

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Южаков В.Н., Ефремов А.А.

**Анализ практики и возможностей развития участия
судов Российской Федерации в реализации
законодательства об антикоррупционной экспертизе**

Москва 2017

Аннотация. В рамках настоящей работы проведен анализ практики участия российских судов в выявлении, признании и устранении коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах, в том числе в рамках проведения их антикоррупционной экспертизы. Рассмотрены возможности активизации участия судов в снижении коррупциогенности российского законодательства. Разработаны предложения по правовому и методическому обеспечению активного участия российских судов в снижении коррупциогенности российского законодательства.

Южаков В.Н. директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ефремов А.А. ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 Теоретические и правовые основания активизации участия судов в снижении коррупциогенности законодательства.....	6
1.1 Теоретические основания участия судов Российской Федерации в реализации законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов	6
1.2 Правовые основания существующей практики участия судов в реализации законодательства об АЭ НПА	7
1.3 Сравнительный анализ принципов противодействия коррупции, принципов АЭ НПА и принципов и задач судопроизводства.....	8
2 Практики участия российских судов в выявлении, признании и устранении коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах.....	19
2.1 Методика анализа участия российских судов в выявлении, признании и устранении коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах	19
2.2 Практики участия российских судов в выявлении коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах.....	21
2.3 Практики участия российских судов в признании коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах.....	23
2.4 Практики участия российских судов в устранении коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах.....	25
2.5 Результаты анализа участия российских судов в выявлении, признании и устранении коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах	27
3 Предложения по развитию активного участия российских судов в снижении коррупциогенности российского законодательства	29
3.1 Вариант «мягкой» («консервативной») технологии	29
3.2 Вариант «интенсивной» технологии на основе изменений процессуального законодательства и законодательства об антикоррупционной экспертизе	30
4. Предложения по правовому обеспечению активного участия российских судов в снижении коррупциогенности российского законодательства	32
4.1 Предложения по изменению Национальной стратегии противодействия коррупции и планов противодействия коррупции	32
4.2 Предложения по изменению федерального законодательства о противодействии коррупции и об антикоррупционной экспертизе.....	33

4.3 Предложения по изменению Кодекса административного судопроизводства	35
4.4 Предложения по изменению Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ	38
4.5 Предложения по изменению Кодекса РФ об административных правонарушениях	40
4.6 Предложения по изменению Уголовно-процессуального кодекса РФ	41
4.7 Предложения по изменению постановлений Пленума Верховного суда РФ	43
4.8 Предложения по изменению нормативных правовых актов в сфере судебной статистики	44
5. Предложения по методическому обеспечению активного участия российских судов в снижении коррупционности российского законодательства	47
5.1 Методические рекомендации по выявлению и устранению коррупционных факторов при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами судами Российской Федерации	47
5.2 Методические рекомендации судам Российской Федерации по выявлению и устранению коррупционных факторов при осуществлении уголовного судопроизводства	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	54
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	57

ВВЕДЕНИЕ

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее также – АЭ НПА) является законодательно установленным инструментом профилактики коррупции и совершенствования нормотворчества.

К настоящему времени накоплен большой опыт проведения АЭ НПА на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В частности, в 2015 году органами прокуратуры Российской Федерации проведена антикоррупционная экспертиза более 916 тыс. нормативных правовых актов (в 2014 году - 848 тыс.). Выявлено более 45 тыс. нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы (в 2014 году - 43 тыс.) [1]. В первом полугодии 2016 года прокуроры провели антикоррупционную экспертизу более 503 тыс. нормативных правовых актов (в первом полугодии 2015 года – более 445 тыс. актов). Выявлено почти 33,5 тыс. нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы (в первом полугодии 2015 года – 28,5 тыс.) [2].

Вместе с тем, ориентация законодательства об АЭ НПА, национальных планов противодействия коррупции на деятельность преимущественно органов исполнительной власти и прокуратуры не позволяет в полной мере реализовать потенциал АЭ НПА, а также обеспечить системное снижение коррупционности российского законодательства. Приведенные выше цифры свидетельствуют о росте числа выявляемых коррупциогенных факторов до 6,7% в 1 полугодии 2016 г. по сравнению с 2014 г. (5%).

Указанные обстоятельства связаны, на наш взгляд, в том числе, с недостаточно активной ролью судов в применении АЭ НПА и в поддержке ими ее применения в целях снижения коррупционности российского законодательства в целом.

Существующие научные исследования по вопросам судебной практики, судебного нормоконтроля, противодействия коррупции, антикоррупционной экспертизы практически не рассматривают деятельность судов в сфере реализации законодательства об АЭ НПА.

Комплексный системный анализ судебной практики по вопросам АЭ НПА, в том числе в части выявления и устранения коррупциогенных факторов, а также в иных видах судебных процессов до настоящего времени не проводился.

1 Теоретические и правовые основания активизации участия судов в снижении коррупциогенности законодательства

1.1 Теоретические основания участия судов Российской Федерации в реализации законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов

Современные научные концепции об организации противодействия коррупции и антикоррупционной политики исходят из необходимости ее осуществления всеми органами системы государственной власти.

По мнению В.В. Астанина, «в России эффективное формирование и реализация антикоррупционной политики традиционно основывались на *тесной связи правотворчества и правоприменения*» [3].

Мамитова Н.В. определяет антикоррупционную политику как скоординированную деятельность *всех органов государственной власти и структур гражданского общества*, направленную на искоренение коррупции в обществе, развитие антикоррупционного сознания, на укрепление законности, проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов [4, с. 88-92].

В современных научных исследованиях значение судебной практики для укрепления законности и развития правовой системы РФ определяется тем, что судебная практика - не только средство обеспечения единообразного применения закона в типовых ситуациях разрешения споров о праве, но и в более широком смысле - индикатор фактического состояния правовой системы, указатель направлений ее совершенствования [5], а соотношение положений судебной практики и материального права определяется тем обстоятельством, что судебная практика может предвосхищать новые законодательные установления, так как суды первые выявляют и разрабатывают новые или неурегулированные юридические вопросы, которые законодательная власть в последствие закрепляет в виде положений закона [6].

По мнению М.Н. Придворовой, судебная практика является наиболее эффективным способом устранения коллизий и пробелов в действующем законодательстве [6].

Таким образом, судебная практика является важным инструментом совершенствования нормотворчества и имеет значительный потенциал для выявления и устранения коррупциогенных факторов в российском законодательстве.

Одной из ключевых сфер судебной практики для целей настоящей работы является институт судебного нормоконтроля.

По мнению С.В. Никитина [7] судебный нормоконтроль рассматривается как самостоятельное направление в реализации контрольной функции судебной власти, выступая средством «сдерживания» органов законодательной и исполнительной власти от незаконного (неправомерного) нормотворчества. Одновременно судебный нормоконтроль является одним из способов осуществления правозащитной функции судебной власти, а также эффективным средством разрешения противоречий в нормативно-правовой системе государства [7].

Таким образом, теоретическими основаниями активизации участия судов в снижении коррупциогенности законодательства являются:

- современные научные концепции об организации противодействия коррупции всеми органами системы государственной власти;
- обоснование функционального расширения судебного нормоконтроля.

1.2 Правовые основания существующей практики участия судов в реализации законодательства об АЭ НПА

В настоящее время судебный нормоконтроль осуществляется при производстве по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (глава 21 Кодекса административного судопроизводства).

Согласно ч. 2 ст. 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается одно из следующих решений:

- 1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты;
- 2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Согласно ст. 216 КАС РФ в случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части этот акт или его отдельные положения не могут применяться с указанной судом даты.

В случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части не могут применяться также нормативные правовые акты, которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание нормативного правового акта, признанного не действующим полностью или в части, либо на нем основаны и из него вытекают.

Решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

В случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, *суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части.*

1.3 Сравнительный анализ принципов противодействия коррупции, принципов АЭ НПА и принципов и задач судопроизводства

Важным аспектом рассматриваемой темы является сравнение принципов проведения АЭ НПА и принципов судопроизводства в РФ. Соотношение указанных принципов и их реализация в действующем законодательстве служат основой для формирования общих подходов к технологии активизации участия судов в реализации законодательства об АЭ НПА.

Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "О противодействии коррупции" в ст.3 устанавливает, что противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

- 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

При этом сама АЭ НПА относится к одной из мер по профилактике коррупции (ст. 6 указанного федерального закона). Действующий ФЗ об АЭ НПА предусматривает следующие основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов):

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 2) оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее - органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Ключевое значение имеет Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 N 21-ФЗ, который устанавливает порядок производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (глава 21).

В соответствии со ст. 6 КАС РФ принципами административного судопроизводства являются:

- 1) независимость судей;
- 2) равенство всех перед законом и судом;
- 3) законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел;

- 4) осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок;
- 5) гласность и открытость судебного разбирательства;
- 6) непосредственность судебного разбирательства;
- 7) состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

Вместе с тем, данные принципы определяют само административное судопроизводство, не отвечая на вопрос о его *задачах*.

Согласно ст. 3 КАС РФ *задачами* административного судопроизводства являются:

- 1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- 3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
- 4) *укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.*

Последняя из указанных задач имеет ключевое значение для участия судов в реализации законодательства об АЭ НПА.

Следует учитывать также положения п. 31 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 N 2 (ред. от 09.02.2012) "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих", согласно которым *если при рассмотрении дела будут установлены недостатки в деятельности органов или лиц, принявших оспоренные решения, совершивших оспоренные действия (бездействие), суду надлежит реагировать на допущенные нарушения вынесением частного определения в адрес вышестоящего органа или в адрес органа, в котором осуществляет профессиональную деятельность должностное лицо, государственный или муниципальный служащий.*

Уголовно-процессуальный кодекс РФ (ст. 6) определяет назначение уголовного судопроизводства:

- 1) защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений;

2) защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

УПК РФ не содержит тем самым правовых оснований для осуществления нормоконтроля, однако согласно ч. 4 ст. 29 *если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, нарушения прав и свобод граждан, а также другие нарушения закона, допущенные при производстве дознания, предварительного следствия или при рассмотрении уголовного дела нижестоящим судом, то суд вправе вынести частное определение или постановление, в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер. Суд вправе вынести частное определение или постановление и в других случаях, если признает это необходимым.*

Таким образом, правовой институт частного определения позволяет суду в ходе уголовного процесса реагировать на причины и условия, способствовавшие совершению коррупционных правонарушений.

Данные нормы развиваются в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно п. 47 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.10.2012 N 21 "О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования" судам при рассмотрении уголовных дел о преступлениях, предусмотренных главой 26 УК РФ, и гражданских дел в области охраны окружающей среды и природопользования следует реагировать на нарушения прав и свобод граждан, а также другие нарушения закона путем вынесения частных определений (постановлений) в адрес соответствующих организаций и должностных лиц для принятия ими необходимых мер (часть 4 статьи 29 УПК РФ, часть 1 статьи 226 ГПК РФ).

Согласно п. 40 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 N 11 "О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания" если судом при рассмотрении материалов о выдаче, передаче лица иностранному государству или признании приговора суда иностранного государства будут выявлены нарушения прав и свобод человека, а также иные нарушения закона, то суд вправе вынести частное определение или постановление, обратив внимание

соответствующих организаций и должностных лиц на факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер (часть 4 статьи 29 УПК РФ).

Наибольшее значение в рамках данной работы имеет п. 37 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 N 24 "О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях", в котором судам рекомендовано при рассмотрении дел о коррупционных преступлениях устанавливать обстоятельства, способствовавшие совершению таких преступлений, особенно получению и даче взятки, посредничеству во взяточничестве, нарушения прав и свобод граждан, а также нарушения законодательства Российской Федерации и в соответствии с частью 4 статьи 29 УПК РФ в каждом конкретном случае выносить частные постановления (определения), обращая внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер для их устранения.

Согласно п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.12.2015 N 56 "О судебной практике по делам о вымогательстве (статья 163 Уголовного кодекса Российской Федерации)" судам рекомендовано *при рассмотрении уголовных дел о вымогательстве выявлять обстоятельства, способствовавшие совершению преступления*, нарушению прав и свобод граждан, а также другие нарушения закона, допущенные при производстве предварительного расследования или при рассмотрении уголовного дела нижестоящим судом, и в соответствии с частью 4 статьи 29 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации частными определениями (постановлениями) обращать на них внимание соответствующих организаций и должностных лиц.

Согласно п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 07.07.2015 N 32 "О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем" судам *следует выявлять обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений*, предусмотренных статьями 174, 174.1 и 175 УК РФ, нарушения прав и свобод граждан, а также другие нарушения закона, допущенные при производстве предварительного расследования или при рассмотрении уголовного дела нижестоящим судом. Согласно части 4 статьи 29 УПК РФ необходимо обращать внимание соответствующих организаций и должностных лиц на выявленные факты нарушений закона путем вынесения частных определений или постановлений.

Согласно п. 24 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий" *при установлении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений*, предусмотренных статьями 285 и 286 УК РФ, нарушений прав и свобод граждан, а также других нарушений закона, допущенных при производстве дознания, предварительного следствия или при рассмотрении уголовного дела нижестоящим судом, рекомендовать судам в соответствии с частью 4 статьи 29 УПК РФ *выносить частные определения или постановления, обращая внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер для их устранения.*

В соответствии со ст. 2 *Гражданского процессуального кодекса РФ*, задачами *гражданского судопроизводства* являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. *Гражданское судопроизводство должно способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду.*

В соответствии со ст. 226 ГПК РФ при выявлении случаев нарушения законности суд вправе вынести частное определение и направить его в соответствующие организации или соответствующим должностным лицам, которые обязаны в течение месяца сообщить о принятых ими мерах.

Согласно ст. 2 *Арбитражного процессуального кодекса РФ* задачами судопроизводства в арбитражных судах являются:

1) защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере;

2) обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

3) справедливое публичное судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным судом;

4) *укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;*

5) формирование уважительного отношения к закону и суду;

6) содействие становлению и развитию партнерских деловых отношений, формированию обычаев и этики делового оборота.

При этом АПК РФ не содержит специальных норм о частном определении, а нормоконтроль осуществляется с 2014 г. только в рамках деятельности Суда по интеллектуальным правам (глава 23).

В этой связи по сути не применимы положения Постановления Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 N 58 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов".

При этом согласно ст. 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд *с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов*, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Прокурор, а также органы, осуществляющие публичные полномочия, вправе обратиться в арбитражный суд *с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов*, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если они полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Заявления о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными рассматриваются в арбитражном суде,

если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом не отнесено к компетенции других судов.

В целом, независимо от вида судопроизводства, серьезный потенциал для усиления роли судов в выявлении и устранении коррупциогенных факторов имеют положения Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 01.09.1987 N 5 (ред. от 06.02.2007) "О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений".

Пленум отмечает, что суды Российской Федерации при рассмотрении уголовных и гражданских дел *не всегда глубоко и всесторонне выявляют обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений и других правонарушений, не во всех необходимых случаях выносят частные определения (постановления) с целью устранения этих негативных фактов*, а также иных недостатков в работе государственных и негосударственных предприятий, а также учреждений, организаций, общественных объединений, отрицательно влияющих на состояние законности в стране.

Некоторые судьи не учитывают, что данная работа имеет важное предупредительное значение, способствуя воспитанию граждан и должностных лиц в духе неуклонного исполнения законов.

Качество частных определений (постановлений) еще не отвечает предъявляемым требованиям; в них иногда не вскрываются грубые нарушения закона, не содержится конкретного анализа выявленных правонарушений и недостатков.

Многие суды оставляют без надлежащего реагирования факты неисполнения либо формального исполнения частных определений (постановлений) и не ставят при наличии к тому оснований вопроса об ответственности должностных лиц.

В целях выявления обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и иных правонарушений, Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановляет:

Указать судам на необходимость устранения отмеченных недостатков, имея в виду, что выявление по каждому уголовному и гражданскому делу обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений, и принятие надлежащих мер к их искоренению является правом суда, вытекающим из закона (ч. 4 ст. 29 УПК РФ, ст. ст. 226, 368 ГПК РФ).

Особое внимание необходимо обращать и должным образом реагировать на обстоятельства, способствовавшие совершению терроризма, бандитизма, умышленных убийств, преступлений в сфере экономики, взяточничества, особо тяжких преступлений, а также совершению преступлений несовершеннолетними, нарушение прав и свобод

граждан, а равно другие нарушения закона, допущенные при производстве дознания, предварительного следствия или при рассмотрении уголовного или гражданского дела нижестоящим судом.

При рассмотрении гражданско-правовых споров суды должны выявлять причины их возникновения и условия, способствовавшие созданию конфликтной ситуации, выяснять, не было ли допущено сторонами либо должностными лицами нарушений закона, прав и охраняемых законом интересов граждан или государственных и общественных организаций.

Суды не вправе оставлять без реагирования установленные при рассмотрении уголовных и гражданских дел факты бюрократизма, бесхозяйственности, разбазаривания имущества, а также другие правонарушения и недостатки в деятельности предприятий, учреждений, организаций и отдельных должностных лиц, оказывающие отрицательное влияние на состояние законности.

Обратить внимание судов на необходимость более широкого использования для выявления обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и иных правонарушений, наряду с другими исследованными по делу доказательствами, данных, полученных в результате проведения судебных экспертиз.

При назначении экспертизы суд вправе исходить из того, что специальные познания экспертов могут быть использованы для установления обстоятельств, способствовавших совершению преступления либо другого правонарушения.

Вопросы, поставленные перед экспертом, не могут выходить за пределы его специальных познаний и компетенции. Эти же требования относятся к вопросам об обстоятельствах, способствовавших совершению преступления или иного правонарушения, а также к ответам на них эксперта.

Вывод эксперта об обстоятельствах, способствовавших совершению преступления или другого правонарушения, подлежит оценке в соответствии со ст. 88 УПК РФ, ст. 67 ГПК РФ и при наличии к тому оснований учитывается судом при вынесении частного определения (постановления).

Установив при рассмотрении уголовного либо гражданского дела, что недостатки, ошибки, упущения в деятельности предприятий, учреждений, организаций или должностных лиц способствовали совершению преступления либо иного правонарушения, суд согласно требованиям ч. 4 ст. 29 УПК РФ и ст. 226 ГПК РФ выносит частное определение (постановление), в котором излагает существо вскрытых недостатков, ошибок и упущений, указывает на связь между ними и совершенным

преступлением или иным правонарушением и предлагает принять необходимые меры к их устранению.

Судам необходимо усилить контроль за своевременным исполнением частных определений (постановлений), за фактическим устранением выявленных обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и иных правонарушений.

Суд, установивший при рассмотрении дела в апелляционном, кассационном или надзорном порядке, что судом первой инстанции не были выполнены требования закона о выявлении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений либо иных правонарушений, принимает в соответствии с ч. 4 ст. 29 УПК РФ и ст. 368 ГПК РФ* надлежащие меры к устранению выявленных им недостатков путем вынесения частного определения (постановления) в адрес руководителей соответствующих предприятий, организаций и, кроме того, обращает внимание суда первой инстанции на допущенное им нарушение закона (ч. 4 ст. 29 УПК РФ, ст. 368 ГПК РФ*).

В целях повышения качества и результативности частных определений (постановлений) суды должны систематически изучать и обобщать практику вынесения таких определений (постановлений) и данные об их фактической реализации.

Верховным судам республик, краевым, областным судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, окружным (флотским) военным судам усилить надзор за выполнением требований закона о выявлении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и иных правонарушений. Добиваться повышения качества частных определений (постановлений), их эффективности, оказывать в этом необходимую практическую помощь районным судам, гарнизонным военным судам и мировым судьям.

Проведенный анализ принципов противодействия коррупции и антикоррупционной экспертизы, а также принципов и задач судопроизводства позволяет сделать вывод об имеющемся потенциале повышения роли судов в выявлении и устранении коррупциогенных факторов. Действующие процессуальные кодексы и постановления Пленумов Верховного Суда РФ ориентируют суды на выявление обстоятельств, способствовавших совершению правонарушений, достаточно широко.

Таким образом, правовыми основаниями существующей практики участия судов в реализации законодательства об АЭ НПА являются:

* В настоящее время утратила силу.

* В настоящее время утратила силу.

- нормы административного процессуального законодательства (ранее – гражданского процессуального и арбитражного процессуального законодательства), устанавливающие процедуры судебного нормоконтроля;

- возможность обжалования действий (бездействий) органов власти;

- положения постановлений Пленумов Верховного Суда РФ, ориентирующие суды на вынесение частных определений об устранении причин и условий, способствовавших проявлениям коррупции.

Как уже было отмечено выше, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 01.09.1987 N 5 (ред. от 06.02.2007) "О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений" было обращено внимание судов на необходимость более широкого использования для выявления обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и иных правонарушений, наряду с другими исследованными по делу доказательствами, данных, полученных в результате проведения судебных экспертиз. При назначении экспертизы суд вправе исходить из того, что специальные познания экспертов могут быть использованы для установления обстоятельств, способствовавших совершению преступления либо другого правонарушения.

Важно отметить, что согласно п. 8 Постановления Пленума ВАС РФ от 04.04.2014 N 23 "О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе", определяя круг и содержание вопросов, по которым необходимо провести экспертизу, суд исходит из того, что вопросы права и правовых последствий оценки доказательств не могут быть поставлены перед экспертом.

Таким образом, действующие процессуальные кодексы и постановления Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ, регламентируя порядок назначения и производства судебной экспертизы, не предусматривают прямо возможность назначения и проведения антикоррупционной экспертизы при выявлении в ходе рассмотрения дел обстоятельств, способствующих совершению коррупционных правонарушений. Определенным ограничением выступает и позиция, отраженная в ряде постановлений Пленумов, о том, что вопросы права и правовых последствий оценки доказательств не могут быть поставлены перед экспертом.

2 Практики участия российских судов в выявлении, признании и устранении коррупционных факторов в российских нормативных правовых актах

2.1 Методика анализа участия российских судов в выявлении, признании и устранении коррупционных факторов в российских нормативных правовых актах

Для сбора информации о количестве, географическом распределении и содержании судебных решений проведен анализ решений в различных системах правовой информации.

Для отбора соответствующих судебных решений было установлено допущение о наличии в тексте термина «коррупционный фактор», поскольку использование иных терминов – «коррупция», «антикоррупционная экспертиза» повлияло бы на выборку соответствующих решений, как правило, связанных с общими организационными вопросами противодействия коррупции и антикоррупционной экспертизы, а не выявления и устранения конкретных коррупционных факторов.

Для проведения анализа практик участия российских судов в выявлении, признании и устранении коррупционных факторов в российских нормативных правовых актах и их проектах, в том числе в рамках проведения АЭ НПА использован ресурс <http://sudact.ru/> - база судебных решений всех судов Российской Федерации.

Указанная база включает в себя подразделы (по состоянию на 01.11.2016):

Верховный Суд РФ – 93 197 судебных актов;

Арбитражные суды – 51 821 754 судебных актов;

Суды общей юрисдикции – 21 159 138 судебных актов;

Мировые судьи – 20 865 441 судебный акт.

Поиск решений с использованием фильтра применяемого нормативного правового акта «антикоррупционной экспертизе» позволяет найти только единичные решения:

Верховный Суд РФ – 0 судебных актов;

Арбитражные суды – 1 судебный акт;

Суды общей юрисдикции – 1 судебный акт;

Мировые судьи – 0 судебных актов.

Для отбора соответствующих судебных решений было установлено допущение о наличии в тексте термина «коррупционный фактор»

По состоянию на 01.11.2016 в указанной базе содержится 4759 решений судов общей юрисдикции, в которых употребляется термин «коррупционный фактор».

В ходе анализа данное значение было уточнено путем исключения решений, в которых термин «коррупциогенный фактор» не используется (используется термин «фактор» и т.п.), и оно составило 4392 решения.

При этом количество решений серьезно варьируется в зависимости от судебной инстанции:

- первая инстанция – 3963;
- апелляция – 253;
- кассация – 130;
- надзор – 8;
- пересмотр – 38.

Такой количественный разрыв позволяет обосновать следующие предварительные выводы:

- выявление коррупциогенных факторов не является самостоятельной целью при осуществлении правосудия, представляя из себя «побочный», факультативный элемент при рассмотрении отдельных судебных дел;*
- имеет место низкая активность сторон процесса в дальнейшем обжаловании решений.*

Географическое распределение решений отражено в наших публикациях [8, 9].

Хронологически (с момента вступления в силу ФЗ об АЭ НПА) указанные решения распределяются следующим образом:

- 2009 г. – 2 решения;
- 2010 г. – 225 решений;
- 2011 г. – 1072 решения;
- 2012 г. – 1012 решений;
- 2013 г. – 614 решений;
- 2014 г. – 669 решений;
- 2015 г – 657 решений;
- 2016 г. (01.11.2016) – 141 решение.

Резкое (практически 2-кратное) сокращение количества решений в 2013-2015 г.г. по сравнению с 2011-2012 г.г. обусловлено характером данных решений. В 2011-2012 г.г. из подавляющая часть была связана с признанием незаконными бездействий органов власти (местного самоуправления) по не проведению АЭ НПА.

2.2 Практики участия российских судов в выявлении коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах

Выявление коррупциогенных факторов как самостоятельный элемент мотивировочной части решения суда является достаточно редким.

В научных исследованиях по гражданскому и арбитражному процессу отмечается, что мотивировочная часть служит средством демонстрации установленных судом обстоятельств с указанием на доказательства, на которых основаны выводы о фактах, с объяснением, почему одни доказательства судом приняты, а другие отвергнуты; аргументации относительно правовой квалификации установленных фактов, с приведением суждений, объясняющих выбор судом подлежащей применению нормы права, а при необходимости и её толкование применительно к установленным обстоятельствам соответствующего дела. Содержание мотивировочной части делает его понятным, логичным и убедительным, служит средством самоконтроля судей, постановляющих решение, а также помогает осуществить и упростить проверку правомерности решения [10].

Мотивированность как требование, предъявляемое к судебному решению, означает обязательность наличия в нем исчерпывающе аргументированных выводов суда о результатах оценки доказательств и установленных на их основании фактах [10].

Таким образом, определенная российским законодательством, научной доктриной и практикой правоприменения нацеленность судов на оценку представленных доказательств делает маловероятным самостоятельный вывод суда о наличии коррупциогенных факторов, если указанные обстоятельства не заявлялись сторонами процесса.

Однако в отдельных решениях указание на наличие коррупциогенных факторов имеется именно в мотивировочной части.

Например, в решении Заринского городского суда Алтайского края по делу № 2-*/2010 указано, что «с учетом установленных по делу обстоятельств, суд считает требования прокурора о незаконности указанных выше пунктов обоснованными и подлежащими удовлетворению. Суд исходит из того, что в оспариваемом нормативном правовом акте в пункте 2.3 введен общий – неопределенный и неконкретизированный перечень документов, прилагаемый к заявлению гражданина. В пункте 3 введена норма позволяющая не указывать время получения документов, соответственно не позволяющая проследить порядок, очередность предоставления документов. В пункте 6 оспариваемого акта введено ограничение предусмотренного действующим законодательством субъекта

права на отказ в принятии граждан на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий. Неопределенность требований выражается в том, что не понятна какой категории граждан и с какими документами необходимо обращаться для постановки на учет, по каким причинам может быть произведен отказ. *Неопределенность свидетельствует о наличии коррупционного фактора* – отсутствие четких и понятных для правоприменителей норм, что создает возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, нарушает принципы равенства и верховенства закона».

В Решении № М-2410/2013 2-2629/2013 2-2629/2013~М-2410/2013 от 19 августа 2013 г. Ковровский городской суд (Владимирская область) указал, что «В соответствии с постановлением Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных актов и проектов нормативно правовых актов» от <дата><№> коррупционным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, является принятие нормативного правового акта за пределами компетенции.

Поскольку оспариваемая норма муниципального акта не соответствует требованиям федерального и регионального законодательства, содержит коррупционный фактор, суд находит требования прокурора подлежащими удовлетворению».

Аналогичные правовые позиции содержатся еще в 5 решениях данного суда (Решение № М-2738/2013 2-2968/2013 2-2968/2013~М-2738/2013 от 8 августа 2013 г.; Решение № М-2737/2013 2-2966/2013 2-2966/2013~М-2737/2013 от 8 августа 2013 г.; Решение № М-2736/2013 2-2967/2013 2-2967/2013~М-2736/2013 от 8 августа 2013 г.; Решение № 2-2503/2013 2-2503/2013~М-2287/2013 М-2287/2013 от 5 июля 2013 г.; Решение № 2-2504/2013 2-2504/2013~М-2288/2013 М-2288/2013 от 5 июня 2013 г.)

В Решении № М-132/2014 2-283/2014 2-283/2014~М-132/2014 от 24 апреля 2014 г. Светлоярский районный суд (Волгоградская область) указал, что «Допущенные нарушения при принятии <данные изъяты> указанного решения в соответствии с п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства от ДД.ММ.ГГГГ № 96, является коррупционным фактором: принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов».

В Решении № 2-986/2014 2-986/2014~М-887/2014 М-887/2014 от 1 апреля 2014 г. по делу № 2-986/2014 Крымский районный суд (Краснодарский край) указал, что «Данное бездействие, помимо нарушения прав лиц на учет заявлений по очередности их поступления, содержит коррупциогенный фактор, определенный в соответствии с подпунктом «ж» пункта 3 Методики проведения экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 и выражающийся в отсутствие и неполноте административных процедур - отсутствие порядка совершения органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка».

2.3 Практики участия российских судов в признании коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах

Признание наличия коррупциогенных факторов как основание для признания нормативного правового акта недействующими является распространенным видом судебной практики.

Как правило, указанные судебные дела (до 15.09.2015 они рассматривались в соответствии с нормами ГПК РФ, а после вступления в силу КАС РФ – в соответствии с нормами последнего) инициируются по заявлению (с 15.09.2015 – административному иску) прокуроров.

При этом указание прокурора (или иного участника процесса) на наличие коррупциогенных факторов само по себе не является основанием для признания нормативного правового акта недействующим.

В подавляющем большинстве решений обосновывается взаимосвязь между коррупциогенными факторами и принципом правовой определенности.

Оспариваемые нормы не отвечают критерию формальной определенности, устанавливает для правоприменителя (налоговых органов) необоснованную широту дискреционных полномочий.

Как разъяснил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 25 постановления от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица

внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения*.

Количественные данные о состоянии судебной практики по признанию коррупциогенных факторов предоставлены в наших публикациях [8,9].

Вместе с тем, имеются и решения, в которых взаимосвязь принципа правовой определенности и коррупциогенных факторов является недостаточной для признания нормативного правового акта недействующим.

Например, в Решении № 2-9560/2013 М-8283/2013 2-1075/2014(2-9560/2013;)-М-8283/2013 2-1075/2014 от 24 февраля 2014 г. Центральный районный суд г. Волгограда (Волгоградская область) указал, что «Оспаривая приведенные положения прокурором указано, что в Правилах выявлены коррупциогенные факторы, выраженные в неопределенности принятия решений по вопросам согласования проектов благоустройства в силу отсутствия нормативного регулирования, предъявляются завышенные, неопределенные, трудновыполнимые требования к лицу, имеющему намерение осуществить мероприятия по благоустройству, не определено понятие «приобъектной территории». Вместе с тем, положениями главы 24 ГПК РФ, принятым на её основании разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ, не предусмотрено возможности признания нормативного акта не действующим в связи с выявлением коррупциогенных факторов. Отсутствуют такие условия и в законодательстве о противодействии коррупции».

Аналогичная позиция имеется у судов и по фактам непроведения антикоррупционной экспертизы.

Например, в Определении № 33-3289/2012 от 4 апреля 2012 г. по делу № 33-3289/2012 Волгоградский областной суд (Волгоградская область) указал, что «факт того, что оспариваемое постановление антикоррупционной экспертизе не подвергалось, сам себе недействительности его не влечет. При наличии на то оснований по инициативе заинтересованных лиц либо прокурора его легитимность может быть проверена вне зависимости от результатов антикоррупционной экспертизы».

* Решение № 3-21/2014 3-21/2014~М-26/2014 М-26/2014 от 18 апреля 2014 г. Архангельский областной суд (Архангельская область).

2.4 Практики участия российских судов в устранении коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах

Согласно ч. 2 ст. 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается одно из следующих решений:

1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты;

2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Согласно ст. 216 КАС РФ в случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части этот акт или его отдельные положения не могут применяться с указанной судом даты.

В случае признания судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части не могут применяться также нормативные правовые акты, которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание нормативного правового акта, признанного не действующим полностью или в части, либо на нем основаны и из него вытекают.

Решение суда о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

В случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, *суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части.*

Ранее действовавшие нормы ГПК РФ и АПК РФ содержали аналогичные по сути положения.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении №48 от 29 ноября 2007 года «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что при проверке содержания оспариваемого акта или его части, суд не вправе устранять эту неопределённость путём обязания органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признаётся недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения (пункт 25).

Вместе с тем, имеются решения, в которых суды предписывают конкретные способы устранения коррупциогенных факторов, однако формулирование самим судом требований об устранении коррупциогенных факторов в целом по РФ носит единичный характер (1,72% от общего числа судебных решений).

Наибольшее распространение получила практика признания незаконным бездействия органов власти и обязывании провести АЭ НПА.

Количественные данные по судебной практике об обязывании органов власти провести АЭ НПА приведены в наших публикациях [8, 9].

В целом по РФ таких решений 1987, что составляет 45,2%. Данный показатель свидетельствует о массовом неисполнении федерального закона об АЭ НПА органами местного самоуправления в РФ.

При этом в судебном решении может конкретизироваться срок проведения (от 10 дней до 3 месяцев, в большинстве случаев - 1 месяц).

Важно отметить, что указанная практика формально противоречит требованиям ФЗ об АЭ НПА, поскольку разработчики проводят АЭ именно проектов НПА.

Проведенный анализ судебной практики показал отсутствие как соответствующих правовых позиций судов об ответственности субъектов, проводивших АЭ НПА, так и соответствующих частных определений судов об устранении причин и условий, способствующих неустранению на этапе разработке проекта НПА или его государственной регистрации, а также последующей АЭ НПА органами прокуратуры коррупциогенных факторов.

2.5 Результаты анализа участия российских судов в выявлении, признании и устранении коррупциогенных факторов в российских нормативных правовых актах

Проведенный анализ судебной практики по выявлению, признанию и устранению коррупциогенных факторов позволяет сделать следующие выводы, которые в дальнейшем могут быть основой для разработки технологии активизации участия судов в снижении коррупционности российского законодательства.

1) Действующее процессуальное законодательство не содержит норм, стимулирующих активное участие судов в самостоятельном выявлении и принуждении к устранению коррупциогенных факторов. Практика указания судами на наличие коррупциогенных факторов в мотивировочной части решений без соответствующих доводов сторон процесса носит единичный характер, что свидетельствует о необходимости изменения действующего правового регулирования по данному аспекту.

Для изменения указанной ситуации необходимо дополнение как действующего законодательства, так и постановлений Пленума Верховного Суда РФ, предписывающее судам при вынесении решения о признании нормативного правового акта недействующим давать оценку коррупционности его положений.

2) Практика признания судами наличия коррупциогенных факторов носит распространенный характер (около 50% от общего числа судебных решений по применению законодательства об АЭ НПА в среднем в большинстве субъектов РФ). При этом в подавляющем большинстве случаев инициаторами признания нормативных правовых актов недействующими в связи с наличием коррупциогенных факторов выступают органы прокуратуры, чьи заявления (административные иски с 15.09.2015) в большинстве случаев удовлетворяются судами. При этом случаи отказа судов в признании коррупциогенных факторов, наоборот, как правило связаны с соответствующими заявлениями граждан или организаций.

3) Практика формулирования в резолютивной части решений судов требований об устранении коррупциогенных факторов не носит системного характера.

В тех субъектах РФ, где имеется значительное число судебных решений по применению законодательства об АЭ НПА (более 100 решений), как правило, свыше 80% их составляют решения по заявлениям прокуроров, которыми признаются незаконными бездействия органов местного самоуправления по непроведению АЭ НПА и их обязанию провести АЭ НПА.

При этом последствия такой АЭ НПА, вероятность наличия или отсутствия коррупциогенных факторов судом не рассматривается и не оценивается. Данная судебная практика, по сути – «принуждение к исполнению закона об АЭ НПА» и ее наличие

является свидетельством того, что при внедрении АЭ НПА не были произведены соответствующий анализ ресурсов и возможностей органов местного самоуправления по внедрению АЭ НПА.

Полноценное формулирование судом требования об устранении коррупциогенных факторов в судебном решении ограничено положениями Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 48 от 29 ноября 2007 года «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», в котором Пленум разъяснил, что при проверке содержания оспариваемого акта или его части, суд не вправе устранять эту неопределённость путём обязания органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт.

В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признаётся недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения (пункт 25).

С учетом накопленного опыта реализации федерального закона об АЭ НПА целесообразна корректировка вышеуказанного Постановления Пленума Верховного Суда РФ, направленная на обеспечение возможности судам формулировать соответствующие способы устранения коррупциогенных факторов в судебном решении при их выявлении или признании наличия по заявлениям участников процесса.

Указанные выводы являются основой для разработки предложений по технологии активизации участия судов в снижении коррупционности российского законодательства.

3 Предложения по развитию активного участия российских судов в снижении коррупционности российского законодательства

3.1 Вариант «мягкой» («консервативной») технологии

Исходя из проведенного анализа, вариант «мягкой» («консервативной») технологии основывается на использовании существующих норм законодательства о противодействии коррупции, антикоррупционной экспертизе, процессуальных кодексов и постановлений Пленума Верховного Суда РФ.

Данный вариант технологии включает в себя организационные меры, обеспечивающие реализацию уже имеющихся нормативных механизмов и включает в себя следующие элементы:

1) Определение стратегической цели по активизации участия судов в снижении коррупционности российского законодательства.

Данный элемент технологии реализуется путем закрепления данной цели в Национальной стратегии противодействия коррупции и текущем (и последующих) национальных планах противодействия коррупции.

2) Проведение организационных и методических мероприятий в рамках судебной системы:

- обобщение существующей судебной практики;
- публикация специального тематического обзора судебной практики по участию судов в снижении коррупционности российского законодательства Верховным Судом РФ;
- проведение специальных методических совещаний с судьями, в том числе заседаний квалификационных коллегий судей по рассмотрению данного вопроса;
- организация мониторинга судебной практики по участию судов в снижении коррупционности российского законодательства Верховным Судом РФ;
- проведение регулярных совещаний по итогам мониторинга (ежеквартально, ежегодно);

3) Корректировка постановлений Пленума Верховного Суда РФ в части расширения практики вынесения судами частных определений (постановлений) по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений в различных сферах, а также причин и условий неэффективной реализации законодательства об антикоррупционной экспертизе субъектами, ее проводящими.

4) Широкое освещение положительной судебной практики по снижению коррупционности законодательства в СМИ, а также формирование специализированных информационных ресурсов (баз данных, сайтов) по такой практике.

Реализация данной технологии направлена в первую очередь, на изменение существующих практических подходов судей, их мышления, активизации их участия в снижении коррупционности законодательства.

3.2 Вариант «интенсивной» технологии на основе изменений процессуального законодательства и законодательства об антикоррупционной экспертизе

Данный вариант технологии предусматривает разработку и внесение изменений и дополнений в существующие правовые механизмы проведения антикоррупционной экспертизы и соответствующие стадии судебных процессов.

Изменение *механизмов проведения антикоррупционной экспертизы* заключается в следующем:

- определение суда как субъекта, осуществляющего оценку и анализ коррупционности нормативных правовых актов;
- определение процедур взаимодействия суда с иными субъектами антикоррупционной экспертизы;
- определение правовых последствий и механизмов реализации судебных решений по устранению коррупционных факторов.

Изменение процедур в рамках судебных процессов должно быть конкретизировано применительно к каждому виду судопроизводства.

В рамках *производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов*:

- расширение оснований для подачи административного иска (наличие коррупционных факторов как самостоятельное основание);
- расширение оснований для привлечения к участию в процессе органов прокуратуры и иных субъектов антикоррупционной экспертизы;
- определение механизма проведения антикоррупционной экспертизы в ходе процесса, в том числе привлечения соответствующих экспертов;
- изменение правовых норм, препятствующих проведению судебной экспертизы по вопросам *права* (в том числе наличия или отсутствия коррупционных факторов)
- определение правовых последствий и механизмов реализации судебных решений по устранению коррупционных факторов.

В рамках *гражданского и арбитражного процессов*:

- определение процедур, осуществляемых судом при заявлении сторон о наличии в НПА, подлежащих применению в конкретном деле, коррупциогенных факторов;

- введение обязанности суда по выявлению в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

- введение обязанности (а не права) суда по вынесению частных определений (постановлений) по устранению причин и условий, способствующих проявлению коррупции и специального контроля за исполнением указанных определений (постановлений).

В рамках *уголовного процесса*:

- определение процедур, осуществляемых судом при выявлении коррупциогенных факторов;

- введение обязанности (а не права) суда по вынесению частных определений (постановлений) по устранению причин и условий, способствующих проявлению коррупции и специального контроля за исполнением указанных определений (постановлений).

4. Предложения по правовому обеспечению активного участия российских судов в снижении коррупционности российского законодательства

4.1 Предложения по изменению Национальной стратегии противодействия коррупции и планов противодействия коррупции

В ходе проведенного анализа обосновано определение стратегической цели по активизации участия судов в снижении коррупционности российского законодательства.

Данный элемент технологии может быть реализован путем закрепления данной цели в Национальной стратегии противодействия коррупции и текущем (и последующих) национальных планах противодействия коррупции.

Национальная стратегия противодействия коррупции, утв. Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460, не выделяет суды в качестве субъектов, в чьих планах противодействия коррупции должны отражаться меры по реализации данной Стратегии.

В этой связи целесообразно дополнить п. 4 и п.п. «г» п. 7 Национальной стратегии противодействия коррупции указанием на «планы судов по противодействию коррупции на соответствующий период».

В настоящее время судами (на уровне субъектов РФ) инициативно принимаются планы противодействия коррупции (например, План противодействия коррупции в Верховном Суде Республики Северная Осетия-Алания на 2016 год, утв. Председателем Верховного Суда Республики Северная Осетия-Алания 25 января 2016 г., План противодействия коррупции в Ростовском областном суде на 2016 год, утв. Председателем Ростовского областного суда 03 марта 2016 г.)

Указанные планы структурно и содержательно повторяют План противодействия коррупции в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации, утв. приказом Судебного департамента при Верховном суде РФ 31.12.2015 № 411,

В целом указанные мероприятия направлены на предупреждение коррупции самими судьями и государственными гражданскими служащими аппарата суда, и не связаны с активизацией участия судов в снижении коррупционности законодательства.

В современных научных исследованиях разработка типового плана противодействия коррупции в суде отнесена к обеспечению единых подходов к решению вопросов по профилактике коррупции *в самих судах* [11, с. 13].

Указанные обстоятельства обусловлены отсутствием соответствующих направлений и механизмов в Национальной стратегии противодействия коррупции и национальных планах противодействия коррупции.

В этой связи предлагается дополнить п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции следующим основным направлением:

- «активизация участия судов в снижении коррупциогенности российского законодательства».

В структуре Плана противодействия коррупции Судебного департамента при Верховном Суде РФ на 2016 г. имеется мероприятие «осуществлять размещение на официальном сайте Судебного департамента данных судебной статистики по делам коррупционной направленности». Целесообразно расширить данное мероприятие:

- «размещение на сайтах судов специальных обзоров судебной практики по участию судов в снижении коррупциогенности российского законодательства».

В планы противодействия коррупции судов целесообразно включить следующие мероприятия:

- «организация мониторинга судебной практики по участию суда в снижении коррупциогенности российского законодательства»;

- размещение на сайте суда специальных обзоров судебной практики по участию судов в снижении коррупциогенности российского законодательства».

4.2 Предложения по изменению федерального законодательства о противодействии коррупции и об антикоррупционной экспертизе

Вариант «интенсивной» технологии на основе изменений процессуального законодательства и законодательства о противодействии коррупции и об антикоррупционной экспертизе, предусматривает разработку и внесение изменений и дополнений в существующие правовые механизмы проведения антикоррупционной экспертизы и соответствующие стадии судебных процессов.

Изменение механизмов проведения антикоррупционной экспертизы заключается в следующем:

- определение суда как субъекта, осуществляющего оценку и анализ коррупциогенности нормативных правовых актов;

- определение процедур взаимодействия суда с иными субъектами антикоррупционной экспертизы;

- определение правовых последствий и механизмов реализации судебных решений по устранению коррупциогенных факторов.

Определение суда как субъекта, осуществляющего оценку и анализ коррупциогенности нормативных правовых актов целесообразно закрепить в Федеральном законе от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов».

Для закрепления статуса суда как субъекта, осуществляющего оценку и анализ коррупциогенности нормативных правовых актов целесообразно дополнить статью 6 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» пунктом 2.2:

«2.2) оценка и анализ коррупциогенности нормативных правовых актов проводится также судами при рассмотрении дел в случаях и порядке, предусмотренными Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации».

Для обеспечения взаимодействия судов с иными субъектами АЭ НПА целесообразно скорректировать также принципы организации АЭ НПА - изложить п. 5 статьи 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" в следующей редакции:

«Статья 2

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются:

...

5) сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, судов, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее - органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)».

4.3 Предложения по изменению Кодекса административного судопроизводства

В рамках *производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов* целесообразно определить:

- расширение оснований для подачи административного иска (предположение о наличии коррупционных факторов как самостоятельное основание);
- расширение оснований для привлечения к участию в процессе органов прокуратуры и иных субъектов антикоррупционной экспертизы;
- определение механизма проведения антикоррупционной экспертизы в ходе судебного процесса, в том числе привлечения соответствующих экспертов;
- изменение правовых норм, препятствующих проведению судебной экспертизы по вопросам *права* (в том числе наличия или отсутствия коррупционных факторов)
- определение правовых последствий и механизмов реализации судебных решений по устранению коррупционных факторов.

Указанные изменения могут быть реализованы следующим образом:

1) В настоящее время возможности подачи административного искового заявления ограничена исключительно «законностью» нормативного правового акта.

В этой связи целесообразно дополнить статью 15 КАС РФ пунктом 2.1.:

«2.1. Суд, установив при разрешении административного дела, что нормативный правовой акт содержит коррупционные факторы, принимает меры по их устранению, а также выносит в отношении органа (органов) государственной власти, органа местного самоуправления, иной органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших нормативный правовой акт, частное определение об устранении причин и условий, способствовавших установлению в нормативном правовом акте коррупционных факторов».

Также необходимо дополнить статью 208 КАС РФ:

Статья 208. Предъявление административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим

1. С административным иском о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы, *«а также если в этом акте устанавливаются для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил,*

а также имеются положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (коррупциогенные факторы)».

Необходимо расширить требования к содержанию административного искового заявления (статья 209 КАС РФ), дополнив пункт 5 части 2:

Статья 209. Требования к административному исковому заявлению об оспаривании нормативного правового акта и о признании нормативного правового акта недействующим

...

2. В административном исковом заявлении об оспаривании нормативного правового акта должны быть указаны:

....

5) сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, нарушены, а при подаче такого заявления организациями и лицами, указанными в частях 2, 3 и 4 статьи 208 настоящего Кодекса, какие права, свободы и законные интересы иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о том, что существует реальная угроза их нарушения; *«а также о положениях, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положениях, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для проявления коррупции (коррупциогенные факторы)*

2) Целесообразно расширить положения о проведении судебного разбирательства (ст. 213 КАС РФ)

Статья 213. Судебное разбирательство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов

4. Административное дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается с участием прокурора. В случае, если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено на основании административного искового заявления прокурора, он не дает заключение по этому административному делу. В случае, если административное дело об оспаривании нормативного правового акта возбуждено не на основании административного искового заявления прокурора, прокурор, вступивший в судебный процесс, дает заключение по этому административному делу.

Дополнить пункт 4 абзацем следующего содержания:

В случае, если в административном исковом заявлении имеются указания на наличие в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов, прокурор обязан провести антикоррупционную экспертизу нормативного правового акта и отразить ее результаты в своем заключении

Дополнить пункт 7:

7. При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются, *а также наличие в указанных положениях коррупциогенных факторов*

Дополнить пункт 8:

8. При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет:

4) наличие в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов

3) Расширить последствия признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части (ст. 216 КАС) - дополнить статью 216 КАС пунктами. 4.1. и 4.2.:

«4.1. В случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлены коррупциогенные факторы, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность устранить данные коррупциогенные факторы.

4.2. В случае выявления коррупциогенных факторов суд выносит в отношении органа (органов) государственной власти, органа местного самоуправления, иной органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, частное определение об устранении причин и условий, способствовавших установлению в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов».

Совокупность указанных изменений Кодекса административного судопроизводства РФ позволит снять существующие правовые ограничения и создать правовые основания для активного участия судов в снижении коррупциогенности законодательства при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов.

4.4 Предложения по изменению Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ

Для реализации предлагаемой «интенсивной» технологии в рамках *гражданского и арбитражного процессов* целесообразно определить:

- определение процедур, осуществляемых судом при заявлении сторон о наличии в нормативных правовых актах, подлежащих применению в конкретном деле, коррупциогенных факторов;
- введение обязанности суда по выявлению в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;
- введение обязанности (а не права) суда по вынесению частных определений (постановлений) по устранению причин и условий, способствующих проявлению коррупции и специального контроля за исполнением указанных определений (постановлений).

Указанные изменения могут быть реализованы следующим образом:

1) Целесообразно дополнить статью 11 ГПК РФ («Нормативные правовые акты, применяемые судом при разрешении гражданских дел») пунктом 2.1:

«2.1. Суд, установив при разрешении гражданского дела, что нормативный правовой акт содержит коррупциогенные факторы, принимает меры по их устранению, а также выносит в отношении органа (органов) государственной власти, органа местного самоуправления, иной органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших нормативный правовой акт, частное определение об устранении причин и условий, способствовавших установлению в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов».

2) Целесообразно дополнить статью 79 ГПК РФ («Назначение экспертизы») пунктом 4:

«4. При рассмотрении гражданского дела в случае наличия доводов любого из лиц, участвующих в деле о наличии в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте коррупциогенных факторов суд назначает проведение антикоррупционной экспертизы.

Для проведения антикоррупционной экспертизы суд направляет запрос о ее проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта в органы прокуратуры, а также независимым экспертам, аккредитованным Министерством юстиции Российской Федерации на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, проживающим в данном субъекте Российской Федерации.»

3) Для устранения выявленных коррупциогенных факторов – дополнить статью 226 ГПК РФ («Частные определения суда») пунктами 4 и 5:

«4. В случае, если в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте выявлены коррупциогенные факторы, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие данный нормативный правовой акт, обязанность устранить данные коррупциогенные факторы.

5. В случае выявления коррупциогенных факторов в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте суд выносит в отношении органа (органов) государственной власти, органа местного самоуправления, иной органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших нормативный правовой акт, частное определение об устранении причин и условий, способствовавших установлению в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.»

4) Целесообразно дополнить статью 13 АПК РФ («Нормативные правовые акты, применяемые при рассмотрении дел») пунктом 2.1:

«2.1. Суд, установив при рассмотрении дела, что нормативный правовой акт содержит коррупциогенные факторы, принимает меры по их устранению, а также выносит в отношении органа (органов) государственной власти, органа местного самоуправления, иной органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших нормативный правовой акт, частное определение об устранении причин и условий, способствовавших установлению в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов».

5) Целесообразно дополнить статью 82 АПК РФ («Назначение экспертизы») пунктом 5:

«5. При рассмотрении дела в случае наличия доводов любого из лиц, участвующих в деле о наличии в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте коррупциогенных факторов суд назначает проведение антикоррупционной экспертизы.

Для проведения антикоррупционной экспертизы суд направляет запрос о ее проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта в органы прокуратуры, а также независимым экспертам, аккредитованным Министерством юстиции Российской Федерации на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, проживающим в данном субъекте Российской Федерации.»

6) Для устранения выявленных коррупциогенных факторов целесообразно дополнить статью 188.1 АПК РФ («Частные определения суда») пунктами 3 и 4:

«3. В случае, если в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте выявлены коррупциогенные факторы, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие данный нормативный правовой акт, обязанность устранить данные коррупциогенные факторы.

4. В случае выявления коррупциогенных факторов в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте суд выносит в отношении органа (органов) государственной власти, органа местного самоуправления, иной органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших нормативный правовой акт, частное определение об устранении причин и условий, способствовавших установлению в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.»

Совокупность указанных изменений Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ позволит снять существующие правовые ограничения и создать правовые основания для активного участия судов в снижении коррупционности законодательства при рассмотрении гражданских и арбитражных дел.

4.5 Предложения по изменению Кодекса РФ об административных правонарушениях

В рамках производства по делам об административных правонарушениях при их рассмотрении судом необходимо закрепить:

- определение процедур, осуществляемых судом при заявлении участников производства по делам об административных правонарушениях о наличии в нормативных правовых актах, подлежащих применению в конкретном деле, коррупциогенных факторов;
- введение обязанности суда по выявлению в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;
- введение обязанности (а не права) суда по вынесению частных определений (постановлений) по устранению причин и условий, способствующих проявлению коррупции и специального контроля за исполнением указанных определений (постановлений).

Указанные изменения могут быть реализованы следующим образом:

- 1) Для выявления коррупциогенных факторов – дополнить статью 29.7. КоАП РФ («Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении») пунктом 4:

«4. При рассмотрении дела об административном правонарушении в случае наличия доводов любого из участников производства по делу об административном правонарушении о наличии в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте коррупциогенных факторов назначает проведение антикоррупционной экспертизы.

Для проведения антикоррупционной экспертизы суд направляет запрос о ее проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта в органы прокуратуры, а также независимым экспертам, аккредитованным Министерством юстиции Российской Федерации на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, проживающим в данном субъекте Российской Федерации.»

2) Для устранения выявленных коррупциогенных факторов – дополнить статью 29.13. («Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения») пунктами 3 и 4:

«3. В случае, если в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте выявлены коррупциогенные факторы, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие данный нормативный правовой акт, обязанность устранить данные коррупциогенные факторы.

4. В случае выявления коррупциогенных факторов в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте суд выносит в отношении органа (органов) государственной власти, органа местного самоуправления, иной органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших нормативный правовой акт, частное определение об устранении причин и условий, способствовавших установлению в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.»

Совокупность указанных изменений Кодекса РФ об административных правонарушениях позволит снять существующие правовые ограничения и создать правовые основания для активного участия судов в снижении коррупциогенности законодательства при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

4.6 Предложения по изменению Уголовно-процессуального кодекса РФ

Для реализации предлагаемой «интенсивной» технологии активизации участия судов в снижении коррупциогенности российского законодательства в рамках уголовного процесса целесообразно определить:

- определение процедур, осуществляемых судом при выявлении коррупциогенных факторов;

- введение обязанности (а не права) суда по вынесению частных определений (постановлений) по устранению причин и условий, способствующих проявлению коррупции и специального контроля за исполнением указанных определений (постановлений), в том числе в части правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов).

1) Целесообразно дополнить статью 283 УПК РФ («Производство судебной экспертизы») пунктом 5:

«5. При рассмотрении дела в случае наличия доводов сторон о наличии в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте коррупциогенных факторов суд назначает проведение антикоррупционной экспертизы.»

Для проведения антикоррупционной экспертизы суд направляет запрос о ее проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта в органы прокуратуры, а также независимым экспертам, аккредитованным Министерством юстиции Российской Федерации на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, проживающим в данном субъекте Российской Федерации.»

2) Для устранения выявленных коррупциогенных факторов целесообразно дополнить статью 29 УПК РФ («Полномочия суда») пунктами 5 и 6:

«5. В случае, если в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте выявлены коррупциогенные факторы, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие данный нормативный правовой акт, обязанность устранить данные коррупциогенные факторы.»

6. В случае выявления коррупциогенных факторов в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте суд выносит в отношении органа (органов) государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших нормативный правовой акт, частное определение об устранении причин и условий, способствовавших установлению в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.»

Совокупность указанных изменений Уголовно-процессуального кодекса РФ позволит снять существующие правовые ограничения и создать правовые основания для активного участия судов в снижении коррупционности законодательства при рассмотрении уголовных дел.

4.7 Предложения по изменению постановлений Пленума Верховного суда РФ

В разделе 1 настоящей работы были выделены и проанализированы постановления Пленума Верховного Суда РФ, ориентирующие суда на вынесение частных определений об устранении причин и условий, способствующих совершению различных правонарушений.

К числу указанных постановлений Пленума Верховного Суда РФ относятся:

- от 01.09.1987 N 5 (ред. от 06.02.2007) "О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений";

- от 10.02.2009 N 2 (ред. от 09.02.2012) "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих";

- от 16.10.2009 N 19 "О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий";

- от 18.10.2012 N 21 "О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования";

- от 09.07.2013 N 24 "О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях";

- от 07.07.2015 N 32 "О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем".

Для реализации «мягкой» («консервативной») технологии активизация участия судов в снижении коррупционности российского законодательства целесообразна корректировка постановлений Пленума Верховного Суда РФ в части расширения практики вынесения судами частных определений (постановлений) по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений в различных сферах, а также причин и условий неэффективной реализации законодательства об антикоррупционной экспертизе субъектами, ее проводящими.

В этой связи положения вышеуказанных постановлений Пленума Верховного Суда РФ, предусматривающие возможность судов по вынесению частных определений об устранении причин и условий совершения правонарушений должны быть дополнены указанием на обязательное вынесение частных определений об устранении выявленных в ходе судебных процессов коррупционных факторов, а также указанием на обязательное

вынесение частных определений об устранении причин и условий, способствовавших установлению в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.

Реализация данных предложений позволит:

- активизировать участие судов в снижении коррупциогенности российского законодательства *в рамках существующих правовых и процессуальных механизмов*;
- обеспечить реализацию дисциплинарной ответственности сотрудников органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления (государственных гражданских служащих и муниципальных служащих) за нарушения своих должностных обязанностей при некачественном проведении антикоррупционной экспертизы на этапе разработки проектов нормативных правовых актов.

4.8 Предложения по изменению нормативных правовых актов в сфере судебной статистики

В рамках предложений по «мягкой» («консервативной») технологии активизации участия судов в снижении коррупциогенности российского законодательства, было обосновано проведение организационных и методических мероприятий в рамках судебной системы, в том числе:

- обобщение существующей судебной практики;
- публикация специального тематического обзора судебной практики по участию судов в снижении коррупциогенности российского законодательства Верховным Судом РФ;
- организация мониторинга судебной практики по участию судов в снижении коррупциогенности российского законодательства Верховным Судом РФ;
- проведение регулярных совещаний по итогам мониторинга (ежеквартально, ежегодно).

Для практической реализации указанных предложений целесообразно определение показателей судебной практики по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при рассмотрении судами конкретных дел.

В настоящее время Указанием Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 1 февраля 2016 г. N 65/11/1 "О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности" утвержден Перечень N 23 преступлений коррупционной направленности.

Согласно данному перечню, к преступлениям коррупционной направленности относятся противоправные деяния, имеющие все перечисленные ниже признаки:

наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях к ст. 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ;

связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

Указанный перечень выделяет следующие группы преступлений:

- преступления, относящиеся к перечню без дополнительных условий;
- преступления, относящиеся к перечню при наличии определенных условий, отражаемых в статистической карточке (8 подгрупп);
- преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке сведений о совершении преступления, связанного с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества либо незаконного представления такой выгоды.

Для каждой из указанных групп (подгрупп) определены соответствующие составы преступлений.

На основе указанного Перечня на сайте Судебного департамента при Верховном Суде РФ публикуются «Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности» [12].

Для организации мониторинга выявления и устранения коррупциогенных факторов при рассмотрении уголовных дел предлагается дополнить Перечень № 23 следующими показателями:

- «При рассмотрении выявлены коррупциогенные факторы» (да/нет);
- «Выявленные коррупциогенные факторы устранены» (да/нет);
- Оценка ущерба (тыс.руб.).

На основе практической реализации данных предложений в дальнейшем возможна формулировка аналогичных показателей и при рассмотрении административных, гражданских и арбитражных дел.

5. Предложения по методическому обеспечению активного участия российских судов в снижении коррупционности российского законодательства

Настоящие предложения по методическому обеспечению активного участия российских судов в снижении коррупционности российского законодательства направлены на возможную активизацию участия российских судов в снижении коррупционности российского законодательства и подготовлены в качестве первичных предложений для их возможного рассмотрения представителями российского судебного сообщества.

Предполагается, что на основе данных предложений или с их учетом судами Российской Федерации в соответствии с законодательством могут быть подготовлены и приняты соответствующие Методические рекомендации по активизации участия судов в снижении коррупционности российского законодательства в рамках реализации установленных полномочий судов, при рассмотрении соответствующих дел.

5.1 Методические рекомендации по выявлению и устранению коррупционных факторов при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами судами Российской Федерации

Для методического обеспечения более активного участия судов в снижении коррупционности законодательства при рассмотрении судами Российской Федерации административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами предлагаются следующие методические рекомендации

Методические рекомендации по выявлению и устранению коррупционных факторов при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами судами Российской Федерации

1. Общие положения

1.1. Настоящие Методические рекомендации в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ определяют возможности и порядок участия судов Российской Федерации в выявлении, устранении и в оценке результативности устранения коррупционных факторов в рамках производства по административным

делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

1.2. Настоящие Методические рекомендации реализуются в соответствии с законодательством о судебной системе, процессуальным законодательством, в том числе принципом независимости судей и их подчиненности только закону.

1.3. Субъектами отношений, возникающих при реализации судами полномочий, направленных на устранение коррупциогенных факторов в рамках производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, являются лица, участвующие в деле, а также органы государственной власти, в чью компетенцию входит принятие, изменение или отмена нормативного правового акта, который содержит коррупциогенные факторы.

2. Цели, задачи, принципы выявления, устранения и оценки результативности устранения коррупциогенных факторов при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

2.1. В соответствии со ст. 3 Кодекса административного судопроизводства задачами административного судопроизводства являются:

- защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

2.2. В соответствии с ч. 2 ст. 14 Кодекса административного судопроизводства суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, создает условия и принимает предусмотренные настоящим Кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу.

Участие судов в выявлении, устранении и оценке результативности устранения коррупциогенных факторов осуществляется в рамках решения задач и полномочий по всестороннему и полному установлению всех фактических обстоятельств по административному делу.

По выявленным коррупциогенным факторам судом должны быть приняты в соответствии с законодательством решения по их устранению и оценке результативности их устранения в рамках разрешения рассматриваемого дела в соответствии с законом.

3. Процедуры, направленные на выявление и устранение коррупциогенных факторов, способствующих совершению административных правонарушений.

3.1. При рассмотрении дела об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами в случае наличия доводов любого из участников производства по делу о наличии в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов суд назначает проведение антикоррупционной экспертизы.

3.2. Для проведения антикоррупционной экспертизы суд направляет запрос о ее проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта в органы прокуратуры, а также независимым экспертам, аккредитованным Министерством юстиции Российской Федерации на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, проживающим в данном субъекте Российской Федерации.

3.3. Суд не связан заключениями, полученными в соответствии с п. 3.2 настоящей Методики, и по итогам их рассмотрения самостоятельно принимает решение о наличии либо отсутствии в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.

3.4. В случае, если в оспариваемом нормативном правовом акте выявлены коррупциогенные факторы, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие данный нормативный правовой акт, обязанность устранить данные коррупциогенные факторы.

3.5. В случае выявления коррупциогенных факторов суд выносит в отношении органа (органов) государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших нормативный правовой акт, частное определение об устранении причин и условий, способствовавших установлению в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.

3.6. В случае неприятия мер по частному определению суда или по представлению судьи (ст. 17.4 Кодекса РФ об административном правонарушении) суд возбуждает и рассматривает соответствующее дело об административном правонарушении.

4. Мониторинг судебной практики по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при рассмотрении дел об административных правонарушениях

4.1. Суды ведут специальный учет судебной практики по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при рассмотрении дел об оспаривании нормативных

правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

4.2. Судебная практика по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами ежеквартально отражается специальным разделом как в обзорах судебной практики по рассмотрению административных дел, так и в специальном обзоре судебной практики по участию судов в снижении коррупциогенности российского законодательства

4.3. При обобщении судебной практики по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами проводится общая оценка объема предотвращенного ущерба (коррупционных рынков) на основе оценки нанесенного ущерба в каждом конкретном деле об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, при рассмотрении которого выявлены коррупциогенные факторы

5. Оценка результативности устранения коррупциогенных факторов при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

5.1. Судами ведется учет устранения коррупциогенных факторов, выявленных при разрешении дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами

5.2. Результаты учета устранения коррупциогенных факторов, выявленных при разрешении дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, публикуются на сайте суда.

5.2 Методические рекомендации судам Российской Федерации по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при осуществлении уголовного судопроизводства

Для методического обеспечения более активного участия судов в снижении коррупциогенности законодательства при рассмотрении судами Российской Федерации уголовных дел предлагаются следующие методические рекомендации

Методические рекомендации по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при рассмотрении уголовных дел судами Российской Федерации

1. Общие положения

1.1. Настоящие Методические рекомендации в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ определяют возможности и порядок участия судов Российской Федерации в выявлении, устранении и в оценке результативности устранения правовых предпосылок совершения преступлений коррупционной направленности (коррупциогенных факторов) при реализации судами их установленных полномочий.

1.2. Настоящие Методические рекомендации реализуются в соответствии с законодательством о судебной системе, процессуальным законодательством, в том числе и принципа независимости судей и их подчиненности только закону.

1.3. Субъектами отношений, возникающих при реализации судами полномочий, направленных на устранение коррупциогенных факторов, способствовавших совершению преступлений коррупционной направленности, являются участники уголовного судопроизводства, а также органы государственной власти, в чью компетенцию входит принятие, изменение или отмена нормативного правового акта, который содержит коррупциогенные факторы, способствовавшие совершению преступлений коррупционной направленности.

2. Цели, задачи, принципы выявления, устранения и оценки результативности устранения коррупциогенных факторов при рассмотрении уголовных дел

2.1. В соответствии со ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса РФ уголовное судопроизводство имеет своим назначением:

- защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений;
- защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

2.2. В соответствии с ч. 4 ст. 29 Уголовно-процессуального кодекса РФ если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, то суд вправе вынести частное определение или постановление, в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства.

Участие судов в выявлении, устранении и оценке результативности устранения коррупциогенных факторов, способствующих совершению преступлений коррупционной направленности осуществляется в рамках решения задач и полномочий по выявлению

обстоятельств, способствовавших совершению преступлений коррупционной направленности.

Правовые предпосылки административных правонарушений коррупционной направленности (коррупциогенные факторы, содержащиеся в нормативных правовых актах, регулирующих сферы отношений, в рамках которых совершено правонарушений) подлежат выявлению в качестве специфических обстоятельств дела, причин и условий, способствовавших совершению преступлений коррупционной направленности.

По выявленным правовым предпосылкам преступлений коррупционной направленности судом должны быть приняты в соответствии с законодательством решения по их устранению и оценке результативности их устранения в рамках разрешения рассматриваемого дела в соответствии с законом и обеспечения исполнения вынесенного постановления.

3. К преступлениям коррупционной направленности относятся: все преступления, указанные в Приложении № 23 «Перечень преступлений коррупционной направленности», утв. Указанием Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 1 февраля 2016 г. N 65/11/1 "О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности"

4. Процедуры, направленные на выявление и устранение коррупциогенных факторов, способствующих совершению преступлений коррупционной направленности.

4.1. При рассмотрении дела в случае наличия доводов участников уголовного судопроизводства о наличии в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте коррупциогенных факторов суд назначает проведение антикоррупционной экспертизы.

4.2. Для проведения антикоррупционной экспертизы суд направляет запрос о ее проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта в органы прокуратуры, а также независимым экспертам, аккредитованным Министерством юстиции Российской Федерации на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, проживающим в данном субъекте Российской Федерации.

4.3. Суд не связан заключениями, полученными в соответствии с п. 4.2 настоящей Методики, и по итогам их рассмотрения самостоятельно принимает решение о наличии либо отсутствии в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.

4.4. В случае, если в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте выявлены коррупциогенные факторы, суд вправе возложить на орган государственной

власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие данный нормативный правовой акт, обязанность устранить данные коррупциогенные факторы.

4.5. В случае выявления коррупциогенных факторов в подлежащем применению по делу нормативном правовом акте суд выносит в отношении органа (органов) государственной власти, органа местного самоуправления, иной органа, уполномоченной организации или должностного лица, принявших нормативный правовой акт, частное определение об устранении причин и условий, способствовавших установлению в оспариваемом нормативном правовом акте коррупциогенных факторов.

4.6. В случае непринятия мер по частному определению суда или по представлению судьи (ст. 17.4 Кодекса РФ об административном правонарушении) суд возбуждает и рассматривает соответствующее дело об административном правонарушении.

5. Мониторинг судебной практики по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при рассмотрении уголовных дел

5.1. Суды ведут специальный учет судебной практики по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при рассмотрении уголовных дел

5.2. Судебная практика по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при рассмотрении уголовных дел ежеквартально отражается специальным разделом как в обзорах судебной практики по рассмотрению уголовных дел, так и в специальном обзоре судебной практики по участию судов в снижении коррупционности российского законодательства

5.3. При обобщении судебной практики по выявлению и устранению коррупциогенных факторов при рассмотрении уголовных дел проводится общая оценка объема предотвращенного ущерба (коррупционных рынков) на основе оценки нанесенного ущерба в каждом конкретном уголовном деле, при рассмотрении которого выявлены коррупциогенные факторы

6. Оценка результативности устранения коррупциогенных факторов при рассмотрении дел об административных правонарушениях коррупционной направленности

6.1. Судами ведется учет устранения коррупциогенных факторов, выявленных при рассмотрении уголовных дел

6.2. Результаты учета устранения коррупциогенных факторов, выявленных при рассмотрении уголовных дел, публикуются на сайте суда.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предметом исследования в настоящей работе стала судебная практика российских судов в части их участия в реализации законодательства об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и в целом в снижении коррупционности российского законодательства. В рамках этого исследования в целях анализа выявленной судебной практики были рассмотрены и теоретические и правовые основы как существующей судебной практики по этому вопросу, так и возможности активизации участия российских судов в снижении коррупционности российских нормативных правовых актов.

Действующее законодательство о противодействии коррупции и об антикоррупционной экспертизе, а также национальные стратегии и планы противодействия коррупции не определяют и не учитывают место судебной власти в организации и проведении АЭ НПА, а также не содержат положений о повышении участия судов в снижении коррупционности законодательства.

Активизация участия российских судов в решении задачи снижения коррупционности российских нормативных правовых актов может позволить дополнить масштабизацию этой работы ориентацией на:

- выявление положений нормативных правовых актов, способствующих коррупции, «от практики» (проверки на наличие правовых предпосылок всех выявленных в судах коррупционных практик);
- выявление коррупциогенных факторов, «упущенных» в рамках традиционных процедур антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- весь массив российских нормативных правовых актов, регулирующих сферы деятельности с выявляемыми коррупционными практиками и рынками;
- сокращение коррупционных практик и рынков.

Выявленная системная взаимосвязь между принципами противодействия коррупции и задачами судопроизводства, а также теоретические походы к функциональному расширению судебного нормоконтроля являются основной для активизации участия судов в снижении коррупционности российского законодательства.

Вместе с тем, ограниченность участия российских судов в снижении коррупционности российских нормативных правовых актов обусловлена особенностями действующего российского процессуального законодательства и правоприменительной

практики, к которым относятся, прежде всего: исключение судов из числа субъектов, осуществляющих проведение антикоррупционной экспертизы, отсутствие процессуальных норм об оценке коррупционности нормативных оснований и действий (бездействий) сторон судебных процессов, фактическая необязательность исполнения предписаний, содержащихся в постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ

Проведенный анализ судебной практики по выявлению, признанию и устранению коррупционных факторов позволил обосновать следующие выводы, которые стали основой для разработки технологии активизации участия судов в снижении коррупционности российского законодательства:

А) Действующее процессуальное законодательство не содержит норм, стимулирующих активное участие судов в самостоятельном выявлении коррупционных факторов. Практика указания судами на наличие коррупционных факторов в мотивировочной части решений без соответствующих доводов сторон процесса носит единичный характер, что свидетельствует о необходимости изменения действующего правового регулирования по данному аспекту. Для изменения указанной ситуации необходимо дополнение как действующего законодательства, так и постановлений Пленума Верховного Суда РФ, предписывающее судам при вынесении решения о признании нормативного правового акта недействующим давать оценку коррупционности его положений.

Б) Практика признания судами наличия коррупционных факторов носит распространенный характер (около 50% от общего числа судебных решений по применению законодательства об АЭ НПА в среднем в большинстве субъектов РФ). При этом в подавляющем большинстве случаев инициаторами признания нормативных правовых актов недействующими в связи с наличием коррупционных факторов выступают органы прокуратуры, чьи заявления (административные иски с 15.09.2015) в большинстве случаев удовлетворяются судами. При этом случаи отказа судов в признании коррупционных факторов, наоборот, как правило связаны с соответствующими заявлениями граждан или организаций.

В) Практика устранения коррупционных факторов в решениях судов не носит системного характера. В тех субъектах РФ, где имеется значительное число судебных решений по применению законодательства об АЭ НПА (более 100), как правило, свыше 80% их составляют решения по заявлениям прокуроров, которыми признаются незаконными бездействия органов местного самоуправления по непроведению АЭ НПА и их обязанности провести АЭ НПА. При этом последствия такой АЭ НПА, вероятность

наличия или отсутствия коррупционных факторов судом не рассматривается и не оценивается. Данная судебная практика, по сути – «принуждение к исполнению закона об АЭ НПА» и ее наличие является свидетельством того, что при внедрении АЭ НПА не были произведены соответствующий анализ ресурсов и возможностей органов местного самоуправления по внедрению АЭ НПА.

Г) Проведенный анализ показал недостаточность существующей судебной практики и участия судей в снижении коррупционности законодательства при рассмотрении гражданских дел, дела об административных правонарушениях и преступлениях.

Имеющиеся в процессуальном законодательстве и постановлениях Пленума Верховного Суда РФ механизмы вынесения частных определений (постановлений) по устранению причин и условий, способствующих коррупции, судами практически не используются.

Обоснованы два варианта технологии активизации участия судов в реализации законодательства об АЭ НПА.

«Мягкий» («консервативный») вариант предполагает более широкое использование судами инструментов частных определений (постановлений) по устранению причин и условий для проявления коррупции.

«Интенсивный» вариант технологии предусматривает изменения законодательства о противодействии коррупции и об АЭ НПА, а также процессуальных кодексов, направленные на:

- определение суда как субъекта, осуществляющего оценку и анализ коррупционности нормативных правовых актов;
- определение процедур взаимодействия суда с иными субъектами антикоррупционной экспертизы;
- определение правовых последствий и механизмов реализации судебных решений по устранению коррупционных факторов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Информация о работе органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов за 2015 год. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/expert/nadzor/document-1124008/> (дата обращения 01.11.2016)
- 2 Информация о работе органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов за первое полугодие 2016 года URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/expert/nadzor/document-1124013/> (дата обращения 01.11.2016)
- 3 Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: дисс. доктора юрид.наук. М., 2008. URL: <http://www.dissercat.com/content/antikorrupsionnaya-politika-rossii-kriminologicheskie-aspekty> (дата обращения 01.11.2016)
- 4 Мамитова Н.В. Основные направления государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 88-92.
- 5 Соловьев В.Ю. Судебная практика в российской правовой системе: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – 2003. URL: <http://www.dissercat.com/content/sudebnaya-praktika-v-rossiiskoi-pravovoi-sisteme> (дата обращения: 01.11.2016)
- 6 Придворова М.Н. Судебная практика в правовой системе Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. 2003 URL: <http://www.dissercat.com/content/sudebnaya-praktika-v-pravovoi-sisteme-rossiiskoi-federatsii> (дата обращения: 01.11.2016)
- 7 Никитин С.В. Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе: вопросы теории и практики: Автореф.дисс. доктора юрид. наук. М., 2010.
- 8 Южаков В.Н., Ефремов А.А. Развитие судебной практики по вопросам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Журнал юридических исследований. 2016. Т. 1. № 3. С. 13.
- 9 Южаков В.Н., Ефремов А.А. Судебная практика по вопросам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: современные тенденции и пути совершенствования // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. №10. С. 23-29.
- 10 Пономаренко В.А. Мотивированность судебного решения в гражданском и арбитражном процессе: Автореф. дисс.канд.юрид.наук. М., 2007.
- 11 Бухарев А.В. Теоретико-правовые аспекты организационно-управленческой

деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации:
Автореф. дисс....канд. юрид. наук. М., 2016. 31 с.

12 Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности/ URL:
<http://www.cdep.ru/index.php?id=150> (дата обращения: 01.11.2016)