ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

ЧЕРЕПАНОВА Екатерина Викторовна, старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: antikor@izak.ru

Институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов наряду с институтом правового мониторинга занимает одно из важнейших мест среди инструментов, направленных на повышение эффективности законодательства и правоприменительной практики. Достигая поставленные перед ними цели и задачи, данные институты позволяют оценить результаты нормотворческой деятельности, проанализировать и оценить соответствие практики реализации законов и иных правовых актов планируемому результату правового регулирования, своевременно готовить предложения по совершенствованию законодательства. При этом антикоррупционная экспертиза должна быть сопряжена с технологиями правового мониторинга и тем самым способствовать повышению качества правовых актов.

В целях определения степени эффективности институтов антикоррупционной экспертизы и правового мониторинга в статье были поставлены задачи по анализу и оценке их нормативно-правового урегулирования в России и ряде зарубежных государств, а также реализации в практической деятельности. В частности, были исследованы вопросы полномочий субъектов, наделенных правами и обязанностями по проведению экспертных действий, информационного обеспечения соответствующей деятельности, использования полученных результатов и др.

Автор приходит к выводу, что эффективность антикоррупционной экспертизы как элемента правового мониторинга снижается из-за ряда таких факторов, как недостаточность принимаемых мер реагирования в отношении выявленных коррупционных факторов, низкие требования к экспертам, отсутствие должного учета научно обоснованных методик в процессе проведения экспертизы.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, предупреждение коррупции, коррупционные факторы, правовой мониторинг, нормативные правовые акты, сравнительное правоведение.

ANTI-CORRUPTION EXPERTISE AS AN ELEMENT OF LEGAL MONITORING: COMPARATIVE LEGAL RESEARCH

E. V. CHEREPANOVA, senior research fellow of the Department of countering corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: antikor@izak.ru

The Institute of anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects along with the Institute of legal monitoring occupy one of the most important places among the tools aimed at improving the efficiency of legislation and law enforcement practice. Achieving their goals and objectives, these institutions allow evaluating the results of normative activities, to analyze and assess the compliance of the practice of implementing laws and other legal acts with the planned result of legal regulation, to prepare proposals for improving legislation in a timely manner. At the same time, it seems that anti-corruption expertise should be associated with technologies of legal monitoring and thus contribute to improving the quality of legal acts.

In order to determine the effectiveness of the institutions of anti-corruption expertise and legal monitoring, the article set the task of analyzing and assessing their legal regulation in Russia and a number of foreign countries, as well as implementation in practice. In particular, we focused on the issues of the powers of the entities entitled to the rights and duties of an expert action, issues of information security related activities, use of the results obtained.

According to the results of the study, the author comes to the conclusion that the effectiveness of anti-corruption expertise as an element of legal monitoring is reduced due to a number of factors, including: the lack of response measures in relation to the identified corruptogenic factors, low requirements for experts, the lack of proper consideration of evidence-based methods in the process of examination.

Keywords: anti-corruption expertise, prevention of corruption, corruption factors, legal monitoring, normative legal acts, comparative jurisprudence.

DOI: 10.12737/art.2019.2.15

Реализация целей и задач государственной политики обуславливает необходимость проведения мониторинговых исследований, позволяющих при помощи наблюдения и контроля оценить состояние развития той или иной сферы общественных отношений, скорректировать в случае необходимости намеченный курс, а также спрогнозировать дальнейшие пути развития. Мониторинг следует признать одним из наиболее эффективных средств, применяемых в целях обеспечения достижения поставленных перед обществом и государством задач. В Российской Федерации широко распространена мониторинговая деятельность: легальное закрепление получили общественный мониторинг¹, мониторинг земель², начинает зарождаться бюджетный мониторинг³ и т. д. Однако особое место среди видов мониторинга занимает правовой мониторинг⁴, поскольку вопрос об эффективности правового регулирования актуален для всех сфер деятельности.

На сегодняшний день высокие темпы развития российской правовой системы зачастую изобилуют бессистемными изменениями, что приводит к наличию коллизий, пробелов, коррупционных норм в законодательстве, выбору ненадлежащих форм правового регулирования и в итоге представляет угрозу процессу правоприменения⁵. В связи с этим правовой мониторинг не должен рассматриваться лишь в качестве самостоятельного института. Мероприятия, осуществляемые в процессе правового мониторинга, должны коррелироваться с другими видами экспертной деятельности, в том числе с антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов и их проектов.

Если обратиться к концепции, закладываемой в понятие правового мониторинга, то он представляет собой комплексный институт по наблюдению, анализу и оценке качества правовых актов, эффективности их практической реализации, обеспечивающий «обратную связь» — от общества к законодателю — и необ-

ходимую цикличность правового развития⁶. Осуществление указанной деятельности позволяет: оценить эффективность функционирования всей правовой системы, результаты нормотворческой деятельности органов государственной власти, а также деятельность органов местного самоуправления; обеспечить контроль за исполнением законов и иных правовых актов; проанализировать и оценить соответствие практики реализации законов и иных правовых актов планируемому результату правового регулирования; своевременно подготавливать предложения по совершенствованию российского законодательства, а также по совершенствованию деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления и др.

В России научная разработка института правового мониторинга, его критериев началась в 2000-х гг.⁷ Законодательное закрепление на федеральном уровне он получил с принятием Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», утвердившего Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации (далее — Положение), и постановления Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» (далее — Методика). Пункт 2 Положения гласит, что мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации. Координирующая роль здесь принадлежит Министерству юстиции РФ, которое также проводит работу и по методическому обеспечению мониторинга.

Вместе с тем до сих пор нерешенными остаются вопросы о возможных формах взаимодействия субъектов, осуществляющих правовой мониторинг, об информационном обеспечении в части создания информационного пространства, в котором бы сосредоточивалась правовая, статистическая, социологическая и иные виды информации для целей правового мониторинга. Общих методических рекомендаций к настоящему моменту по данным вопросам нет.

В связи с этим интересным представляется опыт Республики Казахстан. Процесс взаимодействия государственных органов в Казахстане осуществляет-

¹ См. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

² См. Земельный кодекс Российской Федерации 2001 г.

³ Подробнее см.: Бедоева З. Н. Бюджетный мониторинг: правовой аспект // Мониторинг правоприменения. 2018. № 4. С. 47—51.

⁴ В настоящем исследовании используется термин «правовой мониторинг», поскольку, по нашему мнению, концепция мониторинга по своему содержанию значительно шире, нежели мероприятия, охватываемые закрепленным в действующем законодательстве понятием «мониторинг правоприменения», и включает в себя различные технологии оценки эффективности правового пространства.

⁵ См.: Владимир Путин принял участие в работе IX Всероссийского съезда судей. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53419>.

⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 6.

⁷ См., например: Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горихова. М., 2009; Тихомиров Ю. А., Павлушкин А. В., Горихов Д. Б., Чеснокова М. Д., Черепанова Е. В., Глазкова М. Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 125—136.

ся автоматизированным путем на основе подсистемы «Правовой мониторинг нормативных правовых актов» корпоративного портала на базе Министерства юстиции, обеспечивающего площадку для обсуждения, анализа и обобщения представленной государственными органами информации, их консультационную поддержку. В результате в правительство Республики Казахстан регулярно направляются соответствующие рекомендации⁸.

Объектами правового мониторинга выступают нормативные правовые акты в целом или отдельные их части, правовые отрасли, институты, регулирующие соответствующие сферы общественной жизни, комплексы нормативных правовых актов, регулирующих отдельные сферы общественных отношений.

На федеральном уровне нормативные правовые акты, подлежащие правовому мониторингу, определяются исходя из Плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утверждаемого ежегодно Правительством РФ. Планы мониторинга утверждаются и на региональном и муниципальном уровнях. План мониторинга нормативных правовых актов принимается на полгода, один год или несколько лет⁹. В него включаются нормативные правовые акты, затрагивающие наиболее актуальные правоотношения на определенном этапе развития всего российского общества либо конкретного субъекта РФ или муниципального образования. Так, в планы мониторинга на 2018 г. были включены акты, регулирующие вопросы научной деятельности, продовольствия, качества жилищно-коммунального хозяйства, социальной политики, социального обслуживания

граждан и др. Вместе с тем необходимо отметить, что не во всех регионах эта работа осуществляется на регулярной основе. Так, в Республике Тыва последний план мониторинга правоприменения был утвержден только на 2016 г.¹⁰

Правовой мониторинг проводится по утвержденной системе показателей, перечень которых закреплен п. 8 Методики. Правовые акты проверяются на их соответствие международным обязательствам Российской Федерации, федеральному законодательству, на отсутствие коллизий норм права, неполноту в правовом регулировании общественных отношений, наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов и др. Всего около 20 показателей. При этом, как показывает практика, зачастую в процессе мониторинга правовой акт не оценивается по всем или нескольким показателям, а проверяется лишь на соответствие одному-двум. Например, Планом мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Республики Алтай, принятых Главой Республики Алтай, Председателем Правительства Республики Алтай, Правительством Республики Алтай, на 2019 год¹¹ предусмотрено, что все включенные в него акты планируется проверить только на их соответствие федеральному законодательству.

По результатам правового мониторинга на федеральном уровне Министерство юстиции РФ готовит ежегодный доклад. В субъектах РФ наряду с ежегодными докладами сложилась также практика подготовки тематических докладов (отчетов), иных информационно-аналитических материалов, методических рекомендаций. В докладах указываются недостатки и проблемы, выявленные в процессе правового мониторинга, предлагаются пути решения. Например, в докладе о результатах мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации и Нижегородской области в области архивного дела, осуществленного в 2016 г., даны детальные разъяснения относительно необходимости внесения дополнений и корректировки понятийного аппарата Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», обозначены нормы, вызывающие неясность или сложности в их применении, а также противоречащие друг другу, даны предложения по внесению изменений в названный Закон, а также в ряд правил, регулирующих отдельные вопросы хранения, комплектования, учета и использования архивных документов¹². В ка-

⁸ Подробнее см.: *Тлембаева Ж. У., Турлыбек Д. М.* Правовой мониторинг как инструмент модернизации национальной правовой системы Республики Казахстан // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 4. С. 5—11.

⁹ См., например: распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 2 декабря 2017 г. № 1532-р «Об утверждении Плана мониторинга правоприменения законодательства Удмуртской Республики на 2018 год», распоряжение Главы Республики Саха (Якутия) от 24 января 2018 г. № 29-РГ «Об утверждении Плана мониторинга правоприменения в Республике Саха (Якутия) на 2018 год», распоряжение Кабинета Министров Чувашской Республики от 19 октября 2017 г. № 785-р «Об утверждении плана мониторинга правоприменения законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации на 2018 год и плана мониторинга правоприменения законов и иных нормативных правовых актов Чувашской Республики на 2018 год», постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 28 июня 2018 г. № 678-VI «О плане мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, на II полугодие 2018 года».

¹⁰ См. распоряжение Правительства Республики Тыва от 6 ноября 2015 г. № 479-р «Об утверждении плана мониторинга правоприменения в Республике Тыва на 2016 год».

¹¹ Утв. распоряжением главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 1 октября 2018 г. № 528-рГ.

¹² URL: <http://www.archiv.nnov.ru/?id=7377>.

честве положительного опыта можно привести и отчеты по результатам мониторингов правоприменения нормативных правовых актов, размещенных на сайте Законодательной Думы Томской области¹³.

Вместе с тем следует признать, что поскольку необходимость реагирования на результаты правового мониторинга в большинстве случаев носит рекомендательный характер («рекомендовать», «рассмотреть возможность» и т. д.), вопрос об их эффективном использовании до сих пор остро стоит перед наукой и практикой.

Таким образом, результаты правового мониторинга позволяют обнаружить и устранить негативные тенденции в правовом регулировании, предложить наиболее эффективные способы обеспечения оптимального состояния правового пространства.

В связи с этим одной из важнейших задач представляется необходимость выявления и устранения коррупционных факторов при осуществлении правового мониторинга нормативных правовых актов, предусмотренная п. 9 Методики. Наличие в нормативных правовых актах и их проектах коррупционных факторов дестабилизирует всю правовую систему, наносит ущерб развитию всех сфер общественных отношений и подрывает доверие к государственным институтам.

Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Закон № 172-ФЗ) также предусмотрено осуществление экспертизы нормативных правовых актов при мониторинге их применения. Такая законодательная конструкция предполагает выстраивание связей антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов с технологией правового мониторинга.

Правовым актом, устанавливающим организационные основы для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации, является Закон № 172-ФЗ, в котором определены цели, задачи, принципы организации экспертизы, субъекты, уполномоченные на ее проведение, установлен перечень нормативных правовых актов и их проектов, подлежащих антикоррупционной экспертизе. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила и Методика проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, закрепившие, в том числе, перечень коррупционных факторов. Соответствующие правовые акты по организации и проведению антикоррупционной

экспертизы нормативных правовых актов и их проектов приняты также в субъектах РФ¹⁴.

По своему предмету и признакам антикоррупционная экспертиза представляет собой особый вид экспертизы, значение которой связывают с возможностями выявления коррупционных факторов в нормативных документах, формированием позитивных требований к разработке нормативных правовых актов, обеспечивающих их необходимое качество, а также направленностью на превенцию коррупционных практик¹⁵. Основная нагрузка по осуществлению антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации лежит на федеральных органах исполнительной власти и прокуратуре.

Отметим, что необходимость проведения антикоррупционной экспертизы в процессе правового мониторинга признается не только на федеральном, региональном, но и на муниципальном уровнях. Например, постановлением Администрации Сургутского района Ханты-Мансийского автономного округа — Югра от 25 ноября 2011 г. № 4422-нпа «Об утверждении порядка организации и проведения мониторинга правоприменения муниципальных нормативных правовых актов Сургутского района» в качестве задач проведения мониторинга действующих актов закреплены анализ и обобщение практики применения нормативных правовых актов Сургутского района в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупционных факторов, снижения административных барьеров и повышения доступности муниципальных услуг, а также совершенствования правовой системы Сургутского района, процесса нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в соответствующей сфере¹⁶.

Обращаясь к опыту зарубежных государств в свете рассмотрения антикоррупционной экспертизы как составной части правового мониторинга, отметим,

¹⁴ См., например, постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 апреля 2017 г. № 874 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Ямало-Ненецкого автономного округа и проектов нормативных правовых актов Ямало-Ненецкого автономного округа Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа», решение Городской Думы Муниципального образования город Салехард от 15 декабря 2017 г. № 97 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов и проектов муниципальных правовых актов», решение Челябинской городской Думы от 27 октября 2015 г. № 14/28 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Челябинской городской Думы и их проектов».

¹⁵ См.: Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5.

¹⁶ URL: <http://www.admsr.ru/legislation/monitoring/1422/>.

¹³ URL: https://duma.tomsk.ru/content/itogi_monitoringov_pравоприменения#js-anchor-information-442.

что, например, в Республике Казахстан предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы в процессе правового мониторинга. В соответствии со ст. 50 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах» правовой мониторинг проводится с целью оценки и прогнозирования эффективности законодательства путем выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, а также выработки предложений по его совершенствованию. Перечень коррупциогенных факторов в Республике Казахстан на законодательном уровне не закреплён, в связи с этим экспертные организации используют свои методики выявления соответствующих дефектов в правовых актах.

Закон Республики Армения от 28 марта 2018 г. № ЗР-180 «О нормативно-правовых актах» не предусматривает в качестве самостоятельной антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов. Установлено общее требование о проведении государственно-правовой экспертизы в целях определения соответствия проекта нормативного правового акта Конституции и названному Закону.

Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» предусматривает в отношении проектов нормативных правовых актов проведение обязательной юридической экспертизы (ст. 47, 48), а в отношении нормативных правовых актов и их проектов — криминологической экспертизы (ст. 49). Криминологическая экспертиза проводится в целях выявления в проектах нормативных правовых актов/нормативных правовых актах норм, применение которых может повлечь/повлекло возникновение негативных последствий в различных сферах общественных отношений в связи с наличием рисков криминогенного характера. При этом под рисками криминогенного характера понимаются заключённые в проектах нормативных правовых актов/нормативных правовых актах деструктивные факторы, которыми создаются объективные предпосылки (условия) мотивации противоправного поведения или злоупотребления правом (полномочиями, правоохраняемыми интересами) независимо от того, является ли такое поведение уголовно наказуемым деянием.

Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. № 160-II «О нормативно-правовых актах» предполагает проведение антикоррупционной экспертизы только проектов нормативных правовых актов. При этом в качестве экспертов могут привлекаться только организации и (или) лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативного правового акта, а также ученые и специалисты, в том числе из других государств и международных организаций. Заключение экспертов по проекту нормативного правового акта, как и в законодатель-

стве большинства рассмотренных нами государств, носят рекомендательный характер.

В Республике Узбекистан антикоррупционная экспертиза признается государством важнейшим фактором обеспечения законности нормативных правовых актов¹⁷, а цели и задачи, стоящие перед ней, схожи с целями и задачами, стоящими перед правовым мониторингом. Так, в соответствии со ст. 24 Закона Республики Узбекистан от 3 января 2017 г. № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов представляет собой процесс, направленный:

- на выявление коррупциогенных факторов, создающих возможность совершения коррупционных правонарушений;

- общую оценку последствий принятия проекта, создающих возможность совершения коррупционных правонарушений;

- прогнозирование возможности возникновения рисков коррупционного характера в процессе применения нормативных правовых актов;

- разработку рекомендаций и принятие мер, направленных на устранение выявленных коррупциогенных факторов.

Вместе с тем, несмотря на должное закрепление института антикоррупционной экспертизы законодательством рассмотренных государств, в процессе правоприменения возникает ряд трудностей. И причин здесь несколько: это и нехватка или недостаточная квалификация персонала; перегруженность подразделений органов государственной власти (местного самоуправления), на которые возложена обязанность по проведению антикоррупционной экспертизы; низкие квалификационные требования к независимым экспертам и др. Кроме того, практическим работникам не всегда удается отследить трансформацию коррупциогенных факторов в свете меняющихся общественных отношений, и в связи с этим представляется, что проведение антикоррупционной экспертизы должно учитывать и научно обоснованные методики, позволяющие осуществить полный, всесторонний анализ нормативного правового акта или его проекта на присутствие в них коррупциогенных факторов.

Применительно к Российской Федерации отметим необходимость совершенствования структуры отчетов и докладов по результатам проведения антикоррупционной экспертизы в части обобщения и анализа основных коррупциогенных факторов, выявляемых в ходе проведения экспертизы, на всех уровнях власти. На сегодняшний день, как видно, например, из анализа Сведений о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, их проек-

¹⁷ URL: http://www.minjust.uz/ru/library/own_publications/71185/.

тов и иных документов, об аккредитации независимых экспертов за 2015—2017 гг., в отчетах указывается только количество коррупционных факторов, выявленных в проектах нормативных правовых актов, размещенных на сайте Министерства юстиции РФ в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Отсутствует аналитическая информация по закреплённым законодательством показателям, а указание только количественных показателей представляется недостаточным (количество законопроектов, из них указов, законов; количество полученных заключений, выявленных коррупционных факторов и т. д.). Кроме того, независимыми экспертами практически не предлагаются решения по устранению коррупционных факторов. Так, в 2017 г. в полученных 23 заключениях независимых экспертов выявлено пять коррупционных факторов, устранено ноль¹⁸; в 2016 г. из семи выявленных коррупционных факторов устранены два¹⁹.

Вместе с тем в докладах о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации приводится более детальный анализ выявленных в процессе мониторинга коррупционных факторов. Так, в 2017 г. в процессе мониторинга государственной системы пользования недрами при анализе нормативных правовых актов по показателям наличия коррупционных факторов и использования норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления, выявлена необходимость устранения правовой неопределенности ряда норм, выражающейся в отсутствии или неопределенности условий или оснований принятия решения, диспозитивном установлении возможности совершения государственными органами действий в отношении граждан и организаций, а также употребления категорий оценочного характера. По показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений выявлено, что в ст. 20 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» отсутствуют определения понятий «прекращение права пользования недрами», «приостановление права пользования недрами», «ограничение права пользования недрами»²⁰.

Вместе с тем в том же докладе за 2017 г. по результатам мониторинга законодательства о противодействии коррупции, с одной стороны, указано, что в правоприменительной практике имеет место неопределенность понятия «достаточная информа-

ция», так как в законодательстве не установлены критерии, которые могут быть использованы для признания информации таковой, а также не определены условия, являющиеся основанием для осуществления указанного контроля, что позволяет говорить о наличии коррупционного фактора, предусмотренного подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов — юридико-лингвистической неопределенности, а с другой стороны, отмечено, что при осуществлении мониторинга правоприменения по показателям, установленным п. 9 Методики осуществления мониторинга правоприменения, коррупционные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены. Такие противоречия свидетельствуют о необходимости регулярного повышения квалификации кадровых работников, а также более тесного взаимодействия экспертов, осуществляющих как правовой мониторинг, так и антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов.

Представляется, что эффективность антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации снижает и то обстоятельство, что действующим законодательством не предусмотрено обязательное опубликование заключений по ее результатам, не установлена обязанность и процедуры устранения выявленных коррупционных факторов.

В связи с этим следует согласиться с позицией ряда ученых, предлагающих создать систему контроля качества проводимых антикоррупционных экспертиз, проводить мониторинг сферы осуществления антикоррупционной экспертизы, подразумевающий постоянный сбор и анализ информации об осуществлении антикоррупционной экспертизы, эффективности принятых в целях ее регулирования нормативных правовых актов. Проведение подобного мониторинга будет способствовать выявлению причин появления коррупционных факторов и отдельных видов коррупционных технологий, а также определению перспектив развития законодательства о противодействии коррупции²¹.

Таким образом, для построения эффективной правовой системы необходимо тщательно и основательно, начиная со стадии разработки правовых актов и на протяжении всего жизненного цикла, обеспечивать их законность, обоснованность и не допускать установления коррупционных проявлений. В связи

¹⁸ URL: <http://minjust.ru/svedeniya-o-deyatelnosti-ministerstva-yusticii-rossiyskoy-federacii-po-protivodeystviyu-korrupcii-3>.

¹⁹ URL: <http://minjust.ru/ru/node/317129>.

²⁰ Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2017 год. URL: <http://minjust.ru/pravovaya-informaciya/doklad-o-rezultatah-monitoringa-pravoprimeniya-v-rossiyskoy-federacii-za>.

²¹ См. подробнее: Лой Е. В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 64—67; Дадонов Т. Е. Независимая антикоррупционная экспертиза: проблемы и направления развития // Современные проблемы взаимодействия российского государства и общества. 2016. С. 124—126.

с этим полагаем, что антикоррупционная экспертиза как средство выявления коррупциогенных факторов должна быть сопряжена с технологиями право-

вого мониторинга и выступать в качестве дополнительного инструмента обеспечения качества законов и иных правовых актов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Бедоева З. Н. Бюджетный мониторинг: правовой аспект // Мониторинг правоприменения. 2018. № 4.
- Владимир Путин принял участие в работе IX Всероссийского съезда судей. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53419>.
- Дадонов Т. Е. Независимая антикоррупционная экспертиза: проблемы и направления развития // Современные проблемы взаимодействия российского государства и общества. 2016.
- Лой Е. В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. № 12.
- Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М., 2009.
- Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4.
- Тихомиров Ю. А., Павлушкин А. В., Горохов Д. Б., Чеснокова М. Д., Черепанова Е. В., Глазкова М. Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6.
- Тлембаева Ж. У., Турлыбек Д. М. Правовой мониторинг как инструмент модернизации национальной правовой системы Республики Казахстан // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 4.
- Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.

REFERENCES

- Bedoeva Z. N. Byudzhethnyy monitoring: pravovoy aspekt [Budget monitoring: the legal aspect]. *Monitoring pravoprimereniya*, 2018, no. 4, pp. 47—51.
- Dadonov T. Ye. Nezavisimaya antikorrupsionnaya ekspertiza: problemy i napravleniya razvitiya [Independent Anticorruption Expertise: problems and ways of development]. *Sovremennyye problemy vzaimodeystviya rossiyskogo gosudarstva i obshchestva*. Saratov, 2016. Pp. 124—126.
- Khabrieva T. Y. Formirovanie pravovykh osnov antikorrupsionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov [Formation of legal basis for Anti-Corruption Expertise of Normative Legal Acts]. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*, 2009, no. 10, pp. 5—14.
- Loy Ye. V. Perspektivy sovershenstvovaniya instituta antikorrupsionnoy ekspertizy v ramkakh provedeniya administrativnoy reformy [Prospects of Improvement of Anti-Corruption Examination Institution in Context of Administrative Reform Implementation]. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2017, no. 12, pp. 64—67.
- Pravovoy monitoring [Legal monitoring]. Ed. by Yu. A. Tikhomirov, D. B. Gorokhov. Moscow, 2009. 416 p.
- Tikhomirov Yu. A. Effektivnost zakona: ot tseli k rezultatu [Efficiency of law: from the goal to result]. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*, 2009, no. 4, pp. 3—9.
- Tikhomirov Yu. A., Pavlushkin A. V., Gorokhov D. B., Chesnokova M. D., Cherepanova Ye. V., Glazkova M. Ye. Ob organizatsii i provedenii pravovogo monitoringa [On organization and Leading of Legal Monitoring]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2010, no. 6, pp. 125—136.
- Tlembaeva Zh. U., Turlybek D. M. Pravovoy monitoring kak instrument modernizatsii natsionalnoy pravovoy sistemy Respubliki Kazakhstan [Legal monitoring as a tool for modernization of national legal system of the republic of Kazakhstan]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2018, no. 4, pp. 5—11.
- Vladimir Putin prinyal uchastie v rabote IX Vserossiyskogo sezda sudey [V. Putin participated at IX Russian Conference of Judges]. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53419>.