

**МАТЕРИАЛЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ**  
**"О практике реализации и перспективах развития федерального и  
регионального антикоррупционного законодательства"**

---

---

**Проблемные вопросы,  
выявленные в ходе анализа правоприменительной  
практики законодательства в сфере противодействия коррупции,  
а также предложения по совершенствованию федерального  
антикоррупционного законодательства, поступившие в Комиссию  
Государственной Думы по законодательному обеспечению  
противодействия коррупции из органов государственной власти  
субъектов Российской Федерации**

**I. Антикоррупционная экспертиза**

*1. Проблемы, связанные с организацией и проведением независимых антикоррупционных экспертиз*

1) В настоящее время препятствием для повышения степени участия представителей гражданского общества в реализации антикоррупционной политики являются противоречия в действующем федеральном законодательстве, регулирующем вопросы проведения независимых антикоррупционных экспертиз.

Статьей 5 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" установлена возможность проведения институтами гражданского общества, гражданами независимой антикоррупционной экспертизы.

Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, и приказом Министерства юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России) от 31 марта 2009 г. № 92 "Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность" определено, что независимую антикоррупционную экспертизу проводят юридические и физические лица.

Следует отметить, что в этих документах категория независимых экспертов определяется по-разному: в федеральном законе используется понятие "институты гражданского общества и граждане", а в постановлении

Правительства Российской Федерации и в Порядке Минюста России рассматривается понятие "юридические и физические лица".

Понятие "институты гражданского общества" не имеет чёткого определения в законодательстве.

В связи с этим возникает противоречие в определении категории лиц, имеющих право стать независимым экспертом.

*К примеру, одним из элементов гражданского общества являются общественные объединения, которые в соответствии со статьей 3 Федерального закона "Об общественных объединениях" могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.*

*Следовательно, общественное объединение, являясь институтом гражданского общества и функционирующее без образования юридического лица, фактически лишается права **стать** независимым экспертом, несмотря на то, что статьей 5 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" такая **возможность** ему предоставлена.*

Использование в федеральных нормативных актах разных понятий рассматривается как юридино-лингвистическая неопределённость, по факту приводящая к возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций, что, согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, расценивается как два **коррупциогенных** фактора.

2) Еще одной проблемой является тот факт, что в соответствии с частью 3 статьи 5 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" обязательность информирования гражданина или организации, проводивших независимую антикоррупционную экспертизу, органом, организацией или должностным лицом, которым было направлено заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, установлена лишь в отношении тех экспертиз, которые содержат предложения о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

На практике это может приводить к тому, что независимый эксперт, выявивший тот или иной **коррупциогенный** фактор, но не указавший способов устранения коррупциогенного фактора, не будет извещен о результатах рассмотрения своего экспертного заключения.

В тоже время в соответствии с Федеральным законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" все обращения,

поступившие в государственные органы, органы местного самоуправления или должностному лицу, подлежат обязательному рассмотрению с направлением письменного ответа заявителю.

3) Процедура наделения юридических и физических лиц правом проведения независимых антикоррупционных экспертиз через механизм аккредитации может быть истолкована как еще один **коррупциогенный** фактор - наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, поскольку право гражданина на рассмотрение его обращения уже установлено Федеральным законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Тем более что никаких дополнительных прав физическим лицам процедура аккредитации в качестве независимого эксперта не предоставляет.

Экспертное заключение, подготовленное независимым экспертом, носит рекомендательный характер и учитывается или не учитывается органом-разработчиком нормативного акта по своему усмотрению.

Обязательность и 30-дневный срок рассмотрения экспертного заключения по результатам антикоррупционной экспертизы, как любого другого письменного обращения гражданина в органы государственной власти и органы местного самоуправления, также дублирует требования, установленные Федеральным законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Иными словами, любое физическое лицо, не имеющее статуса независимого эксперта, уполномоченного на проведение антикоррупционной экспертизы, имеет возможность направить свои предложения по совершенствованию законов и получить ответ об итогах его рассмотрения в государственном органе или органе местного самоуправления.

4) В настоящее время порядок аккредитации независимых экспертов не носит явного уведомительного характера: в соответствии с пунктом 4 Положения об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, утверждённого приказом Минюста России от 31 марта 2009 г. № 92, для получения аккредитации физическими лицами обязательно представление в Минюст России копии трудовой книжки, что само по себе предполагает оценку специалистами этого органа государственной власти трудового стажа лица, пожелавшего стать независимым экспертом.

Данное требование является завышенным, поскольку в вышеназванном приказе Минюста России не определены критерии отказа в получении аккредитации, а постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195, пункт 6 которого устанавливал требования к

независимым экспертам, признано утратившим силу постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

Следовательно, невозможно установить, на основании каких критериев делается вывод о соответствии или несоответствии физического лица требованиям, предъявляемым к независимому эксперту.

Исходя из вышесказанного, можно предположить, что решение об аккредитации или отказе в ней принимают сотрудники федерального органа государственной власти, что в соответствии с подпунктом "а" пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов может быть расценено как другой коррупциогенный фактор - широта дискреционных полномочий, то есть, отсутствие или неопределённость сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

5) Действующее Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, содержит ряд правовых пробелов и противоречий с действующим законодательством.

Например, неясна процедура выявления независимых экспертов, не проводивших экспертизу в течение двух лет, поскольку само свидетельство выдаётся на срок в 5 лет.

Также отсутствует порядок разрешения ситуации, когда независимый эксперт переходит на работу в государственный орган и, например, сам становится разработчиком нормативных правовых актов. В этом случае неясно, теряет ли он право на проведение независимой экспертизы вообще или только на проведение независимой экспертизы тех актов, в разработке которых принимал участие.

К тому же, в тексте Положения об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность присутствует ссылка на постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195, которое было признано утратившим силу в связи с принятием постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

Отсутствует регламентация вопросов, связанных с проведением независимой антикоррупционной экспертизы аккредитованными юридическими лицами.

Следует отметить, что практика независимой антикоррупционной экспертизы является реализацией одного из принципов противодействия коррупции, установленного Федеральным законом "О противодействии коррупции" - сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

В то же время введение правила аккредитации в качестве независимого эксперта, имеющего право проводить независимую антикоррупционную экспертизу, фактически ставит дополнительный барьер проявлению гражданских инициатив в сфере противодействия коррупции. Ведь чтобы провести независимую антикоррупционную экспертизу интересующего проекта закона или иного правового акта, представителю гражданского общества необходимо сначала в соответствии с законодательством получить аккредитацию, после чего провести экспертизу интересующего документа и в дальнейшем для сохранения статуса независимого эксперта заниматься экспертизой на регулярной основе.

Следствием установления данных барьеров является незначительный в масштабах России интерес к практике независимых антикоррупционных экспертиз.

В результате число независимых экспертов в Российской Федерации спустя почти год с начала аккредитации по-прежнему невелико и, по нашим данным, составляло в начале 3 квартала 2010 года около 800 человек.

*К примеру, в Ульяновской области правом получить аккредитацию до настоящего времени воспользовались лишь пять физических лиц и одно юридическое.*

### *Предложения*

1. Изменить порядок аккредитации, сделав её носящей уведомительный характер на добровольной основе, с возможностью уведомления через региональные управления Минюста России, либо же рассмотреть возможность отмены аккредитации вообще.

2. Внести изменения в текст Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", определив права независимых экспертов и обязанность государственных органов и органов местного самоуправления рассматривать и информировать независимых экспертов о результатах рассмотрения подготовленных ими экспертиз.

3. Ввести обязанность размещения государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований текстов проектов разрабатываемых ими нормативных правовых актов на своих официальных сайтах в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных

проектов на рассмотрение в юридическую службу соответствующих органов и организаций с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

7) Нерегламентированы квалификационные требования к независимым экспертам, аккредитованных осуществлять независимую антикоррупционную экспертизу, что фактически вызывает проблемы при решении вопроса об аккредитации.

1.1 Важнейшим условием обеспечения участия гражданского общества в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность является высокая квалификация независимых экспертов. Федеральным законодательством к данным лицам предъявляются достаточно общие требования.

Более того, в настоящее время имеется правовой пробел в части установления конкретных требований к независимым экспертам. Новое постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, утвердившее Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, отменило содержащие такие требования постановление от 5 марта 2009 г. № 195, не установив новых.

2.2 Положением об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность (далее - Положение об аккредитации) не предусмотрен механизм аккредитации независимых экспертов на новый срок после истечения пятилетнего срока, не установлен порядок рассмотрения жалоб заинтересованной стороны в случае отказа в такой аккредитации.

3.3 Подпунктом 3 пункта 3 Положения об аккредитации для получения аккредитации юридическим лицом предусмотрено предоставление в Минюст России списка сотрудников организации, отвечающих требованиям к аккредитации физического лица.

Однако нормативными правовыми актами не определены: обязательность участия всех указанных в списке на аккредитацию юридического лица специалистов в независимой антикоррупционной экспертизе, а также лица, обладающие правом подписи заключения по результатам такой экспертизы.

### *Предложения*

Необходимо нормативно определить данные требования, причем не только к уровню образования и стажу работы по специальности, но и целесообразно рассмотреть вопрос о введении дополнительных

квалификационных требований к независимым экспертам, об организации прохождения ими специального обучения.

Таковыми требованиями могут стать научная либо практическая специализация в проблемах анализа законодательства, экономического анализа, профилактики коррупции и борьбы с ней, наличие ученых степеней, званий, прохождение специального обучения.

## *2. Проблемы, связанные с ограничением лиц, имеющих право проводить антикоррупционную экспертизу*

Проблема Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" является ограничение круга лиц, имеющих право проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов.

Поскольку данным Федеральным законом определено проведение антикоррупционной экспертизы только в рамках правовой экспертизы, что на практике приводит к проведению экспертизы юристами органов государственной власти или органов местного самоуправления, то фактически от процесса анализа документов на предмет содержания в них коррупциогенных факторов отстраняются специалисты-практики в той или иной сфере деятельности.

Норма о проведении антикоррупционной экспертизы в рамках правовой экспертизы также создаёт препятствия для создания в субъектах Российской Федерации специализированных государственных органов, не входящих в структуру органов государственной власти субъекта Российской Федерации, с наделением их правами по анализу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов с целью выявления в этих документах коррупциогенных факторов.

### *Предложения*

Дополнить текст Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" нормой о возможности создания в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации региональных государственных органов по противодействию коррупции с наделением их в том числе функциями антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

### *3. Полномочия органов прокуратуры, Министерства юстиции Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных актов субъектов Российской Федерации*

Нечеткий порядок рассмотрения результатов антикоррупционной экспертизы и не установленная процедура устранения выявленных коррупциогенных факторов.

1) Федеральный закон № 172-ФЗ, Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 171-ФЗ, вносящий изменения в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" обозначили полномочия органов прокуратуры, Министерства юстиции Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Однако указанные федеральные акты не достаточно четко определяют порядок рассмотрения и учета государственными органами и органами местного самоуправления результатов антикоррупционной экспертизы.

Так предусмотрено, что требование прокурора об изменении нормативного акта, заключение органа юстиции о результатах антикоррупционной экспертизы подлежат обязательному рассмотрению соответствующим органом. Полагаем, что под "соответствующим органом" законодатель понимает орган власти, принявший нормативный акт.

Однако законом не определен срок рассмотрения требования прокурора или заключения органа юстиции этим органом. Лишь указывается, что требование, направленное в законодательный орган субъекта Федерации или представительный орган местного самоуправления, рассматривается на их ближайшем заседании.

В свою очередь в отношении заключения независимой антикоррупционной экспертизы законом определен тридцатидневный срок его рассмотрения. Федеральный закон определяет, что и требование прокурора, и заключение органа юстиции учитывается в установленном порядке органом, который издал этот акт, в соответствии с его компетенцией. При этом разногласия, возникающие при оценке указанных в заключении коррупциогенных факторов, решаются в "установленном" порядке.

В тоже время законодательством не определено, каким органом, в какой форме должен быть установлен порядок учета требований прокурора, заключения органа юстиции, а самое главное обязанности устранения коррупциогенных факторов, выявленных в нормативных актах путем внесения в них изменений, а также сроки устранения таких факторов.

Срок рассмотрения результатов антикоррупционной экспертизы, срок внесения изменений в нормативный акт, устраняющих в нем

коррупциогенные факторы должны в обязательном порядке присутствовать в федеральном законе.

Тем не менее, несмотря на отсутствие федерального регулирования, региональные органы власти вправе самостоятельно урегулировать данные вопросы.

2) Требуется уточнения и статус документов, составляемых уполномоченными органами по результатам антикоррупционной экспертизы. Федеральный закон ввел новую форму реагирования прокурора - требование прокурора об изменении нормативного правового акта.

Проводя аналогию с протестом и представлением прокурора, можно констатировать, по сути, равенство их статуса, равенство процедур их рассмотрения органами власти, которым оно направлено.

При этом законом однозначно не предусмотрено, что требование прокурора носит рекомендательный характер, однако не предусмотрено и то, что оно подлежит обязательному удовлетворению путем внесения изменений в нормативный акт.

В связи с этим, непонятна норма закона о возможности обжалования требования прокурора в установленном порядке. Как и протест (представление), требование прокурора по результатам рассмотрения может быть отклонено органами, которым оно направлено. Прокурор же может обратиться в суд.

Напротив, в отношении заключения органа юстиции по результатам антикоррупционной экспертизы прямо указывается на его рекомендательный характер. При этом право у органа юстиции обратиться в суд отсутствует.

В связи с этим налицо внутренне противоречие и разница в подходах законодателя к урегулированию статуса указанных документов.

3) отдельного обсуждения с возможной постановкой вопроса о внесении изменений в процессуальное законодательство требует проблема рассмотрения судами требований прокурора об устранении коррупциогенных факторов из норм закона.

Данное требование подлежит рассмотрению в рамках производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов

При этом статьей 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрено, что суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

В требовании прокурора должны быть отражены положения нормативного акта, содержащие коррупциогенные факторы, перечень которых утвержден Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96.

Следует отметить, что наличие коррупциогенного фактора в нормативном акте субъекта Российской Федерации не всегда можно расценивать как противоречие его федеральному закону или иному нормативному акту. Как раз наоборот он может полностью (дословно) ему соответствовать. В связи с этим возникает ситуация, когда судьи могут отказывать в удовлетворении требований прокурора, основываясь на статье 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

4) Определенные трудности возникают при выявлении таких коррупциогенных факторов, как чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества и заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие делегации соответствующих законодательных полномочий, а также выборочное изменение объема прав и злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) по причине взаимосвязанности указанных факторов.

В связи с этим, в целях повышения единообразия административной практики в сфере проведения антикоррупционной экспертизы, необходимо, с учетом имеющегося опыта разработать соответствующие указания по применению методики Правительства Российской Федерации, содержащие рекомендации по обнаружению коррупциогенных факторов, по оценке коррупционного потенциала структурных элементов нормативного правового акта.

При этом для всех участников законотворческого процесса нужно установить единые требования к проведению антикоррупционной экспертизы, поскольку вызывает определенные трудности отсутствие единых подходов к применению методики проведения антикоррупционной экспертизы и оценки коррупциогенных факторов для органов юстиции, прокуратуры, независимых экспертов.

5) В связи с принятием федерального закона об антикоррупционной экспертизе органы юстиции наделены полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации.

Указанные полномочия в настоящий момент не согласуются с Федеральными законами "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "О государственной регистрации уставов муниципальных образований".

Поэтому в указанных законодательных актах требует закрепления такое основание отказа в государственной регистрации устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав) как выявление по результатам антикоррупционной экспертизы коррупциогенного фактора.

6) В целях повышения качества и **эффективности** работы по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов видится также целесообразным наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов.

7) Необходимо предусмотреть в Федеральном законе "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" проведение антикоррупционной экспертизы иных документов.

Как показывает практика, в этих документах также встречаются **коррупциогенные** факторы.

Проведение антикоррупционной экспертизы иных документов была предусмотрена постановлениями Правительства РФ от 05.03.2009 № 195 и № 196, которые были приняты до вступления в силу вышеуказанного Федерального закона.

В настоящее время данные постановления признаны утратившими силу, а вновь принятое Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" уже не предусматривает проведение экспертизы иных документов, поскольку принято уже в развитие Федерального закона №172-ФЗ, который регламентирует проведение антикоррупционной экспертизы иных документов.

### *Проблема*

1. В федеральных нормативных правовых актах нередко встречается так называемая "навязанная коррупционность" - использование в положениях федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации, и иных нормативных правовых актов Российской Федерации формулировок "вправе", "может быть", "могут", что самим федеральным законодателем признано **коррупциогенным** фактором.

Субъекты Российской Федерации в ходе нормотворчества переносят данные формулировки в региональные нормативные правовые акты, тем самым вводя в них коррупционные нормы.

2. Нормативное правовое регулирование отдельных правоотношений федеральными нормативными правовыми актами спускается на уровень ведомственных нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что также

является коррупциогенным фактором ввиду упрощенной процедуры их принятия и недостаточного контроля за ведомственным нормотворчеством.

3. Имеется большое количество правовых пробелов на уровне федерального нормотворчества, в частности, в сфере лесного законодательства, законодательства о недрах.

Отсутствие необходимых для реализации отдельных полномочий субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов Российской Федерации вынуждает субъекты Российской Федерации устанавливать механизмы реализации таких полномочий региональными, в том числе ведомственными нормативными правовыми актами, что также способствует проявлению коррупции.

Отдельного внимания заслуживают предложения в части внесения изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, предусматривающие дополнительное требование о рассмотрении заключения с результатами проведенной антикоррупционной экспертизы.

## **II. Государственная гражданская служба**

### **1. Информация о доходах**

*Проблема.*

1) Согласно положениям статьи 8 Федерального закона "О противодействии коррупции" гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Сложность применения рассматриваемой нормы связана с вопросом об источнике получения гражданином, претендующим на замещение должности государственной или муниципальной службы, государственным или муниципальным служащим информации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

*(Например, в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" обобщенные сведения о правах отдельного лица на имеющиеся у него объекты недвижимости могут предоставляться только самим правообладателям (их законным представителям) и ряду должностных лиц в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей. Данный перечень*

*носит закрытый характер и не определяет право супруга, имеющего статус государственного или муниципального служащего, на получение такой информации в отношении своего супруга (супруги).*

Таким образом, получение государственным или муниципальным служащим сведений в отношении своего супруга (супруги) и проверка их достоверности возможны только при согласии супруга.

### *Предложения*

Необходимо, устанавливая обязанность государственного или муниципального служащего (гражданина, претендующего на замещение должности государственной или муниципальной службы) по предоставлению сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своего супруга (супруги), предусмотреть право служащего (гражданина, претендующего на замещение должности государственной или муниципальной службы) на истребование такой информации.

Вместе с этим, отмечается тот факт, что ни одним нормативным правовым актом Российской Федерации на мировых судей не возложена обязанность по представлению сведений о своих доходах, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, а также не определено, в каком порядке и кем должна проводиться проверка достоверности представленных сведений.

Отметим, что Законом Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" обязанность по представлению указанных сведений установлена только в отношении судей федеральных судов, на мировых судей и членов их семей положения данного Закона Российской Федерации не распространяются.

## **2. Конфликт интересов**

### *Проблема.*

На современном этапе урегулирование конфликта интересов и с теоретической, и с практической точки зрения достаточно проблематично. Конфликт интересов имеет много белых пятен:

- его юридическое определение неоднозначно;

- до сих пор не определены способствующие его возникновению причины и условия;
- отсутствует перечень типовых конфликтных ситуаций;
- законодательно установленный механизм предотвращения и урегулирования конфликта определен в самых общих чертах, что не позволяет применять его напрямую, без дополнительного урегулирования подзаконными актами;
- не выработан механизм ограничения либо отказа от личных интересов, способных привести к конфликту интересов, путем отказа от получения доходов, выгоды, подарков, презентов, передачи акций, ценных бумаг, долей участия в уставных капиталах организаций в доверительное управление в установленном порядке;
- отсутствуют критерии оценки эффективности разрешения конфликта в целях исключения его повторения;
- не налажена система обучения государственных и муниципальных служащих поведению в условиях конфликта интересов;
- субъектный состав участников конфликта ограничивается только государственными и муниципальными служащими, в то время как лица, замещающие государственные и муниципальные должности и имеющие наибольшую подверженность вовлечению в конфликтную ситуацию, из сферы регулирования конфликта выпадают.

Предложенные Федеральным законом "О противодействии коррупции" способы урегулирования конфликта интересов не способствуют полноценной профилактике и предупреждению конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

Первый способ заключается в изменении должностного либо служебного положения являющегося стороной конфликта интересов государственного или муниципального служащего, вплоть до их отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей.

Трудность применения указанного способа заключается в том, что понятие "изменение должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего" в действующем законодательстве отсутствует.

С учетом этого полагаем, что под изменением должностного (служебного) положения служащего надлежит понимать перевод на иную должность государственной либо муниципальной службы или увольнение таких служащих с гражданской (муниципальной) службы.

Однако такой перевод может быть осуществлен только с письменного согласия государственного или муниципального служащего, а не посредством исключительного волеизъявления представителя нанимателя, поскольку законодательство о государственной и муниципальной службе, а также Трудовой кодекс Российской Федерации не предусматривают такого

основания для расторжения служебного контракта, как участие в конфликте интересов.

При этом необходимо отметить, что перевод или увольнение служащего носят **постоянный** характер. Между тем изначально предложенная статьей 19 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", а затем нашедшая отражение в статье 14.1 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", статье 11 Федерального закона "О противодействии коррупции" возможность отстранения государственного или муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей (отстранения от замещаемой должности) носит четко выраженный временный характер, поскольку распространяет свое действие только на период решения вопроса о наличии либо отсутствии ситуации конфликта интересов.

Следующий способ предотвращения и урегулирования конфликта интересов заключается в добровольном отказе государственного или муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения такого конфликта.

Вместе с тем понятие выгоды в Федеральных законах "О государственной гражданской службе Российской Федерации", "О муниципальной службе в Российской Федерации", "О противодействии коррупции" так и не было раскрыто. Представляется, что под выгодой можно понимать получение государственным или муниципальным служащим льгот или преференций, связанных с использованием своего служебного статуса, а также любых других преимуществ, вытекающих из их неслужебной деятельности (например, из управления некоммерческой организацией, владения имуществом, ценными бумагами).

Также отсутствует ясность в вопросах реализации процедуры отказа государственного или муниципального служащего от уже полученной или только планирующейся к получению выгоды, статуса такого отказа, последствий его нарушения, возможности урегулирования механизма отказа от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, подзаконными актами.

Еще одна возможность урегулирования конфликта интересов заключается в отводе или самоотводе государственного или муниципального служащего, поскольку законодательством о государственной и муниципальной службе такие действия при возникновении конфликта интересов не предусмотрены. Скорее, это процессуальная необходимость, возникающая, например, при осуществлении судьей, прокурором, судебным приставом-исполнителем своих полномочий.

Из перечисленных субъектов судьи вообще не относятся к государственным или муниципальным служащим, а работники прокуратуры

или службы судебных приставов подлежат отводу только в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством.

### *Предложения*

1) временное делегирование должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих полномочий государственного или муниципального служащего, в отношении которого осуществляются мероприятия по урегулированию конфликта интересов, другому служащему;

2) постоянное либо временное освобождение государственного или муниципального служащего от выполнения функций, в результате исполнения которых возник или может возникнуть конфликт интересов (например, изменение должностного регламента, отстранение от участия в рабочих группах, комиссиях, иных коллегиальных органах, выполнения функций представителя Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в акционерных обществах;

3) ограничение на время урегулирования конфликтной ситуации допуска государственного или муниципального служащего к соответствующим сведениям, в случае, если исполнение должностных (служебных) обязанностей связано с использованием таких сведений;

4) дополнительное изучение действий и решений государственного или муниципального служащего, усиление контроля за исполнением таким служащим должностных обязанностей в ситуации конфликта интересов;

5) увольнение государственного или муниципального служащего по собственному желанию с государственной или муниципальной службы в целях сохранения своих личных интересов либо отказ от выполнения иной оплачиваемой работы в целях сохранения должности государственной или муниципальной службы.

### *Проблема*

До настоящего времени на федеральном уровне не приняты нормативные правовые акты, устанавливающие:

1) нормы, регулирующие вопросы обеспечения безопасности государственного или муниципального служащего, уведомившего представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо

представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (часть 4 статьи 9 Федерального закона "О противодействии коррупции");

2) правила, в соответствии с которым судья федерального суда, впервые назначенный на должность, обязан проходить профессиональную подготовку (пункт "ж" части 1 раздела III Национального плана);

3) методику оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах (часть 4 раздела II Национального плана);

4) порядок проведения органами юстиции антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при мониторинге их применения (статья 3 федерального закона об антикоррупционной экспертизе);

5) не издан Указ Президента Российской Федерации о создании в субъектах Российской Федерации антикоррупционных комиссий (советов), на которые были бы возложены функции по координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области противодействия (профилактики) коррупции и не утверждено Типовое положение об этих комиссиях (советах) (часть 4 статьи 5 Федерального закона "О противодействии коррупции").

### **Коллизия и пробелы правового регулирования**

Коллизия между положениями Федерального закона "О противодействии коррупции" и нормами законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе.

1) Названный Федеральный закон обязывает государственного или муниципального служащего уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов (часть 2 статьи 11).

Тогда как положения федеральных законов "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и "О муниципальной службе в Российской Федерации" предписывают служащим уведомлять о возникновении или угрозе конфликта интересов представителя нанимателя (соответственно часть 3 статьи 19, пункт 11 части 1 статьи 12).

На практике непосредственный начальник далеко не всегда является представителем нанимателя для конкретного служащего.

2) Федеральный закон "О противодействии коррупции" обязывает муниципального служащего (кандидата на вакантную должность муниципальной службы) включенного в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, представлять

представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Однако федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" не приведен в соответствие с указанными положениями и предусматривает предоставление таких сведений только о самом муниципальном служащем (кандидата на должность муниципальной службы).

3) Федеральный закон "О противодействии коррупции" и Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" по-разному определяют понятие конфликта интересов и процедур предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.

4) Предусмотренные Федеральным законом "О противодействии коррупции" такой способ предотвращения и урегулирования конфликта интересов как отвод и самоотвод не нашли своей регламентации в законодательстве о государственной гражданской и муниципальной службе.

5) Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" предусмотрено, что на лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, за исключением депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и мировых судей, распространяются ограничения, установленные для членов Правительства Российской Федерации.

В субъектах Федерации к государственным должностям, как правило, относят членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Тем не менее, например, при внесении изменений в нормы Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", определяющие статус членов комиссий, установлен перечень ограничений, не соответствующий перечню ограничений для членов Правительства Российской Федерации.

Кроме того, возникают вопросы при соблюдении лицами, замещающими государственные должности субъектов Российской Федерации, ограничений, установленных для членов Правительства Российской Федерации.

*Например, видится проблематичным соблюдение нормы о запрете принимать министром субъекта РФ без разрешения Президента*

*Российской Федерации почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств. Необходимых оговорок федеральное законодательство не содержит.*

6) Федеральный закон "О противодействии коррупции" не разделяет органы местного самоуправления на уровень муниципального района и уровень поселения. В этой связи, органы прокуратуры предъявляют одинаковые требования к организации работы по противодействию коррупции как к администрации муниципального района, так и к администрации сельского поселения.

Исходя из требований Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 по составу комиссии по урегулированию конфликта интересов и организации ее деятельности, комиссия должна состоять как минимум из 5-6 человек. При этом в Нижегородской области 153 поселения имеют в штате 3 и менее служащих, 238 поселений имеют в штате 5 и менее служащих.

Таким образом, нельзя исключать случаи, когда все служащие должны войти в состав этой комиссии и комиссия будет фактически рассматривать проблемные вопросы своих членов. В этом случае органам местного самоуправления поселений рекомендовано заключить соглашение с администрациями муниципальных районов и делегировать им часть своих полномочий в сфере противодействия коррупции.

7) Федеральный закон "О противодействии коррупции" предусматривает в отношении лиц, замещающих должности гражданской службы, предоставлять сведения о доходах и имуществе в отношении членов его семьи. В случае нарушения им обязанностей по предоставлению данных сведений предусмотрено освобождение служащего от занимаемой должности либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности.

При этом меры дисциплинарного взыскания применяются за совершение дисциплинарного поступка, по которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей (статья 79 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации"). Таким образом, обязательным элементом состава административного проступка является вина нарушителя, которую трудно доказать при непредставлении указанных сведений по причине отказа его родственников.

В связи с этим требует дополнительной регламентации вопрос применения дисциплинарной ответственности к гражданскому служащему в таких случаях.

### *Иные проблемы*

Отрицательно сказываются на результатах реализации антикоррупционного законодательства неполнота и бессистемность правовой базы противодействия коррупции; отсутствие четких положений о полномочиях и ответственности государственных органов и должностных лиц; недооценка проведения антикоррупционного мониторинга и антикоррупционной экспертизы законодательных актов.

Одним из серьезных стимулов коррупции формы коррупции является стремление недобросовестных руководителей везде и всюду выполнять функции монопольного управления и решать при этом задачи личного обогащения.

Некоторые важные вопросы продолжают регулироваться подзаконными нормативными актами. Излишняя свобода, которую получают ведомства и местные органы власти в локальном нормотворчестве, открывает возможность "выгодной" регламентации.

### *Предложения*

Во избежание коррупциогенности важно, чтобы главные, существенные условия регламентирования определялись четким законом. Речь идет не только о детализации норм закона, но и разъяснении порядка их применения.

Требуется внимания принятие ведомством, отделом, министерством собственных правовых актов.

### *Проблема*

Нечетко сформулированные законы провоцируют создание условий, удобных для коррупционного поведения. В свою очередь невыполнение органом исполнительной власти собственных регулирующих функций позволяет организациям принимать свои правовые акты, которые провоцируют неправомерные действия.

### *Предложения*

Правовые нормы, наделяющие органы власти и местного самоуправления полномочиями, должны толковаться как императивные, то есть не как права, которыми власть может пользоваться или не пользоваться по своему усмотрению, а как обязанности данной власти перед населением.

Существует проблема в привлечении к уголовной ответственности работников сферы образования и здравоохранения за получение незаконного

денежного вознаграждения, так как основная их масса не относится к категории должностных лиц.

*Например, врач, требующий вознаграждение за успешное проведение операции или прием без очереди.*

Законодательством Российской Федерации до сих пор не устранены противоречия, как между нормами уголовного законодательства, так и между уголовно-правовыми нормами и нормами иных отраслей законодательства. Остаются противоречия в части уголовно-наказуемого размера получения имущества в качестве дара за служебную деятельность лица между статьей 290 Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающей уголовную ответственность за получение взятки, и гражданско-правовой нормой (статья 575 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Вследствие этого имеются правовые основания для признания случаев получения должностными лицами вознаграждения, не превышающего пяти минимальных размеров оплаты труда, подарком, а не взяткой.

### **III. Разграничение и установление конкретных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции**

*Проблема.*

В соответствии с Федеральным законом "О противодействии коррупции" федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

При этом **конкретные полномочия** органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в федеральном законодательстве **не определены**.

Правоприменительная практика в некоторых субъектах свидетельствует, что правоохранительные, налоговые и иные контролирующие федеральные органы не предоставляют информацию по запросам кадровых подразделений органов власти субъекта Российской Федерации.

*Предложения по их решению.*

- определить закрытый перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию коррупции;

- установить порядок, механизм проверок и обязательность исполнения запросов органа государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления) при проведении проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами при поступлении на государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации и муниципальную службу в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- конкретизировать (установить закрытый перечень) персональных данных и иных сведений, подлежащие обязательной проверке, установить порядок и механизм проверки;

- обязать правоохранительные, иные федеральные государственные органы, осуществляющие контрольные функции, исполнять запросы органов государственной власти субъекта Российской Федерации при проведении проверок, как персональных данных, так и сведений о доходах, и предоставлять запрашиваемую информацию в полном объеме и в установленный срок.

Рассмотреть вопрос о возможности создания единого постоянно действующего федерального органа по противодействию коррупции в том числе и по координации деятельности субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции, уполномоченного на проведение национального мониторинга коррупции, а также подготовку рекомендаций по выработке антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации в соответствии с пунктом 5 статьи 5 Федерального закона "О противодействии коррупции", что позволит:

- 1) вести системную, последовательную работу по совершенствованию законодательства и исключению из него коррупциогенных норм;

- 2) своевременно оказывать консультативно-методическую помощь субъектам Российской Федерации по организации работы по противодействию коррупции в соответствии с законодательством;

- 3) разработать и реализовать единую систему мониторинга коррупциогенности регионов как способа оценки принимаемых региональными органами власти мер по предотвращению коррупционных проявлений;

- 4) аккумулировать и распространять наработанный положительный опыт противодействия коррупции, в том числе, зарубежный;

- 5) выявлять на ранней стадии зоны возможного коррупционного риска и готовить предложения по их устранению;

- 6) выступать инициатором проведения специализированных социологических исследований по проблемам коррупции;

7) развивать условия для вовлечения населения страны в работу по устранению коррупции, вести активную информационную политику антикоррупционной направленности;

8) участвовать в формировании программных мероприятий в данной сфере, объединить для этих целей научный потенциал ведущих российских вузов и академий, объединить усилия многочисленных общественных организаций, позиционирующих себя как антикоррупционные.

### **В целях оптимизации функций органов исполнительной власти**

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005г. № 1789-р "О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах" предлагается внедрение **аутсорсинга**, как механизма выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти, путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе.

В этой связи для достижения поставленных целей административной реформы применительно к аутсорсингу представляется целесообразным решить следующие задачи, в первую очередь на федеральном уровне:

1) проанализировать существующую практику передачи процессов на аутсорсинг;

2) проанализировать целесообразность передачи отдельных административно-управленческих процессов на аутсорсинг, разработать методику определения таких процессов;

3) составить перечень тех действий, которые подлежат передаче, и правила ограничений при аутсорсинге;

4) закрепить нормативно единый механизм аутсорсинга, с учетом подготовки административного регламента аутсорсинга административно-управленческих процессов;

5) разработать научно-методическую базу процедуры передачи процессов на аутсорсинг;

6) определить критерии выбора организаций внешнего исполнения - аутсорсера;

7) закрепить общие правила и стандарты системы аутсорсинга;

8) предусмотреть ответственность сторон при внедрении и реализации системы аутсорсинга.

#### **IV. Отчетность как способ и форма реализации парламентского контроля**

По мнению ряда субъектов Российской Федерации, анализ антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о различном подходе к отчетности по реализации мер антикоррупционной политики, в том числе и к ее форме.

В связи с этим представляется целесообразным закрепить в федеральном законе норму, устанавливающую отчетность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в том числе и по вопросам, поставленным законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросу реализации антикоррупционных мер в субъекте Российской Федерации.

#### **V. Государственные закупки**

Государственные закупки - это одна из сфер, наиболее подверженных коррупционным правонарушениям. С принятием Федерального закона "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" и его последующими изменениями, сфера размещения заказов в целом стала более конкретизированной, а также открытой и прозрачной, что является фактором снижения коррупционных нарушений на этом этапе.

Вместе с тем, любая государственная закупка разделяется на три основных этапа:

- 1) формирование закупки (составление планов и графиков закупок, изучение рынка продукции, определение начальных цен контрактов и т.п.);
- 2) размещение заказа (утверждение документации, сбор заявок, проведение торгов, определение победителя и заключение контракта);
- 3) исполнение контракта (поставка продукции, (выполнение работ, оказание услуг), их приемка заказчиком и оплата).

Рассматривая закупку с этой точки зрения, становится очевидно, что федеральный законодатель обеспечил комплексную и очень подробную регламентацию лишь второго этапа, тогда первый и третий этапы остались без должного антикоррупционного урегулирования.

При этом **наиболее существенным коррупционным фактором** в сфере закупок является **отсутствие должного контроля на стадии исполнения контракта**. Это дает возможность недобросовестному поставщику (в том числе и по сговору с заказчиком) поставлять товары (выполнять работы, оказывать услуги) с нарушением требований закона и контракта, предъявляемых к качеству, объему, ассортименту, комплектности. Это, в свою очередь, позволяет заранее (еще до заключения контракта)

вступить в сговор с заказчиком и выиграть торги на законных основаниях, в том числе и путем существенного снижения цены контракта (за счет дальнейшего ухудшения качества товаров, работ, услуг).

### *Предложения.*

В этой связи представляется целесообразным разработать и предусмотреть в законодательстве нормы, регламентирующие порядок приемки товаров (работ, услуг), поставляемых (выполняемых, оказываемых) по государственным и муниципальным контрактам, обеспечивающие открытость, прозрачность и подконтрольность этой стадии закупки.

Главными особенностями таких норм могли бы стать:

а) установление сроков, этапов, процедуры проверки количества, комплектности, объема, качества поставляемых товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг), порядок оформления актов, заключений и иных документов, связанных с приемкой товаров (работ, услуг);

б) установление порядка комиссионной приемки товаров (работ, услуг) с участием в приемке, например, представителя участника торгов, занявшего второе место при подведении итогов (данное лицо является в большей степени заинтересованным в пристальном контроле за надлежащим исполнением контракта лицом, выигравшим торги), возможностью участия в приемке товаров (работ, услуг) представителей органов государственной власти, представителей саморегулируемых некоммерческих организаций и объединений, а также определением персональной ответственности за приемку;

в) установление порядка привлечения независимых экспертов, выбираемых в соответствии с законом, к процедуре проверки качества поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг).

## **VI. Отсутствие легальных определений**

Во многих субъектах возникают спорные ситуации при толковании, применении юридической техники, терминологии, определения основных юридических понятий, унификации оформления законов и иных нормативных правовых актов в виду отсутствия единообразия.

Прежде всего, речь идет об уточнении самого понятия "коррупция", данного в ст.1 Федерального закона "О противодействии коррупции" и предусматривающего совершение действий с "использованием должностного положения", поскольку федеральное законодательство не содержит норм, раскрывающих признаки такого использования. Понятие "должностное лицо" в зависимости от сферы правового регулирования (административное,

уголовное гражданское законодательство) включает различные характеристики.

Исходя из практики, в большинстве случаев коррупционные действия совершаются "должностным лицом", однако существует проблема в отнесении к этой категории лиц "гражданских профессий", вступающих в коррупционные отношения с использованием своего должностного положения. Таким образом, возникает неопределенность в отнесении тех или иных действий, совершаемых тем или иным лицом к понятию "коррупция".

С другой стороны, в данном Федеральном законе определение понятия "коррупция" является излишне зауженным: под коррупционные подпадают только действия корыстно мотивированные, то есть совершаемые "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".

Между тем, Конвенция ООН против коррупции года под последней понимает соответствующие деяния с целью получения любого неправомерного преимущества,

*например, помощь в избирательной кампании, решение кадровых вопросов и другое.*

Одно из пониманий коррупции - это противоправная, осуществляемая вопреки интересам государства и общества, виновная деятельность, носящая характер подкупа-продажности, совершаемая лично или через посредников путем незаконного испрашивания, получения либо предоставления имущества, благ, услуг, а равно путем использования служебного положения, имеющегося статуса, возможностей и направленная на достижение указанными лицами своих личных, групповых или корпоративных целей.

Отсутствуют легальные определения понятий "мониторинг правоприменения" и "мониторинг" в целом.

Также заслуживают внимания предложения об уточнении определения понятия "коррупциогенные факторы", содержащееся в Федеральном законе "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", поскольку может иметь место признание коррупциогенными положений нормативных правовых актов, внешне кажущихся таковыми, но не создающих условий для возникновения и распространения коррупции.

По мнению Законодательного Собрания Приморского края подобный подход усматривается в деятельности прокуратуры и органов юстиции и грозит превратить антикоррупционную экспертизу в самоцель, заключающуюся в стремлении выявить как можно больше коррупциогенных факторов.

В ходе проведения антикоррупционной экспертизы указанные органы признают имеющиеся в тексте нормативного правового акта формулировки, например, "вправе", "может", в качестве коррупциогенных факторов только в связи их наличием, не **у**читывая реальную возможность (или невозможность) возникновения коррупции, которая определяется только путем комплексного анализа законодательства.

*Органы юстиции не раз обращали внимание на наличие в Регламенте Законодательного Собрания коррупциогенных факторов, заключающихся в формулировках "может", "вправе".*

*Во-первых, учитывая коллегиальный характер принятия решений (в зависимости от итогов голосования) Законодательным Собранием, отдельными его органами (комитетами, советом), не представляется возможным установить императивные правила относительно обязательного принятия того или иного решения; во-вторых, само наличие подобных формулировок в Регламенте Законодательного Собрания — внутреннем правовом акте законодательного органа — еще не свидетельствует о возможности совершения коррупционных правонарушений должностными лицами или работниками аппарата Законодательного Собрания).*

Отмечаем также, что не всегда устранение в нормативных правовых актах выявленных коррупциогенных факторов способствует повышению эффективности правового регулирования в той или иной области общественных отношений.

Иногда случается наоборот. Возможность или невозможность возникновения реальных коррупционных проявлений определяется только в процессе правоприменения.

Зачастую такие проявления вовсе не возникают, а вот изменения, вносимые в нормативные правовые акты в целях устранения коррупциогенных факторов, не только не улучшают, но иногда даже и ухудшают положение отдельных категорий граждан.

### *Проблема.*

Отсутствует процедура обжалования нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, в случае несогласия законодательного органа с требованием прокурора.

Пункт 2 статьи 9<sup>1</sup> Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" предусматривает, что при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке,

предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

В свою очередь, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации не содержит особого порядка рассмотрения данной категории дел, предполагается, что в данных случаях рассмотрение осуществляется по правилам производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части.

В связи с этим на практике может сложиться ситуация, когда прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта, содержащего **коррупциогенные** факторы, противоречащим закону, в то время как нормативный правовой акт формально может соответствовать.

### *Предложения*

Внести в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации изменения, детально регламентирующие процедуру обращения прокурора в суд с заявлением об устранении из нормативного правового акта коррупциогенных факторов.

## **VII. "Навязанная коррупциогенность" нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации**

Субъекты Российской Федерации вправе принимать свои законы в строгом соответствии с федеральными, в связи с чем зачастую имеется необходимость в дублировании отдельных положений федеральных законов.

Проблема состоит в том, что при ориентировании на федеральное законодательство и, более того, при его дублировании в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации вынужденно переписываются положения федеральных законов, которые могут содержать коррупциогенные факторы.

С другой стороны, изменив по своему усмотрению дублируемую норму федерального закона, субъект Российской Федерации уже превысит свои полномочия.