal NLAs hold an important place both in the volume of the decisions made and the scope of public relations that they regulate, which sets the task of evaluating the quality of such acts to a new level. The analysis of the regional expert evaluation of municipal NLAs (using the example of Irkutsk Region) made it possible to compare the existing practices in this sphere and to identify typical circumstances that reduce the anti-criminogenic potential of ACE. The expertise aimed at identifying the corruption-generating factors in the law enforcement acts — in the personified decisions of the municipal bodies — is not common practice. At the same time, such NLAs at the individual level act as serious regulators of the legal sphere of people's lives because they are connected with decisions on the provision of state support, the allocation of quotas, the distribution of expenses, etc.

Практическая реализация одного из важнейших и ключевых направлений антикоррупционных стратегических мер — института антикоррупционной экспертизы (АКЭ) — стала сегодня предметом пристального внимания и оценки научного сообщества и правоприменителя [1–9]. Совершенствование практики выявления и устранения коррупциогенных факторов, которые могут содержаться в НПА (и их проектах), при наличии уже сформированной достаточно весомой и серьезной основы ее дальнейшего воплощения является одним из актуальнейших направлений. АКЭ как правовой институт представляет собой, как известно, частный случай правовой экспертизы, ее самостоятельную разновидность. Будучи инструментом совершенствования нормотворчества, АКЭ обладает достаточно высоким антикриминогенным потенциалом, с чем согласны специалисты, профессионально занимающиеся данной сферой антикоррупционной деятельности.

Серьезный теоретико-прикладной опыт, наработанный почти десятилетней практикой существования и применения института АКЭ, одновременно и настоятельно указывает на возникающие при этом проблемы [10–23]. Необходимость дальнейшего совершенствования института АКЭ, дальнейшая разработка

теоретико-методологической базы требуют систематизации такой деятельности, дальнейшей детализации методики выявления и оценки криминогенных факторов. Разработанные и используемые сегодня в науке оценки эффективности антикоррупционных мероприятий сводимы к ряду показателей, наличие которых позволяет судить о достижении обозначенных в стратегических документах целей и задач. Повышение качества проводимых экспертных исследований выступает необходимым элементом оценки эффективности всей стратегии антикоррупционной деятельности, ее результативность связана с приращением прикладных умений по оценке, дальнейшей классификации криминогенных факторов как основы выработки конкретизированных приемов их выявления.

Анализ опубликованных аналитических сведений о результатах деятельности конкретных органов власти по реализации антикоррупционной экспертизы позволяет свидетельствовать как об уровне такой активности, так и о наличии типовых проблем, требующих единообразного подхода к их разрешению. При этом показательными являются подходы аналитиков и субъектов антикоррупционной экспертизы, которые разнятся критериями оценки эффективности такой деятельности. Так, для экспер-

тов стабильно высокий удельный вес криминогенных факторов — показатель отсутствия результативности их работы, для правоприменителей — нередко свидетельство высокой эффективности принимаемых мер. По оценкам ученых, в российских нормативно-правовых актах, несмотря на проводимую работу, стабильно сохраняется показатель на уровне 4–5 % постоянно выявляемых коррупциогенных факторов, и это без учета реально существующих коррупционных практик [3, с. 24]. Опубликованная статистическая отчетность базируется на показателях о количестве внесенных прокурорами требований, протестов, исков об исключении коррупциогенных факторов, итоговом количестве исключенных факторов как результате такой деятельности. Так, для исключения 41,6 тыс. коррупциогенных факторов в течение года прокурорами внесено более 2,3 тыс. требований, принесено более 30 тыс. протестов, направлено 129 исков (заявлений) в суды, внесено 852 представления и направлено 185 информации. В результате проделанной работы коррупциогенные факторы исключены из более чем 25,6 тыс. нормативно-правовых актов. На официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации приведенные статистические данные оценивают как свидетельство высокой эффективности принимаемых прокурорами мер по реализации антикоррупционной экспертизы¹.

Таким образом, традиционная отчетность, размещаемая на официальных порталах профессиональных субъектов применения АКЭ, сводится к количеству внесенных требований об исключении коррупциогенных факторов, принесенных протестов, направленных исков (заявлений) в суды и информации, внесенных представлений. Обозначенные аспекты процессуальной деятельности по реализации федерального законодательства об АКЭ, безусловно, отражают интенсивность предпринимаемых мер, что необходимо для наличия формальных показателей работы и ее эффективности. Вместе с тем, как полагают ученые, именно снижение показателей количества выявляемых коррупциогенных факторов одновременно отражает положительные тенденции в воплощении базовых принципов и стратегических целей антикоррупционной политики.

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-1127076>.

Не случайно специалисты говорят об адаптации законодательно определенной процедуры и всего механизма АКЭ под разработчиков НПА из органов исполнительной власти с очень низким организационным уровнем реализации этой процедуры в работе законодательной и судебной власти [3, с. 24].

АКЭ, будучи наиболее регламентированным видом правовой экспертизы, должна отражать антикриминогенный потенциал в сфере выявления и устранения коррупциогенных факторов в нормах права. Насколько полноценно реализуются сегодня полномочия субъектов РФ в данной сфере антикоррупционной деятельности, является предметом активного обсуждения в науке.

Законодательно установленные критерии реализации АКЭ, как известно, определили множественность субъектов, участвующих в этом механизме, что, в свою очередь, обозначило и конкретные проблемы их деятельности и взаимодействия в данном контексте.

Как субъекты АКЭ, территориальные органы Управления Минюста в основу показателей эффективности и результативности своей деятельности в этой сфере закладывают комплекс количественных показателей, традиционно и повсеместно используемых в общероссийской практике. Применительно к оценке НПА муниципальных органов власти используется регулярная отчетность о количестве поступивших муниципальных правовых актов и количестве актов с выявленными коррупциогенными факторами в их соотношении. Своевременное приведение уставов муниципальных образований Иркутской области (ИО) в соответствие с действующим законодательством, а также предупреждение внесения в муниципальный акт коррупциогенных положений рассматриваются данным субъектом АКЭ как комплекс мер по реализации положений об АКЭ НПА субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований².

Так, согласно имеющейся отчетности, всего с августа 2009 г. по 2012 г. Управлением Минюста РФ по ИО проведена антикоррупционная экспертиза 1 893 муниципальных актов, в 50 из них были выявлены коррупциогенные факторы. Выявленные коррупциогенные факторы из уставов муниципальных образований исключены. Сро-

² Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области : офиц. сайт. URL: <http://to38.minjust.ru>.

ки устранения выявленных коррупционных факторов составили от двух месяцев до одного года. При этом увеличение количества поступивших в Управление муниципальных правовых актов не повлекло увеличения количества актов с выявленными коррупционными факторами. В последующие пять лет в целом наблюдается положительная динамика, связанная с притоком количества проводимых экспертиз и выявленных НПА с коррупционными факторами. Практика работы Управления Минюста РФ по ИО показала, что наиболее часто встречающиеся коррупционные факторы в муниципальных актах — широта дискреционных полномочий, а также чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества. Коррупционные факторы выявлялись в основном в положениях, устанавливающих гарантии для выборных лиц местного самоуправления. Установленная законодательством самостоятельность органов местного самоуправления в регулировании вопросов по закреплению гарантий для выборных лиц привела к проявлению коррупционных факторов в уставах. При этом наиболее характерные коррупционные факторы, выявленные в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации, — это широта дискреционных полномочий (24 %), принятие нормативно-правового акта за пределами компетенции (24 %), выборочное изменение объема прав (14 %), отсутствие или неполнота административных процедур (12 %)³.

Взаимодействие территориальных органов юстиции с прокуратурой при организации работы по устранению коррупционных факторов в муниципальных актах, в соответствии с федеральным законодательством, заключается в направлении в прокуратуру копий заключений, подготовленных по результатам АКЭ. Работа органов прокуратуры в данном контексте имеет специфику в механизме устранения выявляемых самой прокуратурой в ходе проводимых ею АКЭ криминогенных факторов. Согласно опубликованной отчетности, в первом квартале 2017 г. прокуроры, реализуя полномочия, предоставленные федеральным законодательством, провели антикоррупционную экспертизу более 5 400 нормативно-правовых актов (в первом квартале 2016 г. — более 4 900 актов). Выявлено 112 нормативно-правовых актов, содержащих 186 коррупционных факторов (в первом квартале 2016 г. — 191 акт и 248 коррупционных

факторов), с целью исключения которых прокурорами внесено три требования (в аналогичном периоде прошлого года — 13), принесено 104 протеста (в аналогичном периоде прошлого года — 159), внесено 4 представления (в аналогичном периоде прошлого года — 12). В результате проделанной работы коррупционные факторы исключены из 35 нормативно-правовых актов (в первом квартале 2016 г. — 140)⁴. Приведенные статистические данные, как полагают сами субъекты АКЭ, свидетельствуют о повышении качества подготовки нормативно-правовых актов органами власти и местного самоуправления. При этом следует помнить, что законодательно установленный рекомендательный характер заключения территориального органа Минюста РФ не обязывает государственный орган, принявший НПА, устранять выявленные коррупционные факторы, что выступает обстоятельством, противодействующим полноценной реализации механизма АКЭ.

Судебные органы, как субъекты профилактики коррупционных отношений, в рамках законодательно определенных полномочий самостоятельно не осуществляют устранение коррупционных факторов в НПА или их проектах. В рамках рассмотрения административного дела об оспаривании НПА судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований в части полного либо частичного признания оспариваемого НПА не соответствующим иному НПА и, соответственно, не действующим полностью либо частично. Второй возможный вариант судебного решения связывается с отказом в удовлетворении заявленных требований в случае признания оспариваемого НПА соответствующим частично либо полностью иному НПА, имеющему большую юридическую силу. Проекты НПА при этом, как известно, являясь предметом судебного разбирательства не могут.

Практика признания судами наличия коррупционных факторов достаточно распространена, однако инициируется она в подавляющем большинстве решений органами прокуратуры. Среди выделяемых специалистами причин невысокой эффективности судебных органов в реализации законодательно определенных положений об АКЭ приводят отсутствие в процессуальном законодательстве норм, стимулирующих активное участие судов в самостоятельном выявлении криминогенных факторов. Кроме

³ Прокуратура Иркутской области : офиц. сайт. URL: <https://www.irkproc.ru>.

⁴ Прокуратура Иркутской области : офиц. сайт.

того, сегодня значительное распространение получила судебная практика признания незаконным бездействия органов власти и обязывания последних провести АКЭ НПА. Как отмечают исследователи, в целом по России таких решений по состоянию на период 2016 г. — 1 970, что составляет 45,4 % всех решений судов по АКЭ НПА. Данный показатель свидетельствует прежде всего о массовом неисполнении федерального законодательства об АКЭ НПА органами местного самоуправления в Российской Федерации. Деятельность судов при этом и в данном аспекте иницируется в 80 % случаев органами прокуратуры. Изложенные критерии показывают отсутствие самостоятельного, системного подхода в работе судов по применению положений об АКЭ [3, с. 28].

Причины отсутствия результативности заключений АКЭ, проводимых независимыми экспертами, стоит рассматривать прежде всего через неэффективность механизма ее реализации в данном случае. Неопределенность последствий проведения независимой экспертизы оказывает непосредственное влияние на ее развитие. Так, специалисты заявляют о необходимости полноценного информирования эксперта о получении заключения адресатами, о предоставлении права обращаться в прокуратуру в ситуации несогласия с итоговым решением адресата по полученному заключению. В этой связи представляется, что большим потенциалом обладает придание независимой экспертизе характера обязательного экспертного заключения. Введение контроля качества самих заключений независимых экспертиз и соответственно ему установление ответственности должностных лиц за неисполнение предписаний независимых экспертов, как и закрепление правил оценки заключений независимых экспертиз путем создания комиссий при правовых службах юридических лиц, следует рассматривать как целесообразную меру повышения эффективности данного вида АКЭ [4, с. 66].

Характеристика регионального опыта в рассматриваемой сфере наглядно демонстрирует возрастающую активность субъектов в проведении АКЭ, проявляющуюся прежде всего через количественные закономерности. Качественная же результативность такой деятельности должна отражать активность в направлении принятия итоговых решений об изменении правовых норм, а также о формировании и развитии методологии исследования и появлении и систе-

матизации новых видов коррупциогенных факторов. Этот аспект работы субъектов не является сегодня достаточно активным.

Вместе с тем разрабатываемые на методологическом уровне экспертные критерии оценки эффективности АКЭ, получаемые в том числе посредством постоянного мониторинга правотворческой деятельности, ориентируют практику в несколько иное русло. Следует согласиться, что ни количество правовых актов, в отношении которых проведена экспертиза, ни количество выявленных коррупциогенных факторов, ни количество полученных заключений независимой экспертизы сами по себе не свидетельствуют об эффективности применения АКЭ [5, с. 28–30]. Более важными и содержательными являются критерии, отражающие взаимосвязь двух или более параметров проводимых АКЭ. К таковым относятся показатели комплексные, оцениваемые через соотношение (взаимосвязь) как минимум двух важных характеристик работы субъекта АКЭ. К примеру, соотношение количества выявленных коррупциогенных факторов с количеством нормативно-правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу; соотношение количества действующих нормативно-правовых актов, прошедших внутреннюю антикоррупционную экспертизу, с общим количеством действующих нормативно-правовых актов государственного или муниципального органа; соотношение количества нормативно-правовых актов, в которых выявлены коррупциогенные факторы, с количеством нормативно-правовых актов, в которые были внесены изменения в целях устранения коррупциогенных факторов; соотношение количества нормативно-правовых актов, в которых органами прокуратуры, органами юстиции и независимыми экспертами были выявлены коррупциогенные факторы, с количеством нормативно-правовых актов, в которых в результате внутренней антикоррупционной экспертизы не обнаружены коррупциогенные факторы [там же, с. 29].

При этом не менее значимыми являются итоговые показатели такой деятельности, отражающие обоснованность и мотивированность выводов, полученных субъектом проведения АКЭ, подготовившей проект НПА, и обоснованность требований органов прокуратуры о внесении изменений в НПА в связи с установлением конкретных коррупциогенных факторов. К тому же следует согласиться с экспертами, заявляющими о невозможности смешения та-

ких понятий, как эффективность примененной антикоррупционной меры и эффективность предотвращения коррупционного проявления [5, с. 29]. Эти сложные категории, тем не менее, должны рассматриваться как во взаимосвязи, так и самостоятельно и дифференцированно, каждая из них имеет свои пределы и возможности влияния.

Установление криминогенных факторов, т. е. тех положений НПА или их проектов, которые содержат потенциальную возможность возникновения коррупционных отношений, требует профессиональных навыков, позволяющих правильно применять методологические приемы по их распознаванию и оценке. Деятельность экспертов в аспекте повышения качества экспертных заключений напрямую связана со знанием и соблюдением выработанных в теории принципов, служащих ориентиром достижения эффективных результатов. В науке выделяют принципы системности, обязательности проведения АКЭ по отношению к деятельности отдельных субъектов и их полномочиям в этой сфере, принцип проверяемости результатов АКЭ, а также принцип взаимодействия органов Минюста с другими субъектами АКЭ. Их использование в качестве базовых категорий при проведении экспертных исследований способствует дальнейшему обогащению и развитию института АКЭ, совершенствованию ее методических основ. Такие принципы должны быть и стать общеизвестными и общепризнанными и служить ориентиром экспертной деятельности, в частности в области определения типологии проявлений коррупционных факторов и приведения конкретных приемов их выявления [6].

Характеристика основных количественных показателей проведенных Институтом законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского (аккредитованным в качестве юридического лица, имеющего право на проведение независимой АКЭ⁵) антикоррупционных экспертиз отражает динамику возрастания активности в проведении экспертизы нормативно-правовых актов федерального, регионального и местного уровней в этой сфере за последние пять лет. Так, если за 2013 г. было проведено 70 экспертиз различных нормативно-правовых актов и их проектов, то за последний, 2017 год была проведена 3 161 экспертиза (основную долю в них занимают правовые и

антикоррупционные экспертизы муниципальных нормативно-правовых актов, включенных в Регистр муниципальных нормативно-правовых актов Иркутской области)⁶. Такое существенное возрастание количества проведенных экспертиз привело и к увеличению числа выявляемых коррупционных факторов. На сегодняшний день каждое второе заключение экспертизы, проведенной Институтом законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского, содержит замечания о наличии в нормативно-правовом акте коррупционных факторов. При этом имеет место положительная динамика выявления отдельных видов коррупционных факторов. Так, по сравнению с 2013 г. в 2017 г. существенно снизилось количество случаев выявления такого коррупционного фактора, как принятие нормативно-правового акта за пределами компетенции.

Дальнейший механизм работы по выявлению коррупционных факторов и их устранению сводится к размещению заключений по проведенным экспертизам на сайтах Института законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского и разработчика нормативно-правового акта. В случае выявления коррупционных факторов по результатам экспертизы муниципальных НПА, включенных в Регистр муниципальных нормативно-правовых актов Иркутской области, осуществляется направление экспертных заключений издавшим акт муниципальным образованиям.

Измерение эффективности такой деятельности в оценках самих экспертов, реализующих предписания антикоррупционной экспертизы, происходит через существующие проблемы качественного плана. Так, оценки самого механизма осуществления АКЭ нельзя назвать оптимистичными, позволяющими с уверенностью прийти к выводу о наличии оптимального взаимодействия между всеми субъектами проведения АКЭ. Немаловажным фактором, значительно снижающим эффективность экспертизы муниципальных НПА, по мнению экспертов, выступает уже обозначенный и общеизвестный рекомендательный характер заключения и отсутствие четко регламентированных сроков для устранения выявленных коррупционных факторов самими разработчиками НПА.

⁶ Институт законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского : офиц. сайт. URL: http://izpi.tw1.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=638&Itemid=1.

⁵ Прокуратура Иркутской области : офиц. сайт.

По вопросу о реализации механизма отслеживания итоговых решений муниципальных органов по устранению криминогенных факторов эксперты сообщили, что только направление муниципального акта на повторную экспертизу влечет ознакомление с итоговыми действиями муниципальных органов. Для самих экспертов в этом контексте стратегически важным представляется сам факт выявления и оценки недостатка правовой нормы в качестве коррупциогенного фактора, как и размещение заключения в соответствующем законодательном порядке, и только.

Анализ самих заключений АКЭ муниципальных НПА позволил определить типичные криминогенные факторы, выявляемые в ходе работы. Например, к числу наиболее распространенных относятся такие, как широта дискреционных полномочий, отсутствие и неполнота административных процедур, наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, определение компетенции по формуле «вправе», а также юридико-лингвистическая неопределенность.

Так, в рамках правовой и антикоррупционной экспертизы постановления главы администрации муниципального образования «Новоленино» «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков, расположенных на территории муниципального образования «Новоленино», государственная собственность на которые не разграничена, на торгах» от 14 сентября 2015 г. № 170 было установлено наличие такого коррупциогенного фактора, как широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, что выразилось в следующих нарушениях: в отсутствии у главы администрации муниципального образования «Новоленино» компетенции по установлению требований к документам, предоставляемым заявителем, указании не общего срока предоставления муниципальной услуги, а сроков отдельных административных процедур, неустановлении порядка информирования заинтересованного лица о его праве подать жалобу и пр.

Отсутствие и неполнота административных процедур были выявлены при правовой и антикоррупционной экспертизе постановления администрации муниципального образования «Хареты» «Об утверждении положения о поряд-

ке передачи муниципального имущества в безвозмездное пользование» от 24 марта 2017 г. № 45, что выразилось в отсутствии в положении порядка и сроков регистрации заявления о предоставлении в безвозмездное пользование муниципального имущества.

Выявляется наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права. В частности, при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы решения думы Шара-Тоготского муниципального образования «Об утверждении положения о порядке формирования, ведения, обязательного опубликования перечня муниципального имущества Шара-Тоготского муниципального образования, свободного от прав третьих лиц (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), предоставляемого во владение и (или) пользование субъектам малого и среднего предпринимательства, а также о порядке и условиях предоставления в аренду включенного в него имущества» от 29 марта 2017 г. № 62 было установлено, что субъекты прикладывают к заявлению копии свидетельства о государственной регистрации, свидетельства о постановке на учет в налоговом органе (ИНН), свидетельства о внесении в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП).

Из принципов, отражающих методологический инструментарий при проведении экспертиз по выявлению и оценке коррупциогенных факторов, экспертами выбирается базовый принцип системности, представляющий оценку нормативно-правового акта во взаимосвязи с другими нормативно-правовыми актами. Так, анализ положений решения думы Юбилейнинского муниципального образования «Об установлении и введении в действие на территории Юбилейнинского муниципального образования налога на имущество физических лиц» от 20 апреля 2017 г. № 150/3 с применением данного принципа позволил выявить такой коррупциогенный фактор, как принятие нормативно-правового акта за пределами компетенции, в части установления нормативно-правовым актом права на налоговую льготу категории налогоплательщиков, определенных п. 1 ст. 407 НК РФ, а также предоставления ими заявления и уведомления о праве на льготу.

Принципы проверяемости результатов АКЭ и взаимодействия субъектов АКЭ, являющиеся одними из базовых, реализуемые в

деятельности Института законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского, позволяют полноценно использовать методiku и методологические основы и формулировать объективные выводы.

Таким образом, региональная практика применения законодательства об АКЭ избилует коррупциогенными факторами, являющимися в указанной сфере традиционными и не имеющими существенной специфики в сравнении с общероссийской практикой. Коррупциогенные факторы преобладают в муниципальных актах, и в этом аспекте местная региональная практика также не имеет специфики в сравнении с иными регионами.

АКЭ правоприменительных актов индивидуального уровня в работе Института законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского не присутствует, поскольку не включена в план его деятельности учредителем — аппаратом губернатора Иркутской области и правительства Иркутской области.

Таким образом, следует констатировать, что сегодня накоплен существенный эмпирический материал о деятельности органов юстиции и прокуратуры в аспекте проведения антикоррупционной экспертизы, значимый для исследователей. Кроме того, имеют место экспертные заключения независимых экспертов, предусмотренные законодательством. Они незначитель-

ны по степени их распространенности, однако сам факт возможности их проведения и реального воплощения является свидетельством активизации гражданского общества в реализации антикоррупционной политики. При этом проблемы практического воплощения независимой экспертизы требуют дальнейшего совершенствования. Субъекты официальной антикоррупционной экспертизы нарабатывают практический опыт. При этом он отличается, как правило, традиционным однообразием, типовыми выявляемыми коррупциогенными факторами и их типовой оценкой.

Муниципальные НПА занимают важное место и по объему принимаемых решений, и по сферам общественных отношений, которые ими регламентируются. Анализ региональной практики АКЭ муниципальных НПА и их проектов позволил обозначить типичные криминальные факторы, существующие организационно-правовые сложности в достижении итоговых задач антикоррупционной экспертизы законодательства. Процесс совершенствования такой деятельности неотъемлем от дальнейшей разработки и воплощения принципов методологии экспертного исследования, методики проводимых исследований, детализации и дальнейшей нормативной регламентации механизма взаимодействия и взаимосвязи субъектов АКЭ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Астанин В. В. Антикоррупционная экспертиза в вопросах доктрины и практики / В. В. Астанин // Российская юстиция. — 2016. — № 8. — С. 5–9.
2. Астанин В. В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества / В. В. Астанин // Российская юстиция. — 2016. — № 3. — С. 14–17.
3. Южаков В. Н. Судебная практика по вопросам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: современные тенденции и пути совершенствования / В. Н. Южаков, А. А. Ефремов // Арбитражный и гражданский процесс. — 2016. — № 10. — С. 23–29.
4. Лой Е. В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы / Е. В. Лой // Административное право и процесс. — 2017. — № 12. — С. 64–67.
5. Перевалов В. Д. О методологических основах оценки эффективности мер противодействия коррупции / В. Д. Перевалов, С. Д. Хазанов // Российский юридический журнал. — 2016. — № 2. — С. 22–31.
6. Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах) / В. В. Астанин [и др.]. — М.: Изд-во НЦПИ, 2017. — 56 с.
7. Ким А. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, выполняемая территориальными органами Минюста России: должное и сущее в юридической практике / А. В. Ким // Законодательство и экономика. — 2016. — № 12. — С. 45–49.
8. Качалов В. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как одна из мер профилактики коррупции на муниципальном уровне / В. В. Качалов // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2016. — № 1. — С. 26–29.
9. Гаврилов Е. В. Пределы дискреции регионального законодателя по вопросам ведения субъекта Российской Федерации / Е. В. Гаврилов // Реформы и право. — 2016. — № 1. — С. 33–41.
10. Кирилин А. В. Антикоррупционная экспертиза НПА: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики / А. В. Кирилин // Юстиция. — 2016. — № 3. — С. 52–62.

11. Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах : материалы Междунар. науч.-практ. круглого стола (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В. М. Баранова, И. М. Мацкевич. — М. : Проспект, 2009. — 1120 с.
12. Правовые акты: антикоррупционный анализ : науч.-практ. пособие / И. С. Власов [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, В. Н. Найдено. — М. : Контракт, 2009. — 167 с.
13. Южаков В. Н. Методика мониторинга внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в нормотворческую деятельность / В. Н. Южаков, А. А. Ефремов, А. М. Цирин // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2015. — № 1. — С. 92–103.
14. Воронина Ю. И. К вопросу о содержании принципов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации / Ю. И. Воронина // Вестник Удмуртского университета. Сер.: Экономика и право. — 2013. — № 2-1. — С. 115–121.
15. Дадонов Т. Е. Независимая антикоррупционная экспертиза: проблемы и направления развития / Т. Е. Дадонов // Современные проблемы взаимодействия российского государства и общества : сб. тр. — Саратов, 2016. — С. 124–126.
16. Леоненко Н. Т. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: осмысление теории и практики / Н. Т. Леоненко // Развитие территорий. — 2016. — № 3-4 (6). — С. 28–34.
17. Южаков В. Н. Возможности повышения результативности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов / В. Н. Южаков, А. А. Ефремов // Государственное управление: в поисках результативности : сб. науч. работ / под ред. В. А. Мау, С. Е. Нарышкина. — М. : Дело, 2016. — С. 161–188.
18. Филатов С. В. Антикоррупционная экспертиза: практика и проблемы реализации / С. В. Филатов // Законность. — 2014. — № 9. — С. 40–42.
19. Толстикова И. Н. Об обязательности проведения антикоррупционной экспертизы проектов локальных нормативных правовых актов организации / И. Н. Толстикова // Административное и муниципальное право. — 2018. — № 3. — С. 43–51.
20. Коробкин А. Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы / А. Н. Коробкин // Журнал российского права. — 2012. — № 9. — С. 60–65.
21. Кудашкин А. В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы / А. В. Кудашкин // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 8. — С. 26–30.
22. Южаков В. Н. Судебная практика по вопросам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: современные тенденции и пути совершенствования / В. Н. Южаков, А. А. Ефремов // Арбитражный и гражданский процесс. — 2016. — № 10. — С. 23–29.
23. Севрюгин К. В. О принципах института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации / К. В. Севрюгин // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. — 2016. — Т. 2, № 3. — С. 157–168.
24. Агеева О. В. Проблемы правовой регламентации антикоррупционной экспертизы в федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» / О. В. Агеева // Актуальные проблемы экономики и права. — 2009. — Т. 3, № 4. — С. 12–17.

REFERENCES

1. Astanin V. V. Anti-corruption expertise in matters of doctrine and practice. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2016, no. 8, pp. 5–9. (In Russian).
2. Astanin V. V. Dialectics of the modern state of the municipal law-making. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2016, no. 3, pp. 14–17. (In Russian).
3. Yuzhakov V. N., Efremov A. A. Court Practice Concerning Anti-Corruption Expertise of Laws and Regulations and Drafts Thereof: Current Trends and Improvement Methods. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitrazh and Civil Procedure*, 2016, no. 10, pp. 23–29. (In Russian).
4. Loi E. V. Prospects of Improvement of Anti-Corruption Examination Institution in Context of Administrative Reform Implementation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2017, no. 12, pp. 64–67. (In Russian).
5. Perevalov V. D., Khazanov S. D. On the methodological basis for evaluating the performance of anticorruption measures. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Law Journal*, 2016, no. 2, pp. 22–31. (In Russian).
6. Astanin V. V., Andrianova D. V., Radchenko V. I., Rogovaya A. V. *Metodicheskie rekomendatsii po provedeniyu pravovoi i antikorrupcionnoi ekspertizy normativnykh aktov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy (s illyustratsiei na konkretnykh primerakh)* [Methodological recommendations on legal and anti-corruption expertise of normative legal acts of the subjects of the Russian Federation and municipalities (using specific examples)]. Moscow, the Scientific Center of Legal Information Publ., 2017. 56 p.
7. Kim A. V. Anti-corruption expertise of normative legal acts performed by the territorial bodies of Russian Ministry of Justice: due and real in legal practice. *Zakonodatel'stvo i ekonomika = Legislation and Economy*, 2016, no. 12, pp. 45–49. (In Russian).
8. Kachalov V. V. Anticorruption Examination of Normative Legal Acts and Their Drafts as One of Measures of Corruption Prevention at the Municipal Level. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: Legal Issues*, 2016, no. 1, pp. 26–29. (In Russian).
9. Gavrillov E. V. Limits of discretion for regional lawmakers on the issues within the jurisdiction of the subject of the Russian Federation. *Reformy i pravo = Reforms and Law*, 2016, no. 1, pp. 33–41. (In Russian).
10. Kirilin A. V. Anti-corruption expertise of normative legal acts: issue of legal regulation and the practice of law enforcement. *Yustitsiya = Justice*, 2016, no. 3, pp. 52–62. (In Russian).
11. Baranov V. M., Matskevich I. M. (eds.). *Pravotvorcheskie oshibki: ponyatie, vidy, praktika i tekhnika ustraneniya v post-sovetskikh gosudarstvakh. Materialy Mezhdunarodnogo nauchno-prakticheskogo kruglogo stola* [Lawmaking Mistakes: Concept,

Types, Practice and Methodology of their Elimination in the Post-Soviet States. Materials of an International Research and Practice Round Table (May 29–30, 2008)]. Moscow, Prospekt Publ., 2009. 1120 p.

12. Vlasov I. S., Kolesnik A. A., Koshaeva T. O.; Tikhomirov Yu. A., Khabrieva T. Ya., Naidenko V. N. (eds.). *Pravovye akty: antikorrupcionnyi analiz* [Legal Acts: an Anti-Corruption Analysis]. Moscow, Kontrakt Publ., 2009. 167 p.

13. Yuzhakov V. N., Efremov A. A., Tsirin A. M. Method of monitoring of the implementation of anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects into the lawmaking activity. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2015, no. 1, pp. 92–103. (In Russian).

14. Voronina Yu. I. To the problem of the content of the principles of anti-corruption expertise of the normative legal documents and their drafts in the Russian Federation. *Vestnik Udmurtskogo universiteta. Seriya: Ekonomika i pravo = Bulletin of Udmurt University. Series: Economics and Law*, 2013, no. 2-1, pp. 115–121. (In Russian).

15. Dadonov T. E. An independent anti-corruption expertise: problems and development prospects. *Sovremennye problemy vzaimodeistviya rossiiskogo gosudarstva i obshchestva* [Contemporary Problems of Interaction between Russian State and Society]. Saratov, 2016, pp. 124–126. (In Russian).

16. Leonenko N. T. Independent anticorruption expertise of legal acts and their projects: reflection on theory and practice. *Razvitie territorii = Territory Development*, 2016, no. 3-4 (6), pp. 28–34. (In Russian).

17. Yuzhakov V. N., Efremov A. A. Opportunities for raising the effectiveness of the anti-corruption expertise of normative legal acts and draft normative legal acts. In Mau V. A., Naryshkin S. E. (eds.). *Gosudarstvennoe upravlenie: v poiskakh rezul'tativnosti* [Public Administration: in Search of Effectiveness]. Moscow, Delo Publ., 2016, pp. 161–188. (In Russian).

18. Filatov S. V. Anti-corruption examination: practice and problems of performance. *Zakonnost' = Legality*, 2014, no. 9, pp. 40–42. (In Russian).

19. Tolstikova I. N. Regarding the Obligation to Perform Anti-Corruption Expertise of Draft Local Corporate Acts. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and Municipal Law*, 2018, no. 3, pp. 43–51. (In Russian).

20. Korobkin A. N. Problems of realization of independent anticorruption examination. *Zhurnal rossiiskogo prava = Russian Law Journal*, 2012, no. 9, pp. 60–65. (In Russian).

21. Kudashkin A. V. On the question of the subject and object of anti-corruption expertise. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and Municipal Law*, 2010, no. 8, pp. 26–30. (In Russian).

22. Yuzhakov V. N., Efremov A. A. Court Practice Concerning Anti-Corruption Expertise of Laws and Regulations and Drafts Thereof: Current Trends and Improvement Methods. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitration and Civil Procedure*, 2016, no. 10, pp. 23–29. (In Russian).

23. Sevryugin K. V. On the Principles of Organizing the Anti-Corruption Expertise of Normative Legal Acts of the Russian Federation. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya = Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 2016, vol. 2, no. 3, pp. 157–168. (In Russian).

24. Ageeva O. V. Problems of legal regulation of anti-corruption expertise in the federal law «On anti-corruption expertise of normative legal acts and drafts of normative legal acts». *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava = Actual Problems of Economics and Law*, 2009, vol. 3, no. 4, pp. 12–17. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Судакова Татьяна Михайловна — заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Института государства и права Байкальского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Иркутск, Российская Федерация; e-mail: krime@mail.ru.

Васильева Наталья Викторовна — заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права Института государства и права Байкальского государственного университета, доктор юридических наук, доцент, г. Иркутск, Российская Федерация; e-mail: nativi@yandex.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Судакова Т. М. Антикрупционная экспертиза в оценках эффективности антикоррупционной политики / Т. М. Судакова, Н. В. Васильева // Всероссийский криминологический журнал. — 2018. — Т. 12, № 5. — С. 689–698. — DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(5).689-698.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Sudakova, Tatyana M. — Head, Chair of State and Law Disciplines, Institute of State and Law, Baikal State University, Ph.D. in Law, Ass. Professor, Irkutsk, the Russian Federation; e-mail: krime@mail.ru.

Vasilyeva, Natalya V. — Head, Chair of Business and Financial Law, Institute of State and Law, Baikal State University, Doctor of Law, Ass. Professor, Irkutsk, the Russian Federation; e-mail: nativi@yandex.ru.

FOR CITATION

Sudakova T. M., Vasilyeva N. V. Anti-corruption expertise in evaluating the effectiveness of the anti-corruption policy. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2018, vol. 12, no. 5, pp. 689–698. DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(5).689-698. (In Russian).