

УДК 342.95:343.353.1  
DOI 10.36511/2078-5356-2019-3-100-106

**Голованов Егор Борисович**  
**Egor B. Golovanov**

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры, заместитель заведующего кафедрой экономической безопасности

Южно-Уральский государственный университет (НИУ) (454080, Челябинск, пр. Ленина, 87)

candidate of sciences (economic), associate professor, associate professor of department, deputy head of department of economic security

South Ural State University (NRU) (76 Lenin av., Chelyabinsk, Russian Federation, 454080)

E-mail: golovanoveb@susu.ru

**Михалина Людмила Михайловна**  
**Lyudmila M. Mikhailina**

доцент, доцент кафедры экономической безопасности

Южно-Уральский государственный университет (НИУ) (454080, Челябинск, пр. Ленина, 87)

associate professor, associate professor of department of economic security

South Ural State University (NRU) (87 Lenin av., Chelyabinsk, Russian Federation, 454080)

E-mail: m-ludmila-m@yandex.ru

### **Автоматизация процедуры проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов местных органов власти**

### **Automation of the procedure of carrying out anti-corruption examination of regulatory legal acts of local authorities**

Настоящая научная статья посвящена развитию вопроса процедуры проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Предпринята попытка вскрыть недостатки в практике применения действующих методик проведения антикоррупционной экспертизы. В результате на основе данных выборочного анализа нормативных правовых актов органа местного самоуправления предложен механизм автоматизации процедуры проведения антикоррупционной экспертизы для адаптации методики к практическому применению, в особенности — на уровне местных органов власти.

**Ключевые слова:** антикоррупционная экспертиза, нормативные правовые акты, проекты нормативных правовых актов, органы местного самоуправления.

The article is devoted to the issues of performing anti-corruption expert examination of proposed and current legislative and regulatory instruments. Attempts are made to identify the shortcomings in the practice of applying the existing procedures of anti-corruption examination. Based on the results of the sampling analysis of regulatory legal acts of the local government body, a mechanism of automatization for adapting the procedure to practical application, in particular at the level of local authorities, is proposed.

**Keywords:** anti-corruption expert examination, regulatory legal acts, draft regulatory and legal enactments, local government.

Как известно, наиболее широкое распространение на территории Российской Федерации антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (далее — НПА) и проектов нормативных правовых актов (далее — проектов

НПА) получила после ратификации Конвенции ООН против коррупции (Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12, ст. 1231) и принятия Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ

© Голованов Е.Б., Михалина Л.М., 2019

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (Собрание законодательства РФ. 2009. № 29, ст. 3609). К текущему моменту уже накоплен существенный опыт в понимании объекта и предмета антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, однако в полной мере до сих пор не сложился единый подход к оценке ее результативности, а также адаптации к практическому применению на различных уровнях власти, в особенности на уровне местных органов власти.

В настоящее время в Российской Федерации можно условно выделить три основных направления антикоррупционной деятельности:

1. *Общественно-привинтивная деятельность.* Заключается в создании в стране и в обществе обстановки нетерпимости к коррупции как к явлению в целом и к коррупционным деяниям в частности. Цель — предупреждение коррупционных преступлений.

2. *Правоохранительная деятельность.* Предполагает уже на стадии предъявления обвинения (как и на последующих стадиях) начало публичной кампании по освещению хода расследования конкретного преступления в рамках общественно-привинтивной деятельности. Цель — предупреждение и раскрытие коррупционных преступлений, наказание лиц их совершивших и возмещение нанесенного государству (обществу, отдельным лицам) ущерба;

3. *Профессионально-превентивная деятельность.* Связана с разработкой и реализацией таких обязательных процедур в хозяйственной, административной и общественной жизни российского общества, которые не позволяют создавать и впоследствии реализовывать те или иные коррупциогенные ситуации. Цель — профилактика коррупционных преступлений, декоррупциозация хозяйственной, административной и общественной среды в Российской Федерации.

Все три рассмотренных направления антикоррупционной деятельности в Российской Федерации являются составными частями Государственной антикоррупционной политики, при этом каждое из них имеет собственную правовую основу.

В настоящей статье авторами рассматривается профессионально-превентивная антикоррупционная деятельность.

К настоящему времени правовые и методические аспекты проведения антикоррупционной экспертизы представлены в Федеральном законе от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об анти-

коррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Правилах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. постановлений Правительства РФ от 18.12.2012 № 1334, от 27.03.2013 № 274)) и Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96).

За прошедшие со времени принятия названных документов годы была в достаточной степени отработана технология проведения антикоррупционной экспертизы, о чем свидетельствуют работы Л.В. Андриченко [1]; С.Н. Братановского [2]; Н.И. Брылева [3]; А.В. Кудашкина [4]; Е.Н. Пименовой [5] и др. Указанные авторы в своих работах рассматривают различные аспекты проведения экспертизы НПА и их проектов, тогда как собственно процедура работы экспертов, в том числе с применением современных технических средств, практически не затрагивается. При этом внимательное изучение Методики проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, а также научно-практических исследований вышеуказанных авторов позволило выявить определенное противоречие, способное усложнить практику экспертной работы.

В настоящее время существует законодательное предписание обязательного и неоднократного проведения антикоррупционной экспертизы всех НПА, принимаемых в Российской Федерации. Как минимум она должна проводиться дважды: на стадии рассмотрения проектов вышеназванных актов, а затем — на стадии их практического применения.

При этом, как показывает сложившаяся практика проведения экспертизы проектов НПА, зачастую авторы последних допускают в текстах недостатки, подробный анализ которых приведен в работе профессора А.В. Кудашкина [4]. Предложенная им классификация, основанная на анализе наиболее распространенных проектов НПА в полном соответствии с Методикой, выделяет, в частности, такие группы ошибок, как языковые, компетентностные и содержательные. Выявление и исправление указанных недостатков не может быть проведено без привлечения экспертов узких областей знаний. Следовательно, качество экспертизы НПА и проектов НПА, проведенной только силами юри-

дических служб, зачастую может быть поставлено под сомнение с позиции полноты выявления возможных коррупционных факторов.

Поэтому полагаем, что многогранность и разнонаправленность рассматриваемой экспертной работы, а также необходимость привлечения к проведению экспертизы каждого НПА или его проекта нескольких экспертов разной профессиональной квалификации потребуют достаточно продолжительного временного периода как на проведение самой антикоррупционной экспертизы, так и на последующее исправление сделанных по ее результатам замечаний. В конечном счете это может явиться потенциальной причиной периодического увеличения сроков их проведения.

Следует подчеркнуть, что эффективность любого НПА определяется и своевременностью его принятия и периодом, предоставляемым исполнителям для его реализации. Вынужденное затягивание процедуры принятия проекта НПА

может привести как к снижению степени его актуализации, так и сокращению периода, предполагаемого исполнителем для его реализации. В результате можно сделать вывод, что увеличение продолжительности сроков проведения экспертизы НПА и проектов НПА способствует снижению эффективности самой процедуры нормотворчества.

Таким образом, можно констатировать наличие так называемой процедурной составляющей выявленного противоречия. В этой связи авторами был проведен сравнительный анализ действующей системы проведения антикоррупционной экспертизы НПА с процедурой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в N-ском городском округе. Результаты проведенного анализа представлены в таблице 1.

Сделан вывод, что процедура проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА в N-ском городском округе не полностью соот-

Таблица 1

**Анализ действующей системы проведения антикоррупционной экспертизы по формальному признаку**

<b>Формулировка требований Методики проведения антикоррупционной экспертизы НПА и Положений</b>	<b>Реализация требований в N-ском городском округе</b>	<b>Характеристика</b>
Каждый орган местного самоуправления, наделенный полномочием по принятию НПА, должен установить собственный порядок проведения антикоррупционной экспертизы	Требование выполнено полностью	В N-ском ГО существует собственный порядок проведения антикоррупционной экспертизы. Регулируется постановлением администрации N-ского ГО «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов администрации N-ского ГО»
Проведение антикоррупционной экспертизы по проектам НПА (100%)	Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится не полностью	По решению администрации N-ского ГО антикоррупционная экспертиза не проводится, если НПА носит исключительный, регламентный, проектно—перспективный или рекомендательный характер
Весь текст проекта НПА должен быть проверен на наличие коррупционных факторов	Требование выполнено полностью	Проводится анализ всего текста НПА
Привлекаемые эксперты при проведении антикоррупционной экспертизы НПА (лингвисты, юристы, финансисты и т. д.)	Требование не выполнено, так как никогда не привлекаются эксперты—специалисты узких отраслей знаний	Антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов проводит юридический отдел администрации N-ского ГО
По результатам антикоррупционной экспертизы дается письменное заключение о наличии или отсутствии коррупционных факторов	Требование выполняется полностью	В период за 2016 и 5 месяцев 2017 года составлено 31 заключение
Проведение повторной антикоррупционной экспертизы НПА	Требование не выполнено	Не проводится повторная антикоррупционная экспертиза НПА

ветствует указанным требованиям. В частности, не выполняются такие требования, как привлечение экспертов-специалистов узких областей знаний; специалисты юридического отдела администрации не проводят повторную антикоррупционную экспертизу действующих НПА; по решению администрации N-ского городского округа антикоррупционная экспертиза не проводится, если НПА носит исключительный, регламентный, проектно-перспективный или рекомендательный характер.

Налицо имеет место отступление от действующей Методики проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов в N-ском городском округе. Это проявляется по количеству проводимых антикоррупционных экспертиз проектов НПА, по количеству привлекаемых экспертов к антикоррупционной экспертизе проектов НПА, а также по части организации повторной антикоррупционной экспертизы действующих НПА.

Конечно, непривлечение к процедуре экспертизы проектов НПА экспертов соответствующей компетенции само по себе не является коррупциогенным фактором, однако можно предположить, что отмеченные недостатки не могут не отражаться на качестве НПА. К примеру, сотрудники юридических служб с долей вероятности могут допустить ошибки при проведении антикоррупционной экспертизы НПА в силу своей профессиональной компетенции. Кроме того, с течением времени меняется общая ситуация, как в N-ском городском округе, так и в целом по стране, и с точки зрения состава действующей нормативно-правовой базы, и с позиции ее правоприменения. Это в конечном счете может выявить вновь проявляющееся коррупциогенное содержание в уже действующем нормативном правовом акте. Следует также учитывать, что при смене субъектного состава лиц, исполняющих НПА, есть вероятность появления коррупциогенного содержания в уже действующем НПА, поскольку вновь принятые лица могут быть незнакомы с возможными дополнительными устными разъяснениями, которыми в свое время сопровождался прием первоначального текста документа.

Для выявления признаков наличия в тексте НПА коррупциогенных факторов в N-ском городском округе был проведен выборочный анализ НПА, принятых в 2016 году. Результаты анализа приведены в таблице 2.

Как видно из таблицы, в текстах НПА были выявлены признаки наличия следующих коррупциогенных факторов: широта дискреционных полномочий; отсутствие или неполнота

административных процедур; принятие НПА за пределами компетенции. При этом, полагаем, выявленные факторы не носят признаков умышленного проникновения в текст документа. Однако можно рекомендовать внести в соответствующие документы некоторые корректировки.

По мнению авторов, именно из-за угрозы возникновения последующего противоречия со сроками исполнения экспертируемых актов или потери их актуальности возникает физическая нехватка времени на проведение качественной полномасштабной антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, что в свою очередь является едва ли не основной причиной выявленных в ходе анализа нарушений (недостатков).

Проведенный анализ, позволил авторам говорить о необходимости решения задачи поиска путей ускорения процедуры проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов как минимум без снижения ее качества, а как максимум — с повышением этого качества.

Одним из путей решения поставленной задачи может быть повышение уровня использования аппаратных (компьютерных, автоматических) процедур в ходе проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов. Особенно важно предложить данный путь повышения эффективности процедуры проведения экспертизы НПА и их проектов местным органам власти в первую очередь из-за физического отсутствия у них необходимого штата экспертов, имеющих собственный алгоритм участия в работе соответствующих экспертных советов (рабочих групп).

Привлечение же к этой работе сторонних экспертов в этом случае бывает затруднено, так как подобное сотрудничество является: дорогостоящим с финансовой точки зрения; продолжительным с точки зрения времени проведения экспертизы; информационно открытым с точки зрения соблюдения условий конфиденциальности на этапе экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Для решения поставленной задачи на уровне местных органов власти считаем целесообразным предложить организационную модель проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов (см. схему).

Этап проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА с организационной точки зрения, должен состоять из нижеследующих стадий.

1. Передача текста НПА или его проекта в комиссию, проводящую антикоррупционную экспертизу (экспертную комиссию).

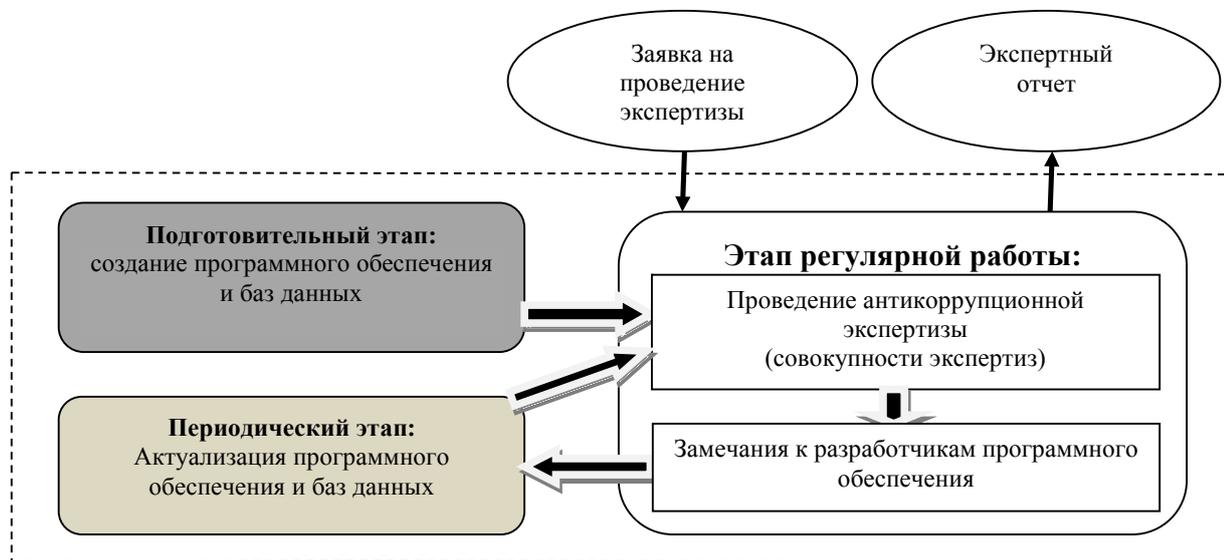
**Результаты выборочного анализа текстов действующих нормативных правовых актов**

Наименование документа	Существующая редакция текста (содержание документа)	Выявленный коррупциогенный фактор	Вероятные отрицательные последствия	Примечание
Постановление администрации N-ского городского округа «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий на возмещение затрат в связи с оказанием услуг теплоснабжения»	По результатам рассмотрения заявок отдел ТСЖКХЭ и ЖП принимает решение о включении заявителя в план предоставления субсидии или об отказе в этом и направляет уведомление заявителю. Решение об отказе в предоставлении субсидии принимается в случаях: а) неполного пакета предоставленных документов; б) отсутствия бюджетных ассигнований	Широта дискреционных полномочий: — отказ при неполном пакете документов; — не конкретизирован состав этого пакета документов	Неправомерный отказ в получении субсидии или затягивание сроков принятия документов	Возможность искусственного исключения из списка претендентов на получение субсидии ряда лиц
Постановление администрации N-ского городского округа «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов администрации N-ского городского округа»	Антикоррупционная экспертиза проекта нормативного правового акта проводится юридическим отделом в течение не менее 3 дней, но не более 7 дней со дня его поступления в отдел	Широта дискреционных полномочий: — не указано какие именно дни (календарные или рабочие) имеются в виду	Затягивание сроков проведения антикоррупционной экспертизы и, соответственно, сроков введения в действие соответствующего НПА	
Постановление администрации N-ского городского округа «Об утверждении Правил определения нормативных затрат на обеспечение функций органов местного самоуправления N-ского городского округа, главных распорядителей средств бюджета N-ского городского округа, включая подведомственные казенные учреждения, включающие в себя Методику расчета затрат на информационно-коммуникационные технологии и прочие затраты	В документе содержатся Правила определения нормативных затрат на обеспечение функций органов местного самоуправления N-ского городского округа, главных распорядителей средств бюджета N-ского городского округа, включая подведомственные учреждения	Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции	Содержащиеся в Методике нормы затрат на услуги связи, на содержание имущества, на приобретение основных средств и т. д. требуют периодической актуализации в соответствии с изменением условий хозяйствования на территории N-ского городского округа. Правила приняты без ограничения по срокам действия	Для исправления ситуации необходимо либо проводить ежегодную антикоррупционную экспертизу НПА с привлечением экспертов, либо указывать в тексте НПА сроки актуализации, содержащихся норм в НПА
Постановление администрации N-ского городского округа «Об утверждении положения об обеспечении малоимущих семей, семей, находящихся в социально-опасном положении или «группы риска» бесплатными молочными продуктами, детским питанием на детей в возрасте от 1 года до 1,5 лет»	В данном документе содержатся Правила определения нормативных затрат на обеспечение малоимущих семей, семей находящихся в социально-опасном положении или «группы риска» бесплатными молочными продуктами, детским питанием на детей в возрасте от 1 года до 1,5 лет.	Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции	Содержащиеся в Методике нормы затрат требуют периодической актуализации в соответствии с изменением условий хозяйствования на территории N-ского городского округа. Правила приняты без ограничения по срокам действия	Отсутствие или неполнота административных процедур: — требуется привлечение специалистов Управления социальной защиты населения

2. Проведение процедуры аппаратного тестирования текста с целью выявления в нем признаков наличия коррупциогенных факторов по формальным основаниям, например, путем анализа речевого (словесного) окружения стандартного набора ключевых слов (предварительная экспертиза).

3. Распределение полученных признаков по направлениям проведения последующей антикоррупционной экспертизы в соответствии с действующей методикой, выдача исполнителям (экспертам) задания на проведение экспертизы с учетом результатов, полученных на предыдущей стадии.

Организационная модель проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов местных органов власти



- Однократно проводимый этап работы
- Периодически проводимый этап работы
- Регулярно проводимый этап работы

4. Проведение экспертизы НПА в соответствии с профессиональной квалификацией (специализацией) экспертов, получение локальных экспертных заключений (отчетов) по тексту документа членами экспертной комиссии.

5. Подготовка и передача рабочей группе разработчиков программного обеспечения процедуры аппаратного тестирования экспертного мнения о результатах (качестве) предварительной экспертизы.

6. Формирование отчета о результатах антикоррупционной экспертизы НПА или проекта НПА и передача его заказчику (разработчику анализируемого документа).

7. Аккумуляция и классификация членами рабочей группы разработчиков программного обеспечения процедуры аппаратного тестирования НПА или проекта НПА, полученных в ходе конкретной экспертизы экспертных заключений.

Подготовительный этап работы предлагается проводить по приводимому ниже алгоритму.

1. Создание рабочей группы для разработки программного обеспечения аппаратной стадии проведения антикоррупционной экспертизы НПА или проекта НПА и адаптированных информационных баз данных. Предполагается, что адаптация баз данных должна будет проводиться с

учетом масштабов деятельности и специфики полномочий того или иного органа местной власти, а также по видам выпускаемой этим органом нормативной правовой документации.

2. Систематизация стандартной номенклатуры нормативной правовой документации местного органа власти в соответствии с направлениями ее последующего использования.

3. Разработка для каждого вида документов набора ключевых слов и создание микротезауруса для каждого ключевого слова (ключевого словосочетания).

4. Разработка для каждого вида документов словаря устоявшихся (традиционных) формулировок, отступление от которых в официальном тексте может свидетельствовать о присутствии в документе признаков коррупциогенного фактора.

5. Разработка и согласование списка потенциальных экспертов из числа общественных активистов, проживающих на подведомственной местным органам власти территории, специалистов узких областей власти, ветеранов, продолжающих свою профессиональную деятельность. Их эпизодическое привлечение к проведению антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, с одной стороны, не противоречит Федеральному закону от 25 декабря

2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции (Собрание законодательства РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228) и способствует повышению качества аппаратного этапа экспертной работы через эффективные каналы «обратной связи» — с другой.

6. Разработка формы входной документации для проведения аппаратного этапа антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, бланков оформления выявленных после ее окончания замечаний к разработчикам программного обеспечения и контактных данных потенциальных экспертов, а также бланков информационных замечаний для каналов «обратной связи».

7. Разработка программных продуктов проведения аппаратной стадии антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, заполнение соответствующих информационных баз данных.

8. Обучение ответственных исполнителей от администрации местных органов власти правилам работы с предлагаемой системой проведения аппаратной стадии антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, отладка каналов «прямой» и «обратной» связи между сторонами работы, как над аппаратной системой, так и над самой антикоррупционной экспертизой.

Предлагаемая организационная модель проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА содержит наряду с описанными этапами этап периодической актуализации соответствующих программных продуктов и информационных баз данных. Данный этап проводится либо в соответствии с принятым в административном порядке временным регламентом, либо по мере накопления критической массы документов, поступивших по каналам «обратной» связи. Процедура актуализации может проводиться по тому же принципиальному алгоритму, что и подготовительный этап.

Кроме того, модель, дополненная качественной подготовкой соответствующих исполнителей, по окончании периода ее опытной эксплуатации позволит не только сохранить, но и увеличить качество проводимых антикоррупционных экспертиз НПА и проектов НПА вне зависимости от кадровой укомплектованности экспертных групп на местах. Полагаем, что предлагаемая организационная модель в опре-

деленной мере позволит решить ранее сформулированные задачи.

### Примечания

1. Андриченко Л.В., Беляева О.А., Васильев В.И. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие. М., 2014. 234 с.

2. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Противодействие коррупции в исполнительной власти в Российской Федерации. Административно-правовые аспекты: монография. Саратов, 2012. 390 с.

3. Брылев Н.И. Методологическая экспертиза и экспертиза на коррупциогенность «Методики проведения экспертизы на коррупциогенность правовых актов и иных документов в целях создания в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». URL: [http://www.nbrilev.ru/metodika\\_expertiza\\_korrupciya.htm](http://www.nbrilev.ru/metodika_expertiza_korrupciya.htm) (дата обращения: 23.09.2018).

4. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика. Научно-практическое пособие. М., 2012. 264 с.

5. Пименова Е.Н. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов: учебное пособие. Саратов, 2012. 159 с.

### Reference

1. Andrichenko L.V., Beliajeva O.A., Vasiliev V.I. Fighting corruption in the subjects of the Russian Federation: scientific and practical guide. Moscow, 2004. 234 p. (In Russ.)

2. Bratanovskii S.N., Zelenov M.F. Fighting corruption in the executive branch in the Russian Federation. Administrative and legal aspects: a monograph. Saratov, 2012. 390 p. (In Russ.)

3. Brylev N.E. Methodological expertise and corruption potential expertise "Methods of examination of the corruption potential of legal acts and other documents in order to create provisions contributing to creating conditions for the manifestation of corruption". URL: [http://www.nbrilev.ru/metodika\\_expertiza\\_korrupciya.htm](http://www.nbrilev.ru/metodika_expertiza_korrupciya.htm) (accessed 23.09.2018). (In Russ.)

4. Koudashkin A.V. Anti-corruption expertise: theory and practice. Scientific and practical guide. Moscow, 2012. 264 p. (In Russ.)

5. Pimenova E.N. Anti-corruption expertise of normative legal acts: teaching materials. Saratov, 2012. 159 p. (In Russ.)