



*Євген СКУЛИШ,*

*ректор Національної академії Служби безпеки України,  
доктор юридичних наук, професор, генерал-майор,  
заслужений юрист України*

### ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

**Ключові слова:** проекти нормативно-правових актів; антикорупційна експертиза; законодавче забезпечення антикорупційної експертизи в Російській Федерації.

Останнім часом в Україні активізувалася робота щодо впровадження антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Так, відповідно до положень ст. 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року з метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, а також розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів. Зазначена експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, ним же визначаються порядок і методологія її проведення та порядок оприлюднення результатів.

Згідно з наказом Міністерства юстиції України «Питання проведення експертизи на наявність корупційних норм» від 20 травня 2010 року №1085/5 антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів є невід'ємною складовою правової експертизи і відображається окремим пунктом у висновку Міністерства юстиції України за результатами опрацювання відповідного проекту акта.

Наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року №1380/5 затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Унаслідок її застосування – під час проведення експертизи нормативно-правових актів на наявність корупційних норм Міністерство юстиції України виявляє корупційні фактори у кожному сьомому акті. Згідно з підрахунками Міністерства юстиції України за 2011 рік на правову

експертизу надійшло 1575 проектів нормативно-правових актів. У 216 з них було виявлено норми, які містили корупційні ризики [1].

Досвід антикорупційної експертизи в Україні свідчить про наявність певних проблем у нормативно-правовому та методологічному забезпеченні цього важливого напрямку державної антикорупційної політики, які потребують законодавчого врегулювання [2]. Отже, інститут антикорупційної експертизи в Україні активно розвивається та вдосконалюється. І в цьому процесі важливе значення має вивчення й використання досвіду законодавчого забезпечення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів наших найближчих сусідів, зокрема Російської Федерації.

Питання антикорупційної експертизи як самостійного напрямку правової експертизи, а також і в межах кримінологічної експертизи нормативно-правових актів досліджувались у працях Б.В. Волженкіна, О.М. Джужі, А.П. Закалюка, С.В. Зелінського, А.В. Кирилюка, М.І. Мельника, Ю.В. Орлова, В.М. Поповича, В.І. Поклада, М.В. Палія та інших науковців. Вказані вчені тією чи іншою мірою зверталися до зарубіжного досвіду правової, у тому числі антикорупційної, експертизи нормативно-правових актів. Активізація дослідження теоретико-правових питань антикорупційної експертизи в Україні після прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року зумовлює необхідність більш ґрунтовного вивчення досвіду тих країн, які вже мають певні напрацювання у цьому аспекті, зокрема Росії.

У зв'язку з наведеним автор поставив за мету проаналізувати сучасний досвід Російської Феде-

рації щодо законодавчого забезпечення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.

Необхідність законодавчого врегулювання інституту антикорупційної експертизи виникла після ратифікації Російською Федерацією у 2006 році Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [3]. Згідно з положеннями п. 3 ст. 5 Конвенції кожна держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів та адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею [4].

У 2008 році Президентом РФ затверджений Національний план протидії корупції, в якому серед інших заходів з профілактики корупції передбачено вдосконалення механізму антикорупційної експертизи нормативних правових актів Російської Федерації [5]. У цьому ж році прийнято Федеральний закон «Про протидію корупції», в якому антикорупційна експертиза правових актів та їх проектів віднесена до основних заходів профілактики корупції [6].

Вказаними нормативними актами фактично «узаконено» антикорупційну експертизу як один із напрямів профілактики корупції, однак не визначено порядок і правила її проведення. Тому в 2009 році було прийнято спеціальний нормативний акт – Федеральний закон «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів», у якому встановлено правові та організаційні засади антикорупційної експертизи нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів [7].

У зазначеному Законі метою антикорупційної експертизи вказано виявлення в нормативних правових актах та їх проектах корупційних факторів і їх подальше усунення. Важливо, що у ч. 2 ст. 1 Федерального закону наведено розгорнуте визначення корупційних факторів, в якому зазначено, що це положення нормативних правових актів (проектів нормативних правових актів), які встановлюють для правозастосовця необґрунтовано широкі межі розсуду або можливість необґрунтованого застосування винятків із загальних правил, а також положення, що містять невизначені, важкоздійснювані і (або) обтяжливі вимоги до громадян та організацій, тим самим створюючи умови для прояву корупції.

Безсумнівним позитивом цього Закону також слід вважати закріплення як основних принципів антикорупційної експертизи обов'язковості проведення експертизи проектів нормативних правових

актів і співробітництва органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з інститутами громадянського суспільства при проведенні антикорупційної експертизи.

У Законі про антикорупційну експертизу (ст. 3) вказані суб'єкти проведення антикорупційної експертизи, до яких віднесені:

- прокуратура Російської Федерації;
- федеральний орган виконавчої влади в галузі юстиції (Міністерство юстиції РФ);
- федеральні органи виконавчої влади, інші державні органи та організації, органи державної влади суб'єктів Російської Федерації, органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи.

*Повноваження органів прокуратури РФ* щодо проведення антикорупційної експертизи регулюються крім вже названого Закону про антикорупційну експертизу також Федеральним законом «Про прокуратуру Російської Федерації», наказом Генеральної прокуратури РФ «Про організацію проведення антикорупційної експертизи нормативних правових актів» від 28 грудня 2009 року №400 [8] та Постановою Уряду Російської Федерації «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів» від 26 лютого 2010 року №96, якою затверджена методика проведення антикорупційної експертизи [9].

Згідно з ч. 1 ст. 9.1 Закону РФ «Про прокуратуру Російської Федерації» прокурор під час здійснення своїх повноважень у встановленому Генеральною прокуратурою РФ порядку та відповідно до методики, визначеної Урядом РФ, проводить антикорупційну експертизу нормативних правових актів федеральних органів виконавчої влади, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, інших державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб [10].

Характерно, що коло нормативних правових актів, щодо яких органи прокуратури мають право здійснювати антикорупційну експертизу, є обмеженим. Згідно з положеннями ч. 2 ст. 3 Федерального закону «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів» та ч. 3 наказу Генеральної прокуратури РФ «Про організацію проведення антикорупційної експертизи нормативних правових актів» від 28 грудня 2009 року №400 антикорупційна експертиза відповідно до встановленої компетенції проводиться органами прокуратури лише стосовно нормативних правових актів, прийнятих піднаглядними їм федеральними ор-

ганами виконавчої влади, Слідчим комітетом Російської Федерації, органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, іншими державними органами і організаціями, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Нормативні правові акти, що підлягають антикорупційній експертизі органами прокуратури, повинні регулювати питання, які стосуються:

- прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;
- державної і муніципальної власності, державної і муніципальної служби, бюджетного, податкового, митного, лісового, водного, земельного, містобудівного, природоохоронного законодавства, законодавства про ліцензування, а також законодавства, яке регулює діяльність державних корпорацій, фондів та інших організацій, що створюються Російською Федерацією на підставі федерального закону;
- соціальних гарантій особам, які обіймають (обіймали) державні або муніципальні посади, посади державної або муніципальної служби.

Інші нормативні правові акти, у тому числі федеральні закони та укази Президента РФ, не є об'єктом антикорупційної експертизи з боку органів прокуратури РФ.

При виявленні в нормативному правовому акті корупціогених факторів прокурор вносить до органу, організації або посадовій особі, які видали цей акт, *вимогу* про зміну нормативного правового акта з пропозицією способу усунення виявлених корупціогених факторів або звертається до суду в порядку, передбаченому процесуальним законодавством Російської Федерації.

Вимога прокурора про зміну нормативного правового акта підлягає обов'язковому розгляду відповідними органом, організацією або посадовою особою не пізніше ніж у десятиденний термін з дня її надходження. Вимога прокурора про зміну нормативного правового акта, направлена до законодавчого (представницького) органу державної влади суб'єкта Російської Федерації або представницького органу місцевого самоврядування, підлягає обов'язковому розгляду на найближчому засіданні відповідного органу.

Про результати розгляду зазначеної вимоги негайно повідомляють прокурора, який її вніс. Вимога прокурора про зміну нормативного правового акта може бути оскаржена в установленому порядку.

Значними повноваженнями щодо антикорупційної експертизи нормативних правових актів та

їх проектів відповідно до російського законодавства наділене *Міністерство юстиції РФ як федеральний орган виконавчої влади в галузі юстиції*. Його діяльність як суб'єкта антикорупційної експертизи регламентується низкою нормативних актів – Федеральним законом «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів», Положенням про Міністерство юстиції Російської Федерації, затвердженим Указом Президента РФ від 13 жовтня 2004 року №1313 [11], Постановою Уряду Російської Федерації «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів» від 26 лютого 2010 року №96, якою затверджені Правила проведення антикорупційної експертизи нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів, наказом Міністерства юстиції РФ «Про організацію роботи з проведення антикорупційної експертизи нормативних правових актів, проектів нормативних правових актів та інших документів структурними підрозділами Міністерства юстиції Росії» від 8 вересня 2011 року №310 [12], наказом Міністерства юстиції РФ «Про організацію роботи з проведення антикорупційної експертизи нормативних правових актів суб'єктів Російської Федерації та статутів муніципальних утворень» від 1 квітня 2010 року №77 [13] тощо.

Відповідно до вказаних актів Міністерство юстиції РФ здійснює антикорупційну експертизу:

- проектів федеральних законів, проектів указів Президента Російської Федерації і проектів постанов Уряду Російської Федерації, що розробляються федеральними органами виконавчої влади, іншими державними органами і організаціями, – при проведенні їх правової експертизи;
- проектів концепцій і технічних завдань на розробку проектів федеральних законів, проектів поправок Уряду Російської Федерації до проектів федеральних законів, підготовлених федеральними органами виконавчої влади, іншими державними органами і організаціями, – при проведенні їх правової експертизи;
- нормативних правових актів федеральних органів виконавчої влади, інших державних органів і організацій, що зачіпають права, свободи та обов'язки людини і громадянина, що встановлюють правовий статус організацій або що мають міжвідомчий характер, а також статутів муніципальних утворень і муніципальних правових актів про внесення змін до статутів муніципальних утворень, – при їх державній реєстрації;

– нормативних правових актів суб'єктів Російської Федерації – під час моніторингу їх виконання і при внесенні відомостей до федерального реєстру нормативних правових актів суб'єктів Російської Федерації.

Разом із тим, незважаючи на досить великий перелік нормативних актів та їх проектів, антикорупційну експертизу яких здійснює Міністерство юстиції РФ, існують певні юридичні прогалини у питаннях взаємодії суб'єкта експертизи із органами законодавчої влади Російської Федерації.

Міністерство юстиції РФ входить до системи органів виконавчої влади і, відповідно до згаданих вище актів, здійснює антикорупційну експертизу нормативних правових актів та їх проектів, що розробляються федеральними органами виконавчої влади. Нормативні правові акти та їх проекти, що розробляються федеральним органом законодавчої влади (Федеральним зібранням РФ), антикорупційній експертизі з боку Міністерства юстиції РФ не підлягають.

За результатами проведеної антикорупційної експертизи нормативних правових актів та їх проектів федеральний орган виконавчої влади в галузі юстиції складає *висновки*.

Висновки органів Міністерства юстиції РФ щодо антикорупційної експертизи нормативних правових актів федеральних органів виконавчої влади, інших державних органів і організацій, що зачіпають права, свободи та обов'язки людини і громадянина, встановлюють правовий статус організацій або мають міжвідомчий характер, а також статутів муніципальних утворень і муніципальних правових актів про внесення змін до статутів муніципальних утворень, носять обов'язковий характер. При виявленні у вказаних актах корупційних факторів вони не підлягають державній реєстрації.

Висновки органів Міністерства юстиції РФ щодо антикорупційної експертизи інших нормативних актів та їх проектів мають рекомендаційний характер і підлягають обов'язковому розгляду відповідними органом, організацією або посадовою особою.

До суб'єктів антикорупційної експертизи Федеральним законом «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів» віднесені також *федеральні органи виконавчої влади, інші державні органи та організації, органи державної влади суб'єктів Російської Федерації, органи місцевого самоврядування, а також їх посадові особи* (далі – органи, організації, їх посадові особи).

Діяльність зазначених органів щодо проведення антикорупційної експертизи регламентується Законом РФ «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів» у порядку, встановленому нормативними правовими актами відповідних органів, організацій, їх посадових осіб, та згідно з методикою, встановленою Урядом Російської Федерації (постанова Уряду РФ «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів» від 26 лютого 2010 року №96).

Відповідно до зазначених актів компетенція федеральних органів виконавчої влади, інших державних органів та організацій, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб у сфері антикорупційної експертизи дещо обмежена. Органи, організації, їх посадові особи здійснюють антикорупційну експертизу лише *прийнятих ними* нормативних правових актів (проектів нормативних правових актів) при проведенні їх правової експертизи і моніторингу застосування. У разі виявлення в нормативних правових актах (проектах нормативних правових актів) корупційних факторів органи, організації, їх посадові особи вживають заходи щодо їх усунення або інформують органи прокуратури, якщо питання не належать до їх компетенції.

Поряд із державними органами, які згідно з Федеральним законом «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів» є суб'єктами антикорупційної експертизи, у російському законодавстві передбачений інститут незалежної антикорупційної експертизи.

Згідно зі ст. 5 Закону про антикорупційну експертизу незалежна антикорупційна експертиза нормативних правових актів (проектів нормативних правових актів) може проводитися інститутами громадянського суспільства та громадянами за рахунок власних коштів. Незалежна антикорупційна експертиза проводиться юридичними особами і фізичними особами, акредитованими Міністерством юстиції Російської Федерації як незалежні експерти антикорупційної експертизи нормативних правових актів і проектів нормативних правових актів, відповідно до методики проведення антикорупційної експертизи нормативних правових актів і проектів нормативних правових актів, затвердженої постановою Уряду Російської Федерації від 26 лютого 2010 року №96.

За результатами незалежної антикорупційної експертизи експерти складають висновок, у якому мають бути вказані виявлені в нормативному правовому акті (проекті нормативного правового акта) корупційні фактори і запропоновані способи їх усунення. Висновок за результатами незалежної антикорупційної експертизи має рекомендаційний характер і підлягає обов'язковому розгляду органом, організацією або посадовою особою, яким воно направлено, в тридцятиденний термін з дня його отримання. За результатами розгляду громадянин або організація, що проводили незалежну експертизу, направляється мотивована відповідь, за винятком випадків, коли у висновку відсутня пропозиція про спосіб усунення виявлених корупційних факторів.

Проаналізувавши російське законодавство у сфері регулювання антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, доходимо таких висновків:

- антикорупційна експертиза в Російській Федерації має досить розвинуте та розгалужене законодавче забезпечення;
- правові та організаційні засади антикорупційної експертизи нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів вста-

новлені у спеціальному нормативному акті – Федеральному законі «Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів» 2009 року;

– антикорупційна експертиза проводиться не лише чітко визначеними державними органами, а й інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами, що сприяє досягненню найбільш об'єктивних результатів оцінки нормативно-правових актів і їх проектів.

Головним недоліком системи законодавчого забезпечення антикорупційної експертизи в Російській Федерації слід вважати неврегульованість порядку проведення експертизи проектів нормативно-правових актів, що розробляються депутатами Державної Думи та членами Ради Федерації – представниками Федерального Зібрання РФ як федерального органу законодавчої влади.

Вважаємо, що досвід Російської Федерації у сфері законодавчого забезпечення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів становить значний науковий інтерес і може бути врахований у процесі вдосконалення інституту антикорупційної експертизи в українському законодавстві.

#### **Список використаних джерел:**

1. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 році // Офіційний сайт Міністерства юстиції України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minjust.gov.ua/0/anti\\_corruption\\_report\\_11](http://www.minjust.gov.ua/0/anti_corruption_report_11)
2. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції: роз'яснення Міністерства юстиції України від 21 травня 2012 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>
3. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2006 года №40-ФЗ: [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/03/21/konvencia-korrupcia-dok.html>
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)
5. Национальный план противодействия коррупции: утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 года №Пр-1568: [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/printable/2008/08/05/plan-dok.html>
6. О противодействии коррупции: Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ: [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/printable/2008/12/30/korrupcia-fz-dok.html>
7. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 года №172-ФЗ: [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/printable/2009/07/22/expertiza-dok.html>
8. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28 декабря 2009 года №400: [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>
9. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года №96: [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/printable/2010/03/05/antikorrupci-dok.html>
10. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 года №168-ФЗ): [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon-prost.ru/zakony/171-fz-ot-2009-07-17-o-vnesenii/#bec25>

11. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года №1313: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>

12. Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов, иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции России: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 8 сентября 2011 года №310: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minjust.ru/node/1408>

13. Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 1 апреля 2010 года №77: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minjust46.ru/index.php?punkt1=1&ot=0&do=10>

*Євген СКУЛИШ*

**ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ**

**Резюме**

*Розглянуто сучасний досвід Російської Федерації у сфері законодавчого забезпечення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Висновки за результатами проведеного дослідження можуть бути враховані у процесі вдосконалення інституту антикорупційної експертизи в українському законодавстві.*

*Евгений СКУЛЬШ*

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АНТИКОРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Резюме**

*Рассмотрен современный опыт Российской Федерации в сфере законодательного обеспечения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов. Выводы по результатам осуществленного исследования могут быть учтены в процессе усовершенствования института антикоррупционной экспертизы в украинском законодательстве.*

*Evgenij SKULYSH*

**LEGISLATIVE PROVIDING OF ANTICORRUPTION EXAMINATION  
NORMATIVELY-LEGAL ACTS IN RUSSIAN FEDERATION**

**Summary**

*Modern experience of Russian Federation is considered in relation to the legislative providing of anticorruption examination normatively legal acts. Conclusions as a result of the conducted research can be taken into account in the process of perfection of institute of anticorruption examination in the Ukrainian legislation.*