

Дата поступления рукописи в редакцию: 15.09.2026 г.

DOI: 10.24412/2782-3849-2026-10-187-197

Дата принятия рукописи в печать: 26.10.2026 г.

АХМЕТЗЯНОВ Ильмир Ильнурович,

аспирант юридического факультета, Частное образовательное
учреждение высшего образования «Казанский инновационный
университет имени В.Г. Тимирязова (ИЭУП)»,
e-mail: lmir.akhmetzyanov.99@bk.ru

Научный руководитель:

КАБАНОВ Павел Александрович,

Профессор, доктор юридических наук,
e-mail: mail@law-books.ru

**СПЕЦИФИКА ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК СРЕДСТВА
ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН**

Аннотация. В статье рассматриваются особенности организации и проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов в Республике Татарстан. Основное внимание уделяется сложившемуся порядку экспертной работы на муниципальном уровне, составу ее участников, взаимодействию органов местного самоуправления с органами прокуратуры и Министерством юстиции Республики Татарстан. Отдельно исследуются методическое сопровождение муниципальных образований и организация независимой антикоррупционной экспертизы с использованием единого республиканского информационного ресурса. На материалах отдельных муниципальных образований показано, как действующая организационная модель реализуется на практике. Сделан вывод о том, что специфика Республики Татарстан связана не с установлением самостоятельных критериев коррупционности, а с сочетанием муниципальной экспертной деятельности, внешнего контроля, методической помощи, мониторинга и информационного обеспечения независимой экспертизы.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, профилактика коррупции, муниципальный нормативный правовой акт, коррупциогенный фактор, муниципальное нормотворчество, органы местного самоуправления, независимая антикоррупционная экспертиза, Министерство юстиции Республики Татарстан, Республика Татарстан.

AKHMETZYANOV Ilmir Ilnurovich,

graduate student of the Faculty of Law, Private Educational
Institution of Higher Education "Kazan Innovation University named
after V.G. Timiryasov (IEPU)"

Supervisor:

KABANOV Pavel Alexandrovich,

Professor, Doctor of Law

**SPECIFIC FEATURES OF ORGANIZING AND CONDUCTING ANTI-CORRUPTION EXPERT
REVIEW OF MUNICIPAL REGULATORY LEGAL ACTS AND DRAFT MUNICIPAL
REGULATORY LEGAL ACTS AS A MEANS OF CORRUPTION PREVENTION
IN THE REPUBLIC OF TATARSTAN**

Annotation. The article examines the specific features of organizing and conducting anti-corruption expert review of municipal regulatory legal acts and their drafts in the Republic of Tatarstan. Particular attention is paid to the established procedure for expert review at the municipal level, its participants, and interaction between local self-government bodies, prosecution authorities, and the Ministry of Justice of the Republic of Tatarstan. The methodological support provided to municipalities and the organization of independent anti-corruption expert review through a unified republican information resource are considered separately. Materials from individual municipalities are used to demonstrate how the existing organizational model operates in practice. It is concluded

that the specific features of the Republic of Tatarstan are associated not with establishing separate criteria for identifying corruption-generating factors, but with combining municipal expert review, external control, methodological assistance, monitoring, and information support for independent expert review.

Key words: *anti-corruption expert review, corruption prevention, municipal regulatory legal act, corruption-generating factor, municipal law-making, local self-government bodies, independent anti-corruption expert review, Ministry of Justice of the Republic of Tatarstan, Republic of Tatarstan.*

Введение

Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов относится к профилактическим мерам, эффективность которых в значительной степени определяется устройством самой экспертной работы. Сам по себе установленный перечень коррупционных факторов не гарантирует, что соответствующие положения будут вовремя выявлены в конкретном документе. Здесь значимы несколько элементов: стадия проведения экспертизы, квалификация специалиста, порядок направления и рассмотрения проекта, взаимодействие участников экспертной деятельности, а также способ устранения обнаруженного недостатка. По этой причине в научной литературе организация экспертной работы рассматривается в прямой связи с принципами обоснованности, объективности, проверяемости результатов и компетентности лиц, проводящих экспертизу [1; 2; 7].

Для муниципального уровня данный вопрос имеет особое значение. Органы местного самоуправления принимают значительное число нормативных правовых актов, регулирующих различные сферы общественных отношений. При этом муниципальные образования существенно различаются по численности населения, объему нормотворческой работы и кадровым возможностям; отсюда - недостаточность одних лишь единых критериев оценки нормативного текста. Необходим иной механизм: с одной стороны, он сохраняет самостоятельность органов местного самоуправления, с другой - обеспечивает единый подход к выявлению коррупционных факторов и возможность внешней оценки качества проводимой работы. Показательно, что в научных исследованиях муниципальный уровень выделяется как самостоятельное направление реализации профилактического потенциала антикоррупционной экспертизы [15, с. 26-29; 19, с. 155-160].

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» относит антикоррупционную экспертизу правовых актов и проектов правовых актов к мерам профилактики коррупции. Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ закреплены правовые и организационные основы ее проведения. Органы местного самоуправления проводят экспертизу принятых ими нормативных правовых актов

и проектов таких актов в установленном ими порядке, однако коррупционные факторы определяются по единой Методике (она утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96).

Следовательно, уже на федеральном уровне закреплено сочетание двух начал. Едиными выступают методические критерии выявления коррупционных факторов, тогда как непосредственная организация внутренней экспертной работы - компетенция соответствующего органа. Подобное соединение общих требований и организационных процедур исследователи отмечали еще на этапе становления института антикоррупционной экспертизы [1; 2; 7; 13]. На практике это означает следующее: качество экспертизы определяется не только содержанием федеральной Методики, но и тем, насколько последовательно она встроена в муниципальный нормотворческий процесс.

В Республике Татарстан сформировалась система, при которой муниципальная экспертная деятельность дополняется прокурорской проверкой, методическим сопровождением со стороны Министерства юстиции Республики Татарстан, республиканским мониторингом и информационным обеспечением независимой антикоррупционной экспертизы. Такое сочетание представляет интерес именно с позиции профилактики коррупции. Оно позволяет проследить весь путь проекта - от подготовки и внутренней проверки до внешней экспертной оценки и последующего учета выявленных недостатков; в этом состоит его практическая значимость [5; 6; 13].

Цель настоящей статьи состоит в определении специфики организации и проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов как средства профилактики коррупции в Республике Татарстан. Для ее достижения необходимо решить несколько задач. Предстоит рассмотреть сложившийся порядок экспертной работы, определить функции основных ее участников, исследовать формы республиканского методического сопровождения и независимой экспертизы, а также оценить отдельные практические результаты действующей модели - именно в этой последовательности выстраивается дальнейший анализ.

Методологическую основу исследования

составили общенаучные методы анализа, обобщения и сравнения, формально-юридический метод и метод анализа документов. Эмпирическую базу образовали официальные материалы Министерства юстиции Республики Татарстан, сведения муниципальных образований, материалы прокурорской практики, данные о проведении независимой антикоррупционной экспертизы и результаты исследования отдельных муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов. Отметим, что такое сочетание источников, нормативных, практических и информационных, позволяет рассматривать организацию экспертизы не изолированно, а в связи с реальным порядком ее осуществления.

Организация антикоррупционной экспертизы на муниципальном уровне

Организацию антикоррупционной экспертизы нельзя сводить лишь к проверке уже подготовленного нормативного текста. Она встроена в муниципальный нормотворческий процесс и начинается еще на стадии работы с проектом. Именно предварительная экспертиза, проводимая до принятия акта, позволяет выявить коррупциогенную конструкцию прежде, чем она войдет в действующий нормативный правовой акт. На ее предупредительное значение применительно к муниципальному уровню указывает В.В. Качалов - он рассматривает такую экспертизу как одну из мер профилактики коррупции [15, с. 26-29]. Аналогичное профилактическое значение антикоррупционной экспертизы отмечается и другими исследователями [4; 8; 19; 21; 22].

Практическое значение такого порядка вполне конкретно. Исправление действующего акта устраняет уже возникший недостаток правового регулирования, тогда как при проверке проекта проблемное положение может быть исключено еще до начала применения. Поэтому для организации муниципальной экспертной деятельности существен не только сам факт проведения экспертизы, но и момент ее осуществления; именно здесь проявляется профилактический потенциал процедуры. Иначе говоря, время проверки - самостоятельный организационный параметр.

Вместе с тем проверка проектов не устраняет необходимости исследовать уже действующие нормативные правовые акты. Недостаток может остаться незамеченным на стадии подготовки документа или выявиться позднее: в процессе применения, при изменении законодательства, при сопоставлении с иными нормативными актами. По этой причине Федеральный закон № 172-ФЗ предусматривает проведение органами и организациями антикоррупционной экспертизы принятых ими нормативных правовых актов при мониторинге их применения - такая проверка со-

храняет самостоятельное значение.

Следовательно, муниципальная экспертиза развивается по двум направлениям. Первое связано с проектами нормативных правовых актов и носит преимущественно предварительный характер, второе - относится к уже действующим актам. Эти направления дополняют друг друга, поскольку полностью исключить сохранение нормативного недостатка после принятия документа невозможно; по нашему мнению, именно их сочетание образует устойчивую профилактическую модель.

Масштаб такой работы в Республике Татарстан значителен. По официальным данным за 2025 г., органами местного самоуправления проведена антикоррупционная экспертиза 24 636 проектов муниципальных нормативных правовых актов. В 71 из них выявлены коррупциогенные факторы, впоследствии устраненные; одновременно проверено 17 548 действующих муниципальных нормативных правовых актов, в которых выявлены два коррупциогенных фактора, и установленные нарушения также были устранены. Эти данные фиксируют реальный объем экспертной нагрузки - причем ежегодной.

Указанные показатели значимы не только как статистика. Они отражают объем нормативного материала, который ежегодно проходит через муниципальную систему антикоррупционной экспертизы. При таком количестве документов недостаток в самой организации экспертной деятельности способен затронуть уже не единичный акт, а значительный массив; если специалист неверно применяет Методику или экспертиза носит формальный характер, ошибка воспроизводится при проверке множества документов.

По этой причине особое значение приобретает подготовка муниципальных специалистов. Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу, относится к числу принципиальных условий организации экспертной деятельности [2; 7, с. 18-22]. Современный экспертологический подход также предполагает рассмотрение антикоррупционной экспертизы как специальной деятельности. Для нее существенны профессиональная подготовка субъекта, методическое обеспечение и возможность использования результатов экспертизы в правотворческой деятельности [9].

Методика устанавливает виды коррупциогенных факторов, однако ее практическое применение требует оценки конкретной нормативной конструкции. Коррупциогенность не всегда выражается очевидной формулировкой: она может быть связана с отсутствием обязательного элемента процедуры, неопределенным сроком, возможностью должностного лица выбирать один из нескольких вариантов поведения без установлен-

ных критериев либо с неполным закреплением оснований принятия решения. Отсюда следует, что единообразие критериев само по себе еще не обеспечивает единообразия экспертной практики - не менее важно, как именно эти критерии понимаются и применяются специалистами в муниципальных образованиях [3; 10].

Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы и распределение их функций

Особенностью организации антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов выступает участие в ней нескольких субъектов. Их полномочия не совпадают, а деятельность одного участника не подменяет работу другого. В научной литературе специальный субъектный состав рассматривается как один из признаков антикоррупционной экспертизы - именно через него раскрывается ее организационная специфика [3; 9; 20].

Основной объем работы связан с органами местного самоуправления. Они разрабатывают муниципальные нормативные правовые акты, организуют внутреннюю экспертизу проектов и проверяют ранее принятые документы. В данном случае экспертная работа встроена непосредственно в муниципальный нормотворческий процесс - это определяет ее постоянный, а не эпизодический характер.

Преимущество внутренней экспертизы состоит в возможности выявить недостаток до принятия документа. Специалист анализирует проект на той стадии, когда его содержание еще может быть скорректировано без процедуры внесения изменений в уже действующий нормативный правовой акт. Но у внутреннего характера такой проверки есть и иная сторона: документ фактически оценивается в системе того органа, который участвует в его подготовке; по этой причине наличие иных субъектов экспертной деятельности приобретает самостоятельное значение.

Особое место занимает прокуратура. Ее участие обеспечивает внешнюю оценку муниципального нормативного регулирования и не зависит от результатов внутренней проверки проекта самим разработчиком. В этой части прокурорская проверка - самостоятельный элемент экспертной системы, дополняющий муниципальный уровень контроля. Особенности и практическое значение антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры, специально исследовались А.В. Кудашкиным [16, с. 90-95].

Материалы Сармановского муниципального района показывают практическое значение такой формы работы. В 2026 г. прокуратурой района исследовались проекты муниципальных нормативных правовых актов Александровского, Альметьевского и Азалаковского сельских посе-

лений. По итогам проверки были подготовлены заключения о необходимости устранения выявленных нарушений до принятия соответствующих актов - тем самым внешняя реакция последовала еще на проектной стадии.

Показателен проект решения Совета Александровского сельского поселения о внесении изменений в устав. При его изучении было установлено неполное воспроизведение положения федерального законодательства; сходные нормативные конструкции присутствовали и в проектах других сельских поселений. В данном случае внешняя проверка позволила обнаружить проблему до вступления соответствующего муниципального нормативного правового акта в силу - это и составляет ее профилактический эффект.

Данный пример позволяет увидеть еще один аспект. Внешняя экспертиза необходима не потому, что внутренняя муниципальная проверка изначально неэффективна, а потому, что разные субъекты оценивают нормативный материал в пределах собственной компетенции. Дополнительный уровень контроля, при прочих равных условиях, уменьшает вероятность того, что значимый дефект останется незамеченным.

Отдельную функцию выполняет Министерство юстиции Республики Татарстан. Его роль применительно к муниципальной антикоррупционной экспертизе не следует смешивать с внутренней работой органов местного самоуправления. На республиканском уровне значительное место занимает методическое сопровождение: подготовка рекомендаций, обобщение результатов работы, обучение специалистов и изучение организации экспертной деятельности непосредственно в муниципальных образованиях - именно так формируется единая практическая основа [5; 6; 13].

Наконец, законодательство предусматривает возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Ее принципиальное отличие состоит в том, что эксперт не входит в систему органа, подготовившего нормативный правовой акт или его проект. Сотрудничество государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества при проведении экспертизы относится к числу закрепленных принципов ее организации [2; 7, с. 18-22]. В Республике Татарстан вопросы общественной антикоррупционной экспертизы исследовались П.А. Кабановым и Т.С. Мартынович [14, с. 25-27]; тем самым создается дополнительный канал участия независимых субъектов в оценке муниципального нормотворчества.

Следовательно, в организации муниципальной антикоррупционной экспертизы одновременно присутствуют внутренняя и внешняя составляющие. Органы местного самоуправле-

ния проводят собственную экспертную работу, прокуратура осуществляет проверку в пределах своих полномочий, Министерство юстиции Республики Татарстан обеспечивает методическое сопровождение, а независимые эксперты получают возможность оценивать размещенные проекты вне системы органа-разработчика. Практическое значение сложившейся системы определяет не само количество участников, а сочетание их функций – взаимодополняющих и организационно разграниченных [13; 14; 16; 19].

Методическое сопровождение муниципальных образований в Республике Татарстан

Одной из наиболее заметных особенностей организации антикоррупционной экспертизы в Республике Татарстан выступает постоянное методическое взаимодействие республиканского и муниципального уровней. Речь идет не о разовом консультировании, а о системной координации экспертной работы. Именно такое взаимодействие, при сохранении самостоятельности муниципальных образований, обеспечивает сопоставимость подходов к применению федеральной Методики в различных условиях местного нормотворчества [5; 6; 13].

У такой работы имеется практическое основание. Муниципальный специалист применяет федеральную Методику к самым разным видам документов: от административных регламентов до актов в сфере муниципального имущества, бюджетных отношений, благоустройства и предоставления отдельных мер поддержки. При этом одна и та же разновидность коррупционного фактора способна проявляться в совершенно различных нормативных конструкциях – следовательно, формального знания перечня факторов для качественной экспертизы недостаточно.

По этой причине методическая помощь не может ограничиваться простой передачей текста Методики в муниципальные образования. Существенное значение имеют разбор конкретных вопросов ее применения, обобщение допускаемых ошибок и работа с теми специалистами, которые непосредственно проводят экспертизу. Значение методического обеспечения антикоррупционной экспертизы отмечается и в современной специальной литературе – причем именно как условие устойчивости экспертной практики [11].

В Республике Татарстан данное направление носит устойчивый организационный характер. Министерством юстиции Республики Татарстан в 2025 г. проведено 18 выездных мероприятий в муниципальных образованиях, в ходе которых изучалась организация антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов и оказывалась методическая помощь. Эти мероприятия ориентированы не

только на консультационную поддержку, но и на выявление особенностей фактической организации экспертной деятельности на местах.

Такой формат позволяет оценивать уже не отдельный нормативный документ, а то, как в муниципальном образовании выстроена сама экспертная работа. В ходе подобных мероприятий внимание может быть обращено на ведение учета, своевременность направления документов, применение Методики, подготовку заключений и другие вопросы организации экспертной деятельности. Следовательно, предметом оценки становится не только конкретная коррупциогенная норма, но и процедура, от качества которой зависит возможность ее своевременного обнаружения – именно это придает выездной работе профилактическое значение.

Показателен и масштаб муниципальной нормотворческой деятельности. Так, за 2025 г. и первые четыре месяца 2026 г. только из Актинского муниципального района для включения в регистр поступило более 600 муниципальных нормативных правовых актов и 232 дополнительных сведения к ним. В июне 2026 г. Министерством юстиции Республики Татарстан непосредственно в районе рассматривались вопросы ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов и организации их антикоррупционной экспертизы – в данном случае контроль и методическая помощь были соединены в одной организационной форме.

Здесь выездная работа значима именно потому, что позволяет оценить практику конкретного муниципального образования. Формальный отчет о количестве проведенных экспертиз не всегда показывает, насколько правильно организовано прохождение документов и как применяется Методика. На практике такой выезд – при наличии значительного документопотока – дает возможность сопоставить статистические показатели с реальным состоянием экспертной деятельности.

Другим направлением выступает обучение специалистов, о чем уже упоминали современные исследователи [10; 11]. По итогам данным за 2025 г. на стажировочной площадке Министерства юстиции Республики Татарстан «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов. Разработка проектов нормативных правовых актов» обучение прошел 31 служащий, в том числе 20 муниципальных служащих и 11 государственных гражданских служащих Республики Татарстан. Подобная подготовка, с учетом различий в практическом опыте обучающихся, формирует общую профессиональную основу для применения Методики. (ссылка на источник)

На первый взгляд количество обученных специалистов непосредственно не характеризует

результаты антикоррупционной экспертизы. Однако связь здесь существует: правильная квалификация коррупционного фактора зависит от того, способен ли эксперт увидеть проблему в конкретной норме и соотнести ее с положениями Методики. Особенно это важно в тех случаях, когда коррупционный риск возникает не из прямого предоставления необоснованного полномочия, а вследствие пробела или неопределенности процедуры; поэтому требование компетентности лиц, осуществляющих экспертизу, имеет не формальное, а вполне практическое содержание [1; 2; 7].

Методическое сопровождение в таком случае выполняет самостоятельную профилактическую функцию. Оно направлено не на исправление одного уже выявленного положения, а на повышение качества самой экспертной работы. Воздействие переносится на более раннюю стадию – на способность специалиста своевременно обнаружить нормативный недостаток и правильно его квалифицировать. По этой причине методическая составляющая становится элементом общей системы предупреждения коррупционных дефектов.

Республиканский мониторинг как элемент организации экспертной деятельности

Муниципальная антикоррупционная экспертиза в Республике Татарстан не замыкается в пределах отдельного района или городского округа. Министерством юстиции Республики Татарстан осуществляются сбор, обобщение и анализ отчетов о проведении антикоррупционной экспертизы органами местного самоуправления. Это позволяет рассматривать муниципальную экспертную деятельность в республиканском масштабе, не изолированно по каждому образованию, а в системе сопоставимых данных.

Благодаря этому можно оценивать не только деятельность отдельного муниципального образования, но и общий объем экспертной работы в республике. Такая организация дает возможность увидеть соотношение проверки проектов и действующих документов, количество выявленных коррупционных факторов и изменение соответствующих показателей. При этом мониторинг выполняет не только учетную функцию: он создает основу для сравнения муниципальной практики по общим параметрам.

Вместе с тем статистический учет не должен превращаться в конечную цель мониторинга. Количество проверенных документов показывает интенсивность экспертной работы, однако не дает полной информации о ее качестве. Для профилактики коррупции существеннее установить, какие факторы выявлялись, были ли они устранены и встречались ли аналогичные недостатки в других муниципальных образованиях – именно это позволяет перейти от подсчета к содержа-

тельной оценке.

Именно здесь республиканский уровень может выполнять связующую функцию. Муниципальное образование располагает прежде всего сведениями о собственной практике, тогда как обобщение данных на уровне Республики Татарстан позволяет обнаруживать повторяющиеся проблемы уже в нескольких районах или городских округах. По этой причине республиканский анализ – при наличии сопоставимых отчетов – расширяет возможности оценки качества муниципального нормотворчества.

Такое значение мониторинга особенно заметно при использовании однотипных муниципальных документов. Если одинаковый недостаток выявляется в нескольких муниципальных образованиях, это может указывать на общий источник нормативной конструкции: типовой документ, ранее разработанный образец либо сложившийся подход к подготовке соответствующих актов. В таком случае совпадение дефектов, не частный результат отдельной экспертизы, а признак более широкой проблемы.

Следовательно, республиканский мониторинг целесообразно использовать не только для статистического учета. Его профилактическое назначение может состоять и в выявлении повторяющихся недостатков муниципального нормотворчества с последующим доведением соответствующей информации до других муниципальных образований. Такой подход согласуется с пониманием антикоррупционной экспертизы как деятельности, результаты которой могут использоваться в последующем правотворчестве [11].

Организация независимой антикоррупционной экспертизы

Отдельной особенностью Республики Татарстан выступает использование общего республиканского информационного ресурса для размещения муниципальных проектов в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Речь идет о централизованной цифровой площадке, предназначенной для работы с проектами разных муниципальных образований. Такой порядок, при сохранении муниципального происхождения документов, задает единый способ их представления независимому эксперту [14].

Проекты распределяются по муниципальным образованиям; при размещении документа указывается период проведения независимой экспертизы и срок представления экспертных заключений. Для независимого эксперта это формирует единую точку доступа к проектам разных муниципальных районов и городских округов. Тем самым поиск материала – в отличие от разрозненного размещения – становится организационно упорядоченным.

Такой порядок имеет практические преимущества. Если проекты размещаются только на сайтах отдельных органов местного самоуправления, поиск нормативного материала требует постоянного обращения к большому количеству муниципальных ресурсов. Централизованное размещение упрощает доступ к документам и одновременно позволяет сопоставлять проекты различных муниципальных образований, прежде всего по содержанию и характеру регулируемых вопросов.

Практика Набережных Челнов показывает, что на независимую экспертизу размещаются проекты, относящиеся к различным сферам муниципального регулирования. Среди них имеются документы о предоставлении бюджетных субсидий, мерах социальной поддержки, инвестиционной деятельности, размещении нестационарных торговых объектов, предоставлении муниципальных услуг, а также признании задолженности перед муниципальным бюджетом безнадёжной к взысканию. Перечень таких актов отражает широкий охват сфер, в которых возможно возникновение коррупционных факторов.

Для антикоррупционной экспертизы это существенный момент. Независимый эксперт получает доступ в том числе к проектам, непосредственно связанным с распределением муниципальных ресурсов и принятием индивидуальных решений. В подобных случаях предмет проверки, с учетом последствий нормативного регулирования, приобретает повышенную практическую значимость.

Например, при оценке проекта о предоставлении бюджетной субсидии значение имеют условия получения денежных средств, перечень необходимых документов, основания отказа и сроки принятия решения. Если проект касается размещения нестационарных торговых объектов, внимание должно быть обращено на наличие четких и проверяемых критериев, исключающих возможность предъявления дополнительных требований по усмотрению правоприменителя. Подобный анализ соответствует общему принципу исследования нормативного положения во взаимосвязи с иными положениями документа и оценки возможностей коррупционного использования, содержащегося в нем усмотрения, именно в этом состоит его методическая основа [3; 20; 22].

При этом наличие технической возможности проведения независимой экспертизы еще не означает активного использования данного механизма. Доступность ресурса не тождественна фактическому участию независимых экспертов. Здесь организационная предпосылка, при всей ее важности, сама по себе не гарантирует устойчивой экспертной практики [14].

Показательны результаты республиканского конкурса экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы за 2025 г. В нем приняли участие два независимых эксперта, представившие 20 экспертных заключений. Эти сведения нельзя рассматривать как данные об общем количестве независимых антикоррупционных экспертиз, проведенных в Республике Татарстан: они относятся только к участникам соответствующего конкурса; вместе с тем такой показатель дает основание обратить внимание на сравнительно небольшой круг специалистов, участвующих в данной форме экспертной деятельности.

Похожая ситуация прослеживается на муниципальном уровне. В Заинском муниципальном районе в 2024 г. проекты муниципальных нормативных правовых актов размещались для проведения независимой антикоррупционной экспертизы, однако экспертные заключения за соответствующий период не поступили. Позднее вопрос о необходимости привлечения независимых экспертов отдельно ставился на муниципальном уровне, следовательно, проблема была зафиксирована и в самой местной практике. Таким образом, в организации независимой антикоррупционной экспертизы наблюдается определенное противоречие. Информационная инфраструктура создана: проекты централизованно размещаются, сроки проведения экспертизы обозначаются, доступ к документам обеспечен. Однако реальная активность независимого экспертного сообщества не всегда соответствует имеющимся организационным возможностям - именно здесь обнаруживается разрыв между технической доступностью и практическим использованием механизма.

Поэтому дальнейшее развитие данного направления связано не столько с созданием новых информационных ресурсов, сколько с фактическим вовлечением независимых экспертов в работу с муниципальными проектами. Приоритет в данном случае смещается от технического обеспечения к реальному использованию уже действующего механизма. Отсюда следует практический вывод - значение имеет не расширение числа площадок, а участие специалистов в независимой экспертизе муниципальных проектов [14].

Практика отдельных муниципальных образований как показатель действующей модели. Общие характеристики организации экспертизы лучше всего проявляются при обращении к конкретной муниципальной практике. Так, в муниципальном образовании город Набережные Челны в 2021 г. на коррупционность были проверены три действующих нормативных правовых акта и 228 проектов нормативных правовых актов Исполнительного комитета. В одном проекте

были выявлены два коррупциогенных фактора, которые впоследствии устранили. За десять месяцев 2022 г. экспертизу прошли еще 164 проекта, коррупциогенные факторы в них выявлены не были.

Данный пример показывает работу экспертизы непосредственно в ходе муниципального нормотворчества. Значение имеет не только обнаружение двух факторов, но и их устранение до дальнейшего применения соответствующего нормативного регулирования. Именно возможность предупреждения появления коррупциогенной нормы в действующем акте составляет одну из причин, по которым антикоррупционная экспертиза рассматривается как самостоятельная мера профилактики коррупции на муниципальном уровне [15, с. 26-29; 19, с. 155-160].

В Заинском муниципальном районе за 2025 г. антикоррупционная экспертиза была проведена в отношении 872 проектов нормативных правовых актов. При этом в муниципальных материалах отдельно указывается на проведение экспертизы проектов и внесение изменений при обнаружении коррупциогенных факторов. Одновременно используется республиканский сервис размещения документов для независимой антикоррупционной экспертизы. Иной аспект позволяет увидеть практика Сармановского муниципального района. Для оценки организации работы здесь особенно показательны материалы, в которых исследовались конкретные нормативные конструкции.

В частности, при подготовке административных регламентов предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на вырубку, кронирование и посадку деревьев и кустарников однотипные проекты разрабатывались для 22 сельских и одного городского поселения. В таких документах воспроизводилась одинаковая неполнота административной процедуры.

С организационной точки зрения этот пример важен потому, что показывает пределы работы с каждым проектом отдельно. Если один и тот же недостаток воспроизводится в большом числе однотипных документов, последовательная проверка каждого проекта позволяет его обнаружить, но требует многократного повторения одной и той же экспертной работы.

Поэтому при организации экспертизы имеет смысл учитывать результаты, полученные при проверке аналогичных документов. Если установлен общий источник дефектной конструкции, информация о нем должна доводиться до тех муниципальных образований, где используется тот же образец или подход к подготовке акта. Именно здесь взаимодействие муниципального и республиканского уровней приобретает дополнительное значение. Отдельный муниципалитет

способен исправить собственный проект. Республиканское обобщение позволяет сделать вывод о повторяемости недостатка и использовать полученные сведения уже в более широком масштабе.

Специфика татарстанской модели организации антикоррупционной экспертизы

Проведенный анализ показывает, что специфику организации антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Республике Татарстан нельзя связывать с наличием собственных региональных коррупциогенных факторов. Такой вывод был бы неверным, поскольку критерии определения коррупциогенности нормативных положений устанавливаются на федеральном уровне и имеют единый характер. Иначе говоря, источник различий, не в составе факторов, а в способе организации экспертной работы [5; 6; 13].

Органы местного самоуправления Республики Татарстан должны руководствоваться той же Методикой, которая применяется на территории Российской Федерации. По этой причине особенности возникают в другой плоскости: они связаны не с содержанием критериев, а с практикой их применения. Здесь и проявляется организационная специфика - через построение самой процедуры экспертизы.

Прежде всего муниципальные образования самостоятельно обеспечивают экспертизу собственных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Это дает возможность встроить проверку непосредственно в нормотворческую процедуру и выявлять проблемные положения еще до принятия документа. Такая модель - при надлежащей организации документооборота - переносит экспертную оценку на более раннюю стадию [19].

Одновременно муниципальная самостоятельность сочетается с внешней прокурорской проверкой. Материалы Сармановского района подтверждают, что такая работа проводится в том числе в отношении проектов нормативных правовых актов, то есть внешний контроль также может осуществляться до возникновения соответствующего нормативного регулирования. В данном случае сочетание двух уровней проверки, внутреннего и внешнего, позволяет расширить возможности выявления коррупциогенных факторов [16].

Следующая особенность связана с методической ролью Министерства юстиции Республики Татарстан. Выездная работа в муниципальных образованиях, обучение государственных и муниципальных служащих, подготовка практических рекомендаций и обобщение результатов экспертной деятельности позволяют работать не только с последствиями отдельных ошибок, но и с организацией самой процедуры. Отсюда следует

практический эффект, предметом внимания становится качество экспертной деятельности как таковой.

Наконец, единый информационный ресурс для независимой антикоррупционной экспертизы обеспечивает централизованный доступ к муниципальным проектам. Это особенно важно при большом количестве муниципальных образований: независимому эксперту не требуется самостоятельно искать документы на каждом муниципальном сайте. Такой порядок, за счет единой точки доступа, заметно упрощает участие в экспертизе [14].

В результате можно говорить о нескольких взаимосвязанных направлениях экспертной работы: муниципальном, прокурорском, республиканском методическом и независимом. Они различаются по субъектам и характеру полномочий, однако в практическом отношении направлены на общую задачу, своевременное выявление и устранение положений муниципального нормативного регулирования, содержащих коррупциогенные факторы. Тем самым формируется многоуровневая система экспертного воздействия [2; 13; 14; 16; 19].

При этом существующая модель не лишена проблем. Наиболее заметной остается ограниченная активность независимых экспертов, а также повторное появление сходных нормативных недостатков в однотипных муниципальных документах. Последнее обстоятельство, указывает на необходимость более активно использовать результаты уже проведенных экспертиз при подготовке последующих проектов. По нашему мнению, дальнейшее развитие сложившейся в Республике Татарстан модели должно быть связано прежде всего с обменом результатами экспертной практики между муниципальными образованиями. Речь идет не о механическом накоплении экспертных заключений; практическую ценность имеет обобщение наиболее характерных случаев: вида нормативного акта, содержания выявленного недостатка, его квалификации и способа устранения. В таком виде обмен материалами, при сохранении их прикладного характера, способен дать профилактический результат.

Такой подход может быть реализован в рамках уже существующего республиканского методического сопровождения. Тогда результаты мониторинга и выездной работы будут использоваться не только для оценки деятельности конкретного муниципального образования, но и для предупреждения сходных ошибок в других районах и городских округах. Здесь методическое сопровождение - помимо контрольного значения - приобретает функцию распространения практического опыта.

Это особенно важно для однотипных ак-

тов. Если один муниципалитет уже столкнулся с конкретной коррупциогенной конструкцией и определил способ ее устранения, отсутствие обмена такой информацией приводит к тому, что другой муниципалитет вынужден выявлять тот же недостаток заново. В подобной ситуации отсутствие коммуникации - при наличии уже полученного результата - снижает профилактическую отдачу экспертизы. Поэтому организационная специфика антикоррупционной экспертизы имеет непосредственное отношение к ее профилактическому назначению. Чем быстрее результат отдельной проверки становится известен и может быть использован в последующем нормотворчестве, тем меньше вероятность повторного появления уже выявленной проблемной конструкции. Именно скорость распространения экспертного результата, наряду с качеством самой проверки, определяет практическую эффективность этой модели.

Заключение

Специфика организации антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов в Республике Татарстан связана прежде всего с построением самой экспертной работы. При единых федеральных критериях выявления коррупциогенных факторов муниципальные образования самостоятельно организуют внутреннюю экспертизу, а ее проведение дополняется прокурорской проверкой. Кроме того, в эту систему включены методическое сопровождение Министерства юстиции Республики Татарстан и возможность независимой экспертной оценки - именно они придают модели многоуровневый характер.

Практика показывает, что существенное значение имеют обучение муниципальных специалистов, выездная методическая работа и обобщение результатов экспертиз. Единый республиканский ресурс обеспечивает доступ независимых экспертов к муниципальным проектам; вместе с тем фактическая активность независимого экспертного сообщества пока остается вопросом, требующим дальнейшего внимания. Здесь организационная основа уже создана, но ее практическое использование еще не достигло полной интенсивности.

При значительном объеме муниципально-нормотворчества результаты отдельных экспертиз целесообразно использовать не только для исправления конкретного документа. Обобщение выявленных недостатков и способов их устранения позволит учитывать уже накопленную практику при подготовке новых муниципальных нормативных правовых актов. В этом случае сложившаяся в Республике Татарстан организационная модель, за счет переноса результатов одной

проверки в последующее нормотворчество, получает более выраженную профилактическую направленность.

Список литературы:

[1] Агеев В. Н. Принципы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4 (12). – С. 5–11.

[2] Агеев В. Н., Бикмухаметов А. Э., Кабанов П. А., Матковский С. В. Принципы организации производства антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в современной России // Следователь. – 2010. – № 2 (142). – С. 6–10.

[3] Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов : терминологический словарь / под науч. ред. П. А. Кабанова. – Казань : Познание, 2010.

[4] Бессчастный С. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов как мера профилактики коррупционных проявлений // Следователь. – 2010. – № 2 (142). – С. 20–21.

[5] Бикмухаметов А. Э. Государственная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в Республике Татарстан: правовое регулирование и некоторые направления его совершенствования // Следователь. – 2008. – № 8 (124). – С. 7–9.

[6] Бикмухаметов А. Э. Правовое регулирование государственной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Республике Татарстан: проблемы и перспективы // Актуальные вопросы права и правоприменительной практики : материалы «круглого стола», проведенного в Нижнекамском филиале Московского гуманитарно-экономического института 11 сентября 2008 года. – Вып. 3. – Казань : Изд-во «Новое знание», 2008. – С. 22–26.

[7] Бикмухаметов А. Э. Принципы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: понятие и содержание // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4 (12). – С. 18–22.

[8] Бикмухаметов А. Э., Юсупов И. М. Дополнительное антикоррупционное профессиональное образование муниципальных служащих: уровни и основные направления подготовки // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4 (16). С.13-15;.

[9] Бикмухаметов А. Э. Основные направления и уровни антикоррупционного образования муниципальных служащих в РФ // Следователь. 2010. № 8 (148). С.62-63.

[10] Бочкарев И. Е., Мельникова А. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как мера по профилактике

коррупции // Актуальные проблемы юридической науки и практики : материалы Международной научно-практической конференции. – Нижний Новгород, 2010. – С. 227–230.

[11] Дьяконова О. Г. Антикоррупционная экспертиза: экспертологический подход : монография. – Москва : Проспект, 2025.

[12] Зиннуров Ф. К., Магизов Р. Р., Павлов О. Ф., Чанышева Г. Г., Шакиров Х. С. Рецензия на книгу: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: терминологический словарь. Казань, 2010. 146 с. // Следователь. – 2011. – № 8 (160). – С. 62–64.

[13] Кабанов П. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: региональная практика назначения, проведения и оформления // Следователь. – 2007. – № 8. – С. 18–23.

[14] Кабанов П. А., Мартынович Т. С. Общественная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в Республике Татарстан: понятие, содержание, проведение, значение // Следователь. – 2009. – № 6 (134). – С. 25–27.

[15] Качалов В. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как одна из мер профилактики коррупции на муниципальном уровне // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 1. – С. 26–29.

[16] Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, проводимая органами прокуратуры, - эффективное средство противодействия коррупции // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – № 4 (16). – С. 90–95.

[17] Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : научно-практическое пособие. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2012.

[18] Матковский С. В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы // Российский следователь. – 2018. – № 24. – С. 27–30.

[19] Муртазина Г. М. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов как мера борьбы с коррупцией // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – № 1 (13). – С. 155–160.

[20] Научно-практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» / В. Н. Агеев, О. В. Агеева, А. Э. Бикмухаметов [и др.] ; под науч. ред. П. А. Кабанова. – Казань : Познание, 2010.

[21] Рамазанов Р. У. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как эффективный способ противодействия коррупции // Следователь. – 2012. – № 10

(174). – С. 37–41.

[22] Уваров А. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как профилактическая мера борьбы с коррупцией // Современное право. – 2010. – № 11. – С. 6–9.

References:

[1] Ageev V. N. Principles of anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their projects // Current problems of economics and law. – 2009. – № 4 (12). – S. 5–11.

[2] Ageev V.N., Bikmukhametov A.E., Kabanov P.A., Matkovsky S.V. Principles of organizing the production of anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their projects in modern Russia // Investigator. – 2010. – № 2 (142). – S. 6–10.

[3] Anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their projects: terminological dictionary / scientific. ed. P. A. Kabanova. – Kazan: Cognition, 2010.

[4] Hourless S. A. Anti-corruption examination of regulations as a measure to prevent corruption manifestations // Investigator. – 2010. – № 2 (142). – S. 20–21.

[5] Bikmukhametov A. E. State anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their projects in the Republic of Tatarstan: legal regulation and some areas of its improvement // Investigator. – 2008. – № 8 (124). – S. 7–9.

[6] Bikmukhametov A. E. Legal regulation of state anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their projects in the Republic of Tatarstan: problems and prospects // Current issues of law and law enforcement practice: materials of the round table held at the Nizhnekamsk branch of the Moscow Humanitarian and Economic Institute on September 11, 2008. – Issue 3. – Kazan: Publishing house "New Knowledge," 2008. – S. 22–26.

[7] Bikmukhametov A.E. Principles of organizing anti-corruption expertise of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts: concept and content // Actual problems of economics and law. – 2009. – № 4 (12). – S. 18–22.

[8] Bikmukhametov A.E., Yusupov I.M. Additional anti-corruption professional education of municipal employees: levels and main areas of training // Actual problems of economics and law. 2010. № 4 (16). S.13–15;.

[9] Bikmukhametov A.E. Main directions and levels of anti-corruption education of municipal employees in the Russian Federation // Investigator. 2010. № 8 (148). S.62–63.

[10] Bochkarev I. E., Melnikova A. A. Anti-corruption examination of regulatory legal acts as a measure to prevent corruption // Actual problems

of legal science and practice: materials of the International Scientific and Practical Conference. – Nizhny Novgorod, 2010. – S. 227–230.

[11] Dyakonova O. G. Anti-corruption expertise: expert approach: monograph. – Moscow: Prospekt, 2025.

[12] Zinnurov F.K., Magizov R.R., Pavlov O.F., Chanysheva G.G., Shakirov K.S. Book review: Anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their projects: terminological dictionary. Kazan, 2010. 146 p. // Investigator. – 2011. – № 8 (160). – S. 62–64.

[13] Kabanov P. A. Anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their projects: regional practice of appointment, conduct and execution / Investigator. – 2007. – № 8. – S. 18–23.

[14] Kabanov P. A., Martynovich T. S. Public anti-corruption examination of regulatory legal acts and their projects in the Republic of Tatarstan: concept, content, conduct, meaning // Investigator. – 2009. – № 6 (134). – S. 25–27.

[15] V.V. Kachalov. Anti-corruption examination of regulatory legal acts and their projects as one of the measures to prevent corruption at the municipal level // Municipal service: legal issues. – 2016. – № 1. – S. 26–29.

[16] Kudashkin A. V. Anti-corruption examination of regulatory legal acts conducted by the prosecutor's office is an effective means of combating corruption // Current problems of economics and law. – 2010. – № 4 (16). – S. 90–95.

[17] Kudashkin A.V. Anti-corruption expertise: theory and practice: scientific and practical manual. – Moscow: Norma: INFRA-M, 2012.

[18] Matkovsky S.V. Legal nature of anti-corruption expertise // Russian investigator. – 2018. – № 24. – S. 27–30.

[19] Murtazina G. M. Anti-corruption examination of municipal regulatory legal acts as a measure to combat corruption // Current problems of economics and law. – 2010. – № 1 (13). – S. 155–160.

[20] Scientific and practical commentary to the Federal Law of the Russian Federation of July 17, 2009 No. 172-FZ "On anti-corruption expertise of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts" / V. N. Ageev, O. V. Ageev, A. E. Bikmukhametov [and others]; under scientific. ed. P. A. Kabanova. – Kazan: Cognition, 2010.

[21] Ramazanov R.U. Anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their projects as an effective way to combat corruption // Investigator. – 2012. – № 10 (174). – S. 37–41.

[22] Uvarov A. A. Anti-corruption examination of regulatory legal acts as a preventive measure against corruption // Modern law. – 2010. – № 11. – S. 6–9.