



АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

нормативных правовых актов
и проектов нормативных
правовых актов: *становление,
опыт,
перспективы*



Издательский дом ДЕЛО

Владимир Южаков

**Антикоррупционная
экспертиза нормативных
правовых актов и проектов
нормативных правовых актов.
Становление, опыт, перспективы**

«РАНХиГС»

2014

Южаков В. Н.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Становление, опыт, перспективы / В. Н. Южаков — «РАНХиГС», 2014

В книге представлены основные результаты научно-исследовательской работы, выполненной коллективом авторов в РАНХиГС в 2013 году. Дана оценка опыта и перспектив развития антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (далее также – АЭ НПА) с позиции ее становления. Представлены описание и оценка предыстории и становления АЭ НПА (в 1998–2007 годах); оценка опыта внедрения и применения АЭ НПА; анализ исследований по вопросам организации и проведения АЭ НПА, выполненных в 2009–2013 годах; результаты анализа и оценки перспектив развития АЭ НПА, предложения по повышению результативности АЭ НПА подготовленные с позиции реализации стартового потенциала АЭ НПА. Для специалистов и экспертов, исследующих вопросы противодействия коррупции, а также для государственных и муниципальных служащих, студентов высших учебных заведений, сотрудников научных и экспертных организаций и читателей, интересующихся вопросами противодействия коррупции.

УДК 35
ББК 67.401

© Южаков В. Н., 2014
© РАНХиГС, 2014

Содержание

Введение	6
1. Предыстория и становление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (АЭ НПА)	9
2. Правовое регулирование и опыт аз нпа с позиций ее стартового потенциала	26
Конец ознакомительного фрагмента.	29

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Становление, опыт, перспективы

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2014

* * *

Введение

Наличие корней коррупции в российском законодательстве и необходимость «наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства» были публично признаны Президентом Российской Федерации еще в 2004 году¹.

В 2008 году Национальный план противодействия коррупции определил «совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации» как меру по профилактике коррупции, подлежащую законодательному закреплению².

В том же году Федеральным законом «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов была определена как одна из мер по профилактике коррупции³.

В соответствии с ним Правительством Российской Федерации была утверждена первая версия методики и правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (далее – АЭ НПА)⁴. В 2009 году Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» основные требования к содержанию и проведению АЭ НПА были установлены законодательно⁵. В соответствии с ними Правительством Российской Федерации в 2010 году установлены действующие правила и методика проведения АЭ НПА⁶.

Согласно этим решениям АЭ НПА целенаправленно проводится Минюстом России, Генеральной прокуратурой России, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, независимыми экспертами.

Однако несмотря на то, что АЭ НПА уже несколько лет применяется как официально признанный и нормативно регулируемый инструмент профилактики коррупции, необходимость повышения ее эффективности уже общепризнана. «Совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности» прямо предусмотрено действующей Национальной стратегией противодействия коррупции⁷.

Результативность и эффективность становится важной проблемой применения АЭ НПА и как инструмента нормотворчества, и как инструмента профилактики коррупции.

¹ Президент Российской Федерации Путин В. В. Вступительное слово на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г. <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/01/58986.shtml>

² Национальный план противодействия коррупции. Утвержден Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568.

³ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», ст. 6.

⁴ Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195; Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196 – оба документа признаны утратившими силу в 2010 году.

⁵ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

⁷ Национальная стратегия противодействия коррупции // Утверждена Указом Президента Российской Федерации 13 апреля 2010 года № 460.

Соответственно, исследовательской проблемой становится понимание оснований недостаточной результативности и эффективности АЭ НПА.

В качестве исследовательской гипотезы работы, отраженной в настоящем докладе, авторы предположили, что по крайней мере одним из таких оснований является неполное, недостаточно системное использование потенциала АЭ НПА – как сформированного при становлении самой идеи, принципов, инструментов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, так и выявленного при последующем теоретическом осмыслении практики (опыта) ее применения.

В целях проверки этой гипотезы проанализировано использование потенциала АЭ НПА по таким параметрам, как:

- оценка проблемы, породившей необходимость АЭ НПА;
- стартовая идея по решению проблемы;
- цели и задачи АЭ НПА;
- подходы к пониманию (формированию) АЭ НПА (устранению коррупционных рисков, создаваемых или/и поддерживаемых НПА);
- статус института АЭ НПА в противодействии (профилактике) коррупции;
- объекты и субъекты АЭ НПА;
- предмет АЭ НПА;
- статус института АЭ НПА в нормотворческом процессе, в том числе соотношение АЭ НПА и анализа коррупционности разрабатываемых проектов НПА;
- принципы проведения АЭ НПА;
- методика АЭ НПА включая такие ее инструменты, как:
- статус методики АЭ НПА;
- содержание методики АЭ НПА;
- основания признания правовой формулы, дефекта нормы коррупционным фактором;
- типология и состав, подлежащих выявлению и устранению коррупционных факторов;
- определение коррупционных факторов;
- идентификация коррупционных факторов в ходе АЭ НПА;
- внутренние правила АЭ НПА;
- порядок (правила) организации АЭ НПА в том числе:
- задачи (требования) в отношении выявленных коррупционных факторов;
- мониторинг АЭ НПА, в том числе правоприменения законодательства об АЭ НПА и мониторинг ее результативности, в том числе проверка качества АЭ НПА.

По всем указанным параметрам потенциала АЭ НПА проведено исследование и дана оценка полноты и системности их реализации и использования. Во-первых, в отношении становления технологии АЭ НПА. Во-вторых, в отношении действующего правового регулирования и практики применения АЭ НПА. В-третьих, в отношении теоретического осмысления опыта применения АЭ НПА для снижения (устранения) коррупционных рисков, создаваемых (поддерживаемых) нормативными правовыми актами (их дефектами). Такая оценка впервые проведена, в том числе с позиций стартового понимания проблемы коррупционности российских нормативных правовых актов, первоначально заявленных целей, задач и усилий по решению этой проблемы, их первоначально заявленных инструментов.

В целом исследовательская гипотеза исходит из того, что для повышения результативности и эффективности АЭ НПА необходимо в том числе понимание и учет истории станов-

ления и контекста проблем, возникающих при использовании этого инструмента профилактики коррупции, в том числе действующей методики проведения АЭ НПА.

По всем исследованным параметрам потенциала АЭ НПА – в случаях и в части подтверждения исследовательской гипотезы – подготовлены предложения по повышению результативности и эффективности использования потенциала АЭ НПА.

1. Предыстория и становление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (АЭ НПА)

Массовую коррупцию вызывает в том числе несовершенство законов и подзаконных нормативных правовых актов (далее также – НПА). Любая возможность толковать нормативный правовой акт неоднозначно позволяет чиновникам использовать его в своих интересах, умножает коррупционные риски применения тех правил, которые утверждаются нормативными правовыми актами. В настоящее время эти положения являются, по существу, общепризнанными. Реальность и серьезность этой «правовой» базы коррупции, ее распространенность и системность признана как в международных, так и в российских правовых актах и политических установках. Однако осознание наличия «правовых основ» коррупции и необходимости целенаправленной работы по их устранению началось не так давно: в конце прошлого – начале нынешнего века. Одним из результатов этого осознания в России стал институт АЭ НПА.

Краткое описание основных шагов в этом направлении – в том числе составляющих их событий и продвижения при каждом из них в понимании проблемы и целей, в разработке подходов к их решению (достижению) и необходимых для этого инструментов – поможет лучше понять и сегодняшнее состояние этого института и перспективы его развития.

Шаг 1: 1998–2003 годы. Этот период можно охарактеризовать как предысторию становления АЭ НПА. Хотя предыстория всегда содержит в себе и начало истории. В эти годы в экспертном сообществе были осознаны проблема коррупциогенности российских нормативных правовых актов и необходимость ее существенного снижения.

Судя по международным антикоррупционным документам, до конца XX века законодательство рассматривалось в контексте борьбы с коррупцией только как ее инструмент.

Характерна постановка вопроса в Европейской конвенции «Об уголовной ответственности за коррупцию»: «Государства – члены Совета Европы (<.) будучи убеждены в необходимости проводить в первоочередном порядке общую уголовную политику, направленную на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и превентивных мер»⁸.

Иногда при анализе истории АЭ НПА такая постановка вопроса рассматривается как прообраз антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. На наш взгляд, это не так. Напротив, в этой постановке вопроса законодательство, включение в него превентивных антикоррупционных норм рассматривается только как инструмент противодействия коррупции. И это, безусловно, правильная постановка вопроса. Но здесь учтена только одна сторона медали – возможность положительной роли НПА в противодействии коррупции и еще не учтена обратная сторона медали: еще не признана возможность негативной роли законодательства в качестве «правовой основы» коррупции.

Забегая вперед, следует отметить, что это признание на высоком международном уровне было сделано только в 2003 году – в принятой Генеральной ассамблеей ООН 31 октября 2003 года Конвенции Организации Объединенных Наций, п. 3 статьи 5 которой требует: «Каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соот-

⁸ Европейская конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» (Страсбург, 27 января 1999 г.) // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов. Сб. документов. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 297.

ветствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней»⁹.

Это требование может рассматриваться как прообраз антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. По крайней мере в России это требование Конвенции ООН действительно было воспринято и оказало действие как основание для разработки, а затем и для принятия этой технологии повышения адекватности правовых документов «с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

В России на рубеже 1990#х и 2000#х годов также произошло изменение в отношении к роли законодательства (и шире – нормативных правовых актов) в отношении коррупции: оно стало восприниматься не только как инструмент противодействия коррупции (хотя это принципиально важный момент), но и как (к сожалению) в определенных смыслах «правовая база» коррупции.

Главными событиями в этот период были экспертные обсуждения проблемы правовых предпосылок коррупции – в фонде «ИНДЕМ», Центре стратегических разработок, ГУ – Высшая школа экономики. Наиболее ранней задокументированной работой в этом направлении является работа, проводившаяся под руководством Г. А. Сатарова и М. А. Краснова в фонде «ИНДЕМ» уже с конца 90#х годов. В докладе Фонда ИНДЕМ «Коррупция в России: кто кого?» среди прочих прямых антикоррупционных мер составители упомянули совершенствование законодательства, которое должно осуществляться по следующим направлениям: распутывание противоречий и прояснение туманностей в действующем законодательстве, поскольку все это создает возможность для чиновного произвола и коррупции; «заккрытие» многочисленных отсылочных норм в действующих законах. В докладе предлагались и конкретные практические шаги в направлении борьбы с несовершенными нормами права в виде ужесточения контроля над ведомственным нормотворчеством и учреждения постоянно действующей экспертизы законодательства на «антикоррупционность»¹⁰.

Одним из результатов этой работы стала выполненная в 2001 году по инициативе и под руководством Г. А. Сатарова и М. А. Краснова работа К. И. Головщинского на тему «Коррупциогенность правовых норм». В этой работе впервые применительно к нормам права было дано определение понятия «коррупциогенный фактор» и использован термин «коррупциогенные нормы». Термин «коррупциогенный фактор» было предложено использовать для обозначения «несовершенства норм права, повышающих вероятность коррупции»¹¹. В качестве коррупциогенных факторов были рассмотрены «завышенные требования нормы права», «дискреционные полномочия», «отсылочные нормы», «конфликт интересов».

В 2002–2003 годах тема «несовершенств законодательства», способствующих коррупции, требования очищения российского законодательства от норм (и дефектов норм), которые могут быть использованы и используются в коррупционных целях, уже достаточно широко обсуждалась представителями экспертного сообщества (фонда «Индем»; Центра стратегических разработок, Национального антикоррупционного комитета и других), Счетной палатой Российской Федерации, ГУ – Высшая школа экономики. Были сформулированы предложения по технологии устранения коррупционности законодательства¹².

⁹ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // Там же. С. 50.

¹⁰ <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/index.htm>

¹¹ Головщинский К. И. Коррупциогенность норм права. Дипломная работа. М.: МГУ, 2001. С. 15. При этом автором для этих целей был использован термин «коррупциогенный фактор», предложенный С. В. Максимовым, определившим его в более широком контексте как «явление или группа явлений (факторный комплекс), порождающих или способствующих порождению или росту коррупции» (СВ. Максимов. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000. С. 53).

¹² Исследования коррупциогенности отдельных законопроектов и законодательных актов были выполнены, например, М. А. Красновым, К. И. Головщинским, Э. В. Талапиной, В. Н. Южаковым по заданиям/заказам Счетной палаты России,

Накоплен первый опыт анализа и оценки правовых актов с точки зрения их коррупционности.

В этот период произошло существенное продвижение к созданию института АЭ НПА. Прежде всего, было осознано и началось публичное признание того, что:

- в борьбе с коррупцией законодательство не только инструмент борьбы («субъект борьбы с коррупцией»), но и объект в этой борьбе (объект противодействия коррупции);
- коррупции способствует не только «плохое» правоприменение, но и «плохое» законодательство;
- «плохим» в этом контексте является законодательство, прямо способствующее коррупции через закон в целом или его отдельные, создающие коррупционные риски нормы, их специфические дефекты;
- нужно не только включать в законодательство превентивные антикоррупционные нормы («европейский рецепт»), но и устранять из них коррупциогенные факторы («российское дополнение» к «европейскому рецепту»).

Основной результат этого периода: в экспертном сообществе сформировалась позиция – для противостояния коррупции нужны не только улучшение правоприменения, «антикоррупционное законодательство» и превентивные антикоррупционные нормы в законодательстве, но и борьба с «коррупциогенностью законодательства». Были сформулированы понятия «коррупциогенный фактор», «коррупциогенные нормы».

Шаг 2. 2004 год. В этот короткий период произошло «опубликование» проблемы коррупционности законодательства и были разработаны первые технологии (методики) ее решения.

Основные события периода. Первым событием стало выступление президента России В. В. Путина на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г., в котором идея снижения коррупционности законодательства впервые получила политическую поддержку. Как уже отмечалось, в этом выступлении президент России впервые публично признал, что «корни коррупции. подпитываются некачественным законодательством». В этом же выступлении была сформулирована и задача по устранению этих корней: «Необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства»¹³. Поставленная президентом России задача позволила, с одной стороны, привлечь к необходимости устранения правовых корней коррупции внимание более широкого круга органов государственной власти и обеспечить накопление практического опыта проведения экспертизы законодательства на коррупциогенность, а с другой – подготовило почву для ее правового регулирования.

Другим событием этого периода стало объединение усилий различных групп работающих в этом направлении экспертов. В апреле 2004 года в Центре стратегических разработок в рамках его проекта «Анализ и мониторинг коррупционности федерального законодательства и его применения» был проведен семинар (рабочее совещание) по одноименной теме, на котором с участием авторов были обсуждены все выявленные предложения по снижению коррупционности законодательства.

Комиссии по противодействию коррупции Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, ГУ – ВШЭ. Например, в 2003 году в Государственном университете «Высшая школа экономики» по заказу Счетной палаты Российской Федерации была выполнена НИР «Исследование проблемы коррупционности законодательства и влияние административной реформы на ее снижение».

¹³ Президент Российской Федерации Путин В. В. Вступительное слово на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г. <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/01/58986.shtml>

Публикации. По итогам обсуждения участниками семинара в том же 2004 году была подготовлена и издана брошюра «Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательных актов»¹⁴. Содержащаяся в ней Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательных актов (далее также – Памятка эксперту) была подготовлена Э. В. Талапиной и М. А. Красновым. Она была подготовлена как первый шаг в создании методик анализа коррупционности законодательства. Предложенная в Памятке эксперту методика анализа коррупционности (прообраза АЭ НПА) нацелена на выявление в законодательных актах и их проектах **наиболее типичных** коррупционных факторов. Любая норма законопроекта (и действующего закона), в которой обнаруживается коррупционный фактор, признается коррупционной (то есть она может быть использована для извлечения ненадлежащей выгоды, получения административной ренты) и должна быть устранена или скорректирована, так, чтобы она не создавала «правовые» предпосылки коррупции. Во втором случае из нее должен быть устранен выявленный коррупционный фактор. Памятка эксперту была нацелена на то, чтобы «приблизить момент, когда анализ на коррупционность и соответствующая коррекция правовых норм по результатам этого анализа станут обязательным условием разработки и принятия новых законодательных актов»¹⁵.

В том же году участниками проекта были изданы еще две публикации, существенно способствовавшие продвижению идеи целенаправленной работы по снижению коррупционности российского законодательства¹⁶.

Продвижение. В этот период – в рамках указанных событий и публикаций – произошло следующее продвижение в направлении становления института АЭ НПА:

1. Высказана публичная политическая поддержка работе, направленной на то, чтобы «наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства».

2. Конкретизировано понимание проблемы коррупционности законодательства – «заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм»¹⁷ или (с другой стороны медали) – наличие коррупционных проявлений (коррупционных рисков, коррупционных практик, коррупционных рынков), основанных на правовых нормах (заложенных в них дефектах, правовых формул). Распространенность коррупции обусловлена и распространенностью таких правовых предпосылок коррупции.

3. Был сформулирован базовый подход в формированию методики АЭ НПА и ее проведению – выявлению и устранению подлежат положения НПА и их проектов (в более поздней интерпретации – правовых формул и дефектов норм), которые так или иначе способствуют коррупционным практикам, созданию коррупционных рынков.

4. Де-факто была создана (хотя и не формализована) технология обоснования отнесения правовых формул и дефектов норм к коррупционным факторам: основанием такого отнесения являются наличие коррупционных практик, основанных на этих правовых формулах или дефектах норм, или моделирование таких коррупционных практик, показывающее, что эти правовые формулы или дефекты норм могут быть использованы в коррупционных целях.

¹⁴ Краснов М. А., Талапина Э. В., Тихомиров Ю. А., Южаков В. Н. Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта / под ред. В. Н. Южакова. М.: Статут, 2004.

¹⁵ Там же. С. 5.

¹⁶ Головинский К. И. Диагностика коррупционности законодательства. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004; Тихомиров Ю. Преодолевать коррупционность законодательства // Право и экономика. 2004. № 5.

¹⁷ Анализ коррупционности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. С. 6.

5. Был сделан выбор первоочередной (для разработки и освоения) технологии экспертизы коррупционности законодательства (прообраза АЭ НПА): в первую очередь должны быть выявлены и устранены наиболее типичные и формализуемые проявления коррупционности в тексте законодательного акта.

6. Обоснована необходимость выявления и дано описание **11** видов типичных коррупционных факторов, рассмотрены возможности их идентификации (в число типичных коррупционных факторов включено и отсутствие некоторых обязательных превентивных антикоррупционных норм).

7. Сформулированы предложения по технологии проведения анализа/диагностики коррупционности (в том числе по требованиям к заключениям по их результатам).

Важно обратить внимание, что в этот период обозначилась по крайней мере одна развилка в становлении технологии снижения коррупционности законодательного акта (прообраза АЭ НПА). Она связана с возможностью пойти по пути анализа коррупционности или по пути оценки коррупционности исследуемого акта. Эти возможности были реализованы, соответственно, в методике анализа коррупционности и в методике диагностики коррупционности законодательного акта¹⁸.

Обе методики отражали единый выбранный подход к формированию методики АЭ НПА и ее проведению – выявлению и устранению подлежат положения законодательного акта и законопроекта (в более поздней интерпретации – правовых формул и дефектов норм), которые так или иначе способствуют коррупционным практикам. Этот выбор подхода к работе по снижению коррупционности НПА и к разработке методики этой работы был отказом от неструктурированного поиска в НПА «всего плохого», способствующего коррупции к структурированному изучению и устранению конкретных, в том числе типичных коррупционных рисков, создаваемых НПА.

Различались они, прежде всего:

а) Необходимостью оценивать степень коррупционной угрозы, создаваемой выявленным коррупционным фактором. В методике диагностики это признавалось необходимым. В методике анализа – не требуется давать оценку степени коррупционных угроз, создаваемых выявляемыми коррупционными факторами. Достаточно обосновать, что это положение (правовая формула, дефект нормы) создает или может создать благоприятные условия для коррупционных практик, извлечения коррупционной выгоды (легитимизируют коррупционные практики или приготовление к ним, создают дополнительные соблазны, выводят из-под ответственности.).

б) Основаниями для принятия решений о необходимости устранения выявленных коррупционных факторов. В методике диагностики такое решение должно приниматься только в отношении тех коррупционных факторов, которые получили у экспертов оценку высокой степени коррупционной угрозы. При констатации наличия коррупционного фактора экспертами проводится еще и экспертная оценка (например, от 1 до 5 баллов) степени создаваемой им коррупционной угрозы. Рекомендация по устранению дается только в отношении тех коррупционных факторов, которым эксперты поставили «высокие оценки» создаваемых ими коррупционных рисков.

В методике анализа устранению подлежит любой выявленный коррупционный фактор уже на том основании, что он поддерживает или может поддерживать коррупцион-

¹⁸ Первая возможность была представлена в книге «Анализ коррупционности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательных актов». Вторая – в книге «Диагностика коррупционности законодательства».

ную практику. Любой выявленный коррупциогенный фактор должен быть устранен, чтобы не допустить самой возможности коррупционных практик.

Основные результаты этого периода: политическое признание важности задачи; выбор приоритетного направления развития технологии работы по снижению коррупциогенности российского законодательства; разработка основы этой технологии – типологии коррупциогенных факторов; разработка и публикация первых методик снижения коррупциогенности российского законодательства.

Шаг 3.2005–2008 годы. В этот период экспертиза (анализ) законодательства на коррупциогенность получила правовой статус. Началась ее активная апробация, масштабирование и внедрение. Продолжилось развитие методики ее проведения. Основные события периода:

- принятие Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах¹⁹, содержащей в том числе требования по проведению экспертизы НПА на коррупциогенность (2005 г.);

- подготовка и согласование экспертным сообществом на площадке Центра стратегических разработок Рабочей программы развития антикоррупционной экспертизы законодательных и иных правовых актов (далее также – Рабочая программа) (2005 г.);

- апробация технологии экспертизы законодательных актов на коррупциогенность (на основе Памятки эксперту) в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации (весь период);

- реализация требований Концепции административной реформы по экспертизе НПА и проектов НПА на коррупциогенность (весь период);

- продолжение тренингов по освоению методики экспертизы НПА (и их проектов) на коррупциогенность (весь период);

- круглые столы, семинары по реализации Рабочей программы (ЦСР) (весь период);

- международная конференция: Казахстан (Астана, Институт законодательства Республики Казахстан, 2006 г.);

- утверждение Национального плана противодействия коррупции²⁰, включающего требования по проведению АЭ НПА (и их проектов) (2008 г.);

- принятие Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, законодательно определившего статус АЭ НПА в профилактике коррупции (2008);

- международная конференция и круглый стол «Практика применения и перспективы развития законодательства России, других стран Восточной Европы и Азии, регламентирующего вопросы антикоррупционной экспертизы законодательных актов и их проектов»: ЦСР, Совет Европы и Комиссия по противодействию коррупции Государственной думы РФ (25 июня 2008 г.).

- конференции в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2008 г.)²¹;

- Публикации. Появились первые статьи по опыту экспертизы (анализа) коррупциогенности законодательства: Краснов М. А., Талапина Э. В., Южаков В. Н. (2005 г.)²²; сбор-

¹⁹ Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах // Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

²⁰ Утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 года Пр 1568.

²¹ Конференция «Актуальные вопросы разработки научной методической базы проведения оценки нормативных правовых актов на коррупционность» – 5 ноября 2008 г., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

²² Краснов М. А., Талапина Э. В., Южаков В. Н. Коррупция и законодательство: анализ законодательства на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2.

ник (Астана, 2006)²³; Талапина Э. В. (2007 г.)²⁴; Филант К. Г. (2007 г.)²⁵; Бессчасный С. А.²⁶; Талапина Э. В. (2008)²⁷; Хатаева М. А. (2008)²⁸; Южаков В. Н. (2008)²⁹. (позднее – с 2009 года публикации становятся массовыми). Опубликована подготовленная на основе Памятки эксперту с учетом опыта ее апробации Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов (Талапина Э. В., Южаков В. Н.) (2007)³⁰.

Продвижение. В этот период: работа по снижению коррупционности российских нормативных правовых актов впервые приобрела правовой статус; сделан новый шаг в выборе, развитии и конкретизации технологии и методики экспертизы нормативных правовых актов на коррупционность; продолжен процесс формирования компетенций и масштабирования опыта проведения экспертизы нормативных правовых актов на коррупционность.

Развитие правовых основ АЭ НПА. Утвержденной Правительством Российской Федерации Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах в октябре 2005 года была поставлена задача «внедрить экспертизу нормативных правовых актов и их проектов на коррупционность»³¹. Концепция административной реформы в Российской Федерации утвердила также задачи: «разработать методику экспертизы нормативных правовых актов органов исполнительной власти на коррупционность», «устранить выявленные коррупционные факторы»³².

Эти задачи были адресованы всем федеральным органам исполнительной власти, а также в той или иной мере органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления. С этого момента АЭ НПА (пока еще в наименовании – «экспертиза на коррупционность») из дела факультативного стала обязательной задачей, постепенно превращающейся в обязательную повседневную работу.

При этом эти задачи сформулированы уже с учетом достигнутого к этому моменту в ходе апробации Памятки эксперту понимания, что для того чтобы АЭ НПА была эффективной, она должна проводиться в отношении не только законодательных актов, но и принимаемых в их исполнение подзаконных нормативных правовых актов. Причем как ранее принятых действующих правовых актов, так и проектов правовых актов.

Нормативная правовая база целенаправленной работы по снижению коррупционных рисков, создаваемых нормативными правовыми актами, расширилась также благодаря

²³ Антикоррупционная экспертиза: международный опыт и механизмы ее проведения в Республике Казахстан // Сб. материалов международной научно-практической конференции (Астана, 27 октября 2006 г.). Астана, 2006.

²⁴ Талапина Э. В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 52–66.

²⁵ Филант К. Г. Выявление коррупционных факторов в нормативных правовых актах. Правотворчество, практика применения, контроль за исполнением действующего законодательства: Науч. – практ. сб., г. Салехард, 15 марта 2007 г. Салехард, 2007.

²⁶ Бессчасный С. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных актов как мера профилактики коррупционных проявлений // Право и безопасность. 2008. № 4.

²⁷ Талапина Э. В. Проверка качества нормативных актов; антикоррупционная экспертиза // Государственная служба. 2008. № 9.

²⁸ Хатаева М. А. Проведение оценки нормативных правовых актов на коррупционность: [обзор выступлений на науч. конф. «Актуальные вопросы разработки научно-методической базы проведения оценки нормативно-правовых актов на коррупционность», 5 нояб. 2008 г., Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве РФ] // Журнал российского права. 2008. № 12.

²⁹ Южаков В. Н. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: методика, опыт и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.

³⁰ Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов // под ред. В. Н. Южакова. М.: Центр стратегических разработок; Статут, 2007.

³¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годы.

³² Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годы.

ратификации Россией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Федеральный закон о ратификации Конвенции ООН против коррупции вступил в силу 20 марта 2006 года. Ратификация Государственной думой Федерального Собрания Российской Федерации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции по существу придала факультативному вниманию к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства статус официального требования ко всем органам власти и местного самоуправления.

Национальным планом противодействия коррупции антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов определена как инструмент профилактики коррупции, обязательный в той или иной мере к применению органами как исполнительной, так и законодательной власти, органами местного самоуправления и органами прокуратуры.

Национальный план противодействия коррупции определил «совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации» как меру по профилактике коррупции, подлежащую законодательному закреплению³³. Этим же документом было поручено: «организовать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации» (Генеральному прокурору Российской Федерации) и «организовать осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации» (Министерству юстиции Российской Федерации).

В том же году Федеральным законом «О противодействии коррупции» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов» была определена как одна из мер по профилактике коррупции уже законодательно³⁴.

Формирование программы внедрения АЭ НПА в практику нормотворческой деятельности и в профилактику коррупции. В октябре 2005 года в Центре стратегических разработок на основе опыта проведения АЭ НПА, экспертных предложений была разработана Рабочая программа развития антикоррупционной экспертизы законодательных и иных правовых актов. Рабочая программа была обсуждена и одобрена с участием авторов экспертных предложений (представителей уже названных организаций) на заседании круглого стола в Центре стратегических разработок³⁵.

В качестве стратегической цели Рабочей программы было определено – сокращение возможностей использования права в интересах коррупции. Цель Рабочей программы – снижение коррупционности российских законодательных и иных правовых актов.

Основными задачами Рабочей программы были определены:

- расширение практики применения апробированной методики первичного анализа коррупционности законодательных актов (антикоррупционной экспертизы);
- разработка и внедрение единообразной процедуры антикоррупционной экспертизы законодательных и иных правовых актов;
- установление правового положения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: обязательности ее проведения и учета ее результатов;
- выявление и установление ответственности источников коррупционных норм в проектах НПА, в отношении которых проводится антикоррупционная экспертиза;

³³ Национальный план противодействия коррупции // Утвержден Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568.

³⁴ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»//ст. 6.

³⁵ Со стенограммой круглого стола можно ознакомиться на сайте Центра стратегических разработок.

- развитие методик анализа коррупциогенности законодательных актов.

В качестве ожидаемых результатов реализации Рабочей программы были определены:

- сокращение коррупционного рынка в сферах регулирования нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу;
- сокращение коррупционных затрат граждан и бизнеса в сферах регулирования нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу;
- рост числа нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу.

Были определены следующие основные мероприятия, обеспечивающие решение поставленных задач и достижения ожидаемых результатов:

1. Расширение практики применения апробированной методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов, в том числе:

- применение методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов при рассмотрении проектов федеральных законов;
- поддержка внедрения антикоррупционной экспертизы законодательства в субъектах РФ;
- проведение антикоррупционной экспертизы неправительственными организациями.

2. Разработка единообразной процедуры антикоррупционной экспертизы (для закона о принятии законов; для действующих законов; для действующих регламентов Правительства РФ и Государственной думы РФ; для готовящихся типового и ведомственных административных регламентов по подготовке и участия органов исполнительной власти в подготовке НПА), включая:

- обязательность проведения анализа коррупциогенности проектов нормативных правовых актов разработчиками и подтверждения ими отсутствия в проекте коррупционных факторов (коррупциогенных норм);
- обязательность для принятия проекта НПА к рассмотрению наличия заключения о прохождении (не прохождении) антикоррупционной экспертизы и ее результатах;
- запрет на принятие законов и иных НПА (или их части) без антикоррупционной экспертизы;
- обязательность публикации результатов антикоррупционной экспертизы законов;
- обязательность проведения парламентских (публичных) слушаний или иного публичного обсуждения, согласительных совещаний по итогам антикоррупционной экспертизы законодательных актов, в случае несогласия субъектов права нормотворчества с результатами антикоррупционной экспертизы;
- выявление выгодополучателя коррупциогенных норм;
- выявление и установление ответственности источников (авторства) коррупциогенных норм в проектах НПА, в отношении которых проводится антикоррупционная экспертиза;
- мониторинг коррупциогенности прошедших антикоррупционную экспертизу законодательных актов.

3. Развитие правовой основы обязательности и действенности антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе подготовка:

- федерального закона «О порядке принятия федеральных законодательных актов и законодательных актов субъектов РФ», устанавливающего, в том числе обязательность и порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов;
- решения Правительства РФ (в виде самостоятельного распоряжения или внесения изменений в действующий регламент правительства РФ и другие НПА, регулирующие под-

готовку и принятие НПА) об обязательности и порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов, подготавливаемых Правительством РФ, и иных нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти;

- решения Правительства РФ (о внесении изменений в действующий регламент правительства РФ и другие НПА, регулирующие подготовку и принятие НПА), предусматривающее регистрацию авторства вносимых предложений о изменениях в проект НПА и его согласований (несогласований), с обязательностью их оценки при проведении антикоррупционной экспертизы НПА;

- решения о включении процедуры антикоррупционной экспертизы в типовой административный регламент подготовки НПА (включая подготовку НПА и законов внутри Правительства) и в соответствующие административные регламенты подготовки НПА органов исполнительной власти;

- аналогичных предложений по внесению в Регламент Государственной думы РФ дополнений и изменений об обязательности и порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов, а также поправок, поступающих от субъектов права законодательной инициативы при подготовке законопроекта ко второму чтению и предлагаемых Государственной думе РФ к принятию;

- предложений для решения президента РФ (в виде самостоятельного распоряжения или внесения изменений в действующие НПА, регулирующие участие Администрации Президента РФ в подготовке и принятии НПА) об обязательности и порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА, дополнений и изменений к ним и их проектам, подготавливаемых и вносимых с участием Администрации Президента РФ.

4. Развитие методологической (методической) базы антикоррупционной экспертизы законодательства, включая:

- разработку, апробацию и внедрение анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти;

- разработку, апробацию и внедрение комплексного анализа коррупциогенности «смежных» законодательных и иных правовых актов (далее в данном тексте – законодательных актов);

- разработку предметных методик антикоррупционной экспертизы подзаконных, внутриведомственных актов с учетом специфики сферы регулирования;

- подготовку методики анализа правоприменительной практики в целях выявления коррупционных схем, имеющих корни в действующем законодательстве и выявления их соответствия.

5. Организация проведения антикоррупционной экспертизы действующего законодательства и иных правовых актов.

Рабочая программа не была утверждена каким-либо официальным документом, но она, по-видимому, учитывалась участниками ее разработки и в определенной мере повлияла на становление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. По крайней мере, целый ряд намеченных в ней мероприятий реализован, в том числе в период 2005–2007 годов, а с некоторыми из них, возможно, связаны и дальнейшие перспективы АЭ НПА.

Дальнейшая апробация и начало масштабирования опыта АЭ НПА (экспертизы на коррупциогенность), в том числе с применением Памятки эксперту.

В этот период была продолжена активная апробация Памятки эксперту для проведения экспертизы на коррупциогенность в отношении проектов федеральных законов³⁶.

³⁶ По инициативе Комиссии Государственной думы Российской Федерации по противодействию коррупции (совместно

Вместе с тем стало ясно, что значительная часть обнаруживаемых в ходе экспертизы коррупциогенных норм вполне могла бы быть устранена самими разработчиками законопроектов или при работе с ними специалистов профильных комитетов и правового управления Государственной думы РФ. В этой связи по предложению Комиссии и решению Совета Государственной думы РФ были проведены информационный семинар и тренинг по освоению методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов для депутатов, их помощников и специалистов правового управления Государственной думы РФ, других подразделений, отвечающих за качество выносимых на рассмотрение Государственной думой РФ законопроектов. Применение методики указанными специалистами в порядке контроля и самоконтроля качества законопроектов должно было позволить устранить большую часть коррупционно опасных норм до их вынесения на рассмотрение ГД РФ.

Рассмотрев итоги проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов в 2005–2007 годах, Комиссия приняла решение рекомендовать применение подготовленной в Центре стратегических разработок Методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов (памятки эксперту) для проведения антикоррупционной экспертизы федеральных законов и их проектов и разослать методику всем депутатам ГД РФ.

В целях расширения практики проведения антикоррупционной экспертизы Комиссия приняла решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующих законодательных актов в сферах правового регулирования с наибольшими коррупционными рисками. В первую очередь были проанализированы законодательные акты в сферах закупок для государственных и муниципальных нужд, образования и здравоохранения.

В этот период началось также масштабирование экспертизы на коррупциогенность – все более масштабное внедрение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность в деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления.

В 2006 году экспертами по заказу Минэкономразвития России (во исполнение требования Концепции административной реформы) совместно с Центром стратегических разработок на основе Памятки эксперту подготовлена ее адаптация к подзаконным нормативным правовым актам органов исполнительной власти – «Методика первичного анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти». В 2006 и первой половине 2007 года методика активно применялась в отношении уже не только законодательных актов, но и в отношении нормативных правовых актов федеральных и региональных органов исполнительной власти, в том числе в отношении проектов административных регламентов. В 2007 году антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (и их проектов) проводилась уже как минимум десятью федеральными органами исполнительной власти и в двадцати субъектах Российской Федерации. В большинстве случаев при проведении АЭ НПА применялись либо непосредственно Памятка эксперту, либо ее модификации.

с Центром стратегических разработок и Институтом модернизации государственного и муниципального управления) Памятка эксперту была применена в ноябре 2005 – апреле 2007 года для проведения анализа коррупциогенности более 10 проектов федеральных законов. По ряду из них антикоррупционная экспертиза проводилась неоднократно, на разных стадиях их рассмотрения. Во всех проанализированных законопроектах были обнаружены выявляемые в соответствии с Памяткой эксперту типичные коррупционные факторы. При этом в рассмотренных проектах федеральных законов в той или иной форме были обнаружены все типы коррупционных факторов. Результаты антикоррупционной экспертизы законопроектов обсуждались на заседаниях Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции. По итогам публичного обсуждения во всех случаях Комиссия рекомендовала учесть результаты антикоррупционной экспертизы и устранить выявленные коррупционные факторы. При дальнейшем рассмотрении законопроектов многие из рекомендаций Комиссии были учтены. В законопроекты были внесены существенные изменения, устраняющие выявленные в ходе экспертизы коррупционные факторы. Это позволило значительно снизить коррупционный потенциал законопроектов. Тем самым практика проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов подтвердила эффективность и достоверность применявшейся методики первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности законодательных актов (Памятки эксперту).

Так же как и в случае законодательных актов, в проанализированных нормативных правовых актах были обнаружены типичные коррупционные факторы. При этом в рассмотренных нормативных правовых актах в той или иной форме были обнаружены все типы коррупционных факторов.

Основной содержательной проблемой при этом, как выяснилось, стало стремление специалистов, проводивших экспертизу, сократить число контролируемых (выявляемых и устраняемых) коррупционных факторов с 22 до 14, а иногда и до пяти-шести. Как выяснилось, одна из проблем внедрения АЭ НПА состоит в том, чтобы не допустить упрощения решаемой в ходе антикоррупционной экспертизы задачи – устранения всех признаваемых коррупционными формул (дефектов норм) нормативных правовых актов или проектов нормативных правовых актов.

Развитие компетенции. Для решения этой задачи были подготовлены и организованы, в том числе тренинги по освоению методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В рамках их подготовки Э. В. Талапиной были разработаны методика и программа тренингов по освоению методики экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. Указанные методику и программу можно найти на сайтах субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, для руководителей и специалистов которых проводились указанные тренинги. Методика и программа проведения тренинга были нацелены на освоение методики первичного анализа коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов, прежде всего, сотрудниками правовых управлений органов исполнительной власти, разработчиками нормативных правовых актов и независимыми экспертами. В 2006–2007 годах экспертами исследовательского фонда «Институт модернизации государственного и муниципального управления» совместно с Фондом «Центр стратегических разработок» было проведено более 25 таких тренингов³⁷.

Основной вывод, который был сделан по результатам проведенных тренингов: участники тренингов продемонстрировали, что все типичные коррупционные факторы могут быть выявлены и, следовательно, устранены при относительно небольшой специальной подготовке тех, кто готовит нормативные правовые акты и контролирует их качество.

В ходе этого периода (2005–2007 гг.) был продолжен и в основном завершен предварительный (не оформленный законодательно) выбор подходов к разработке технологии и методики экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность, а также собственно выбор методики экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность и дальнейшее развитие и конкретизация ее инструментов.

Итоги этого выбора были отражены в подготовленной на основе Памятки эксперту и учитывающей накопленный опыт ее применения Методике первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов (далее также – Методика 2007)³⁸. В период до утверждения методики АЭ НПА Правительством Российской Федерации она активно применялась для проведения антикоррупционной экспертизы НПА и их проектов (экспертизы на коррупциогенность), для подготовки (тренингов) специалистов органов государственной власти и проведения ими АЭ НПА, а также использовалась как основа

³⁷ Тренинги были проведены: для депутатов и специалистов Государственной думы РФ; для специалистов и экспертов федеральных органов исполнительной власти (Федеральной таможенной службы, Федеральной налоговой службы, Рослесхоза); для руководителей и специалистов органов исполнительной власти и независимых экспертов в более чем 20 субъектах Российской Федерации; для руководителей и специалистов органов местного самоуправления (в Новосибирской, Московской и Мурманской областях); для специалистов и экспертов общественных организаций (представители региональных организаций, входящих в Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России» из 20 регионов России).

³⁸ Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов.

для разработки аналогичных методик на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Указанная методика была подготовлена как методика только первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативного правового акта или его проекта, который «является одной из технологий антикоррупционной экспертизы (анализа) НПА»³⁹.

Основные результаты периода были получены и отражены в Методике 2007, в том числе следующие значимые для продвижения к созданию полноценного института АЭ НПА результаты.

Во-первых, в отношении разработки технологии снижения коррупционности нормативных правовых актов и их проектов были конкретизированы:

1. Понимание проблемы: подлежащей решению проблемой является не сама по себе коррупционность НПА, а расширение на их основе коррупционных практик и рост коррупционных рынков, основанных на коррупционных НПА.

2. Понимание системы целей АЭ НПА, к которым были отнесены:

а) снижение (преодоление) коррупционности НПА за счет устранения выявленных коррупционных факторов путем коррекции (удаления) содержащих их норм;

б) сокращение коррупционных практик и коррупционного рынка в сферах регулирования нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу;

в) сокращение коррупционных затрат граждан и бизнеса в сферах регулирования нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу;

г) рост числа нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу.

Во-вторых, были завершены де-факто поиск и выбор стартовых подходов к очищению НПА от правовых предпосылок коррупции и последующему формированию методики экспертизы НПА и их проектов на коррупционность (АЭ НПА). Это означает, что в не очень формализованных и не всегда задокументированных дискуссиях, обсуждениях состоялся отказ от ряда обсуждавшихся (и в принципе возможных) версий решения задачи очищения НПА от правовых предпосылок коррупции (от версий – «устранения всего плохого»; аналогии с лучшими практиками; криминализации АЭ НПА; отождествления АЭ НПА с лингвистической экспертизой; отождествления АЭ НПА с правовой экспертизой.).

На этой основе в Методике 2007 были даны определения:

АЭ НПА (под антикоррупционной экспертизой (анализом) НПА понимается – «выявление (предотвращение появления) в нормативных правовых актах и их проектах правовых предпосылок коррупции, то есть положений (норм, дефектов и правовых формул), которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении указанных нормативных правовых актов»⁴⁰);

правовых предпосылок коррупции (к ним относятся «как положения, содержащиеся в нормативных правовых актах или их проектах, так и отсутствие положений, необходимых для устранения существующих и/или предотвращения коррупционных практик»⁴¹);

коррупционных факторов (в терминологии того периода – коррупционных факторов), под которыми было предложено понимать «дефекты норм и правовые формулы, которые могут способствовать проявлениям коррупции», в том числе «быть непосредственной

³⁹ Там же. С. 20.

⁴⁰ Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. С. 20.

⁴¹ Там же. С. 21.

основой коррупционных практик либо создавать условия легитимности коррупционных деяний»⁴².

В-третьих, была констатирована необходимость дифференциации:

1. Анализа и экспертизы коррупционности НПА. В Методике 2007, в частности, было предложено определение антикоррупционного анализа, под которым понимается, «выполнение указанных действий непосредственно разработчиками проекта НПА, а также их проведение в ходе экспертизы НПА. Антикоррупционный анализ проектов НПА, по существу, должен стать обязательной составной частью нормо творческой деятельности. Результатом антикоррупционного анализа, проводимого разработчиком проекта НПА, является предотвращение появления в проекте НПА положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, подтверждаемое разработчиком в пояснительной записке к НПА (или иным установленным образом)»⁴³.

2. Видов экспертизы на коррупционность. Была определена система видов АЭ НПА, в которую наряду с первичной экспертизой (анализом) должны входить также: специализированная (предметная) экспертизы НПА на коррупционность; анализ коррупционных практик в применении НПА; иные, определяемые спецификой предмета правового регулирования и задачами антикоррупционной экспертизы (анализа) НПА, способы (технологии) выявления и предотвращения положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

Это означало, в частности, что первичная экспертиза (анализ), которая состоит «в выявлении и предотвращении, прежде всего, типичных коррупционных факторов», должна дополняться предметной экспертизой (анализом) на основе исследования коррупционных схем, ориентированной на выявление как новых типичных коррупционных факторов, так и уникальных правовых основ коррупционных практик. В этой связи в методику экспертизы на коррупционность было введено требование выявления и указания (при наличии) в заключении по результатам экспертизы не только уже известных типов коррупционных факторов, но и иных коррупционных факторов.

В-четвертых, было сформировано понимание типичных коррупционных (коррупционных) факторов и способов их идентификации. К типичным были отнесены коррупционные факторы «наиболее часто встречающиеся в НПА, независимо от предмета их регулирования, и, безусловно, или с высокой степенью вероятности способствующие проявлениям коррупции». При этом обязательным условием признания правовой формулы или дефекта норм типичным коррупционным фактором стало «наличие или возможность использующих его коррупционных практик, проявлений коррупции»⁴⁴.

В-пятых, произошло расширение объекта АЭ НПА (экспертизы коррупционности АЭ НПА): было признано, что экспертизе на коррупционность должны подвергаться не только законодательные, но и подзаконные НПА, а также не только акты, но и их проекты.

В-шестых, произошло расширение предмета первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА: была обоснована необходимость выявления и устранения еще 11 типов коррупционных факторов.

Новые типичные коррупционные факторы были выделены по результатам экспертного обсуждения с привлечением представителей (экспертов и специалистов) всех известных организаций, занимающихся исследованием проблемы коррупционности НПА. Их выявление происходило и в ходе тренингов по освоению Памятки эксперту. В заданиях на прове-

⁴² Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. С. 22.

⁴³ Там же. С. 21.

⁴⁴ Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. С. 24.

дение в рамках тренингов по экспертизе на коррупциогенность участникам ставилась задача выявления в исследуемых НПА (проектах НПА) не только уже известных типов коррупциогенных факторов, но и иных возможных правовых редпосылок (правовых формул, дефектов норм) коррупции. Обоснованием выявления таких предпосылок и их отнесения к коррупциогенным факторам служило обнаружение основанных на их использовании коррупционных практик или/и моделирование возможности таких практик.

Таким образом, в целом было обосновано признание существования и необходимости выявления и устранения 22 типов коррупциогенных факторов. Тем самым был сформирован ключевой инструмент первичной экспертизы (анализа) коррупциогенности НПА.

В-седьмых, было подготовлено и представлено в Методике 2007 описание сути каждого из этих типичных коррупциогенных факторов – признаков, позволяющих идентифицировать их в процессе первичного анализа (экспертизы) на коррупциогенность. Возможность идентификации каждого из них была проиллюстрирована на конкретных примерах. Кроме того, по каждому из типов коррупциогенных факторов были предложены способы их устранения из нормативных правовых актов.

Эти описания, на наш взгляд, и сегодня остаются актуальными и полезными для тех, кто проводит АЭ НПА, и для их обучения⁴⁵. Приведем в качестве примера описание одного из коррупциогенных факторов: определение компетенции по формуле «вправе»:

«Многие нормативные правовые акты определяют компетенцию органа власти с помощью формулировок «вправе», «может». Это относится к любым видам полномочий – регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию) – и даже нормотворческим.

Для органа власти право и обязанность образуют полномочие, то есть они связаны неразрывно. Порядок и условия исполнения полномочий детализируются в нормативных актах. Именно через единство права и обязанности органа власти понимается компетенция в теории административного права. Однако разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его). Более того, само должностное лицо, государственный (муниципальный) служащий получает шанс неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не обязанность совершения тех или иных действий, и ставить его осуществление в зависимость от «взятки». В итоге правоприменение может обрести признак избирательности, что в административных отношениях заявительного характера напрямую способствует коррупции.

Сказанное не означает, что у органа власти (должностного лица, государственного или муниципального служащего) вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий (например, право задержания лица, подозреваемого в совершении преступления)»⁴⁶.

В-восьмых, был сформулирован и представлен в Методике 2007 еще один важный инструмент АЭ НПА – принципы первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА (и их проектов), в том числе требования публичности, системности и проверяемости как процесса экспертизы, так и ее результатов.

⁴⁵ На основе этих описаний позже Э. В. Талапиной были сформулированы определения всех типов коррупциогенных факторов, которые были представлены в Минюст России при обсуждении проекта действующей официальной методики АЭ НПА и стали основой предложенных в ней определений включенных в нее типов коррупциогенных факторов.

⁴⁶ Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов. С. 38–40.

Без соблюдения принципов публичности и проверяемости сама АЭ НПА может (помимо ее формализации) использоваться как инструмент коррупции – можно, например, замечать и устранять коррупциогенные факторы не связанные с актуальными и значимыми коррупционными практиками и не замечать коррупциогенные факторы прямо связанные с такими практиками (или ориентированными на создание таких коррупционных практик).

В-девятых, сформулированы «внутренние» правила первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА, которые, на наш взгляд, также являются важным самостоятельным инструментом АЭ НПА. Важно, что это не правила организации АЭ НПА, а внутренние правила для эксперта, специалиста непосредственно проводящего исследование НПА на коррупционность – это правила исследования, призванные обеспечить объективность, достоверность, системность и проверяемость его результатов, а значит и в целом эффективность АЭ НПА.

В Методике 2007 были сформулированы 10 таких правил. Приведем некоторые из них:

1. Первичный анализ (экспертиза) коррупционности каждой нормы НПА и изложение его результатов необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности типичных коррупционных факторов, предложенной в Таблице типичных коррупционных факторов. «Соблюдение этого правила позволяет обеспечить системность (полноту) анализа и возможность проверки полноты и достоверности результатов первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА сравнивая их с результатами, полученными другими специалистами и экспертами»⁴⁷.

2. Каждая норма НПА должна быть проверена на наличие каждого типичного коррупционного фактора. «Для соблюдения этого правила при проведении первичного анализа (экспертизы) коррупционности полезно в отношении каждой нормы отмечать – в последовательности, предусмотренной Таблицей, – все выявленные в данной норме типичные коррупционные факторы»⁴⁸.

3. Каждый типичный коррупционный фактор должен быть проверен на его присутствие в каждой норме НПА. Соблюдение этого правила позволяет: прежде всего, проверить в порядке самоконтроля результаты предыдущих операций; обеспечить возможность последующей проверки полноты и достоверности проведенного первичного анализа.

4. Типичные коррупционные факторы выявляются независимо от того, включены ли они в НПА умышленно или непреднамеренно. Выявление коррупционного фактора не должно содержать оценки преднамеренности / непреднамеренности их включения в нормативный правовой акт.

5. Любой выявленный в ходе первичного анализа (экспертизы) типичный коррупционный фактор должен быть устранен из НПА или его проекта путем устранения или коррекции содержащей их нормы. «В рамках первичного анализа коррупционности проекта НПА, проводимого непосредственно его разработчиками, это правило выполняется самими разработчиками. По результатам первичной экспертизы коррупционности НПА эта работа проводится на основе заключений в порядке, установленном для разработки и принятия (утверждения) соответствующих НПА»⁴⁹.

6. Эксперт (специалист) в ходе экспертизы (анализа) и при подготовке заключения (вывода) по ее (его) результатам должен избегать перехода от первичной экспертизы (ана-

⁴⁷ Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. С. 31.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. С. 33.

лиза) коррупциогенности НПА к вопросам общей правовой экспертизы, обсуждению иных проблем качества и целесообразности принятия НПА или отдельных его норм.

Опыт применения Памятки и Методики, тренингов по их освоению показывает, что в начале их освоения эксперты (специалисты), особенно специализирующиеся в сфере правового регулирования, к которой относится рассматриваемый НПА, как правило, подменяют антикоррупционную экспертизу другими проблемами правовой экспертизы, качества НПА. Основное значение методики состоит в том, что она позволяет избежать подмены первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА другими проблемами их качества, целесообразности тех или иных их норм.

На наш взгляд, эти внутренние правила (как и остальные), по-прежнему актуальны и могут быть использованы для обеспечения эффективности АЭ НПА.

В-десятых, были сформулированы требования к организации системы АЭ НПА, в том числе к непосредственным разработчикам проектов НПА и их ответственности за появление в формулируемых ими нормах коррупциогенных факторов. В том числе было предложено установить обязанность непосредственных разработчиков проектов НПА – предотвращать появление в проекте НПА коррупционных факторов, анализируя каждую создаваемую ими норму на предмет возможного появления в ней каждого из типичных коррупциогенных факторов, а также их ответственность за нарушение этого требования.

В-одиннадцатых, определена необходимость дальнейшего развития **всех** видов экспертизы (анализа) коррупциогенности НПА (и их проектов).

Наконец, в-двенадцатых, сформулированы правовые и организационные условия применения методики экспертизы на коррупциогенность (проведения экспертизы на коррупциогенность), в том числе отдельно в отношении ранее принятых действующих нормативных правовых актов.

В целом в этот период достаточно полно были определены и в значительных масштабах апробированы методические и организационные основания для превращения АЭ НПА в обязательный инструмент профилактики коррупции и, одновременно, повышения в этой части качества правотворчества.

2. Правовое регулирование и опыт аэ нпа с позиций ее стартового потенциала

В 2009 году был сделан заключительный шаг становления института АЭ НПА – ее статус в качестве одного из значимых инструментов профилактики коррупции и основные требования к ее организации и проведению были закреплены законодательно.

Первоначально требования к проведению АЭ НПА были утверждены в виде Правил и Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (Постановления Правительства РФ № 195 и 196 от 05.04.2009 г.)⁵⁰.

Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе НПА и проектов НПА» от 17 июля 2009 № 172-ФЗ (далее также – ФЗ#172) требования к проведению АЭ НПА были утверждены законодательно. С принятием этого федерального закона работа по снижению коррупциогенности российских нормативных правовых актов в формате АЭ НПА стала законодательно установленным инструментом профилактики коррупции. При этом:

1) Законодательно определена цель АЭ НПА: она проводится «в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения»⁵¹.

2) Законодательно установлено, какие положения НПА (проектов НПА) являются коррупциогенными факторами⁵².

3) Законодательно закреплён и конкретизирован правовой статус АЭ НПА в качестве инструмента профилактики коррупции. Хотя ФЗ#172 и не воспроизводит норму Федерального закона «О противодействии коррупции», определяющую антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов в качестве одной из мер по профилактике коррупции, он устанавливает правовые и организационные основы его применения, в тех обстоятельствах правотворчества, в которых ее проведение в заявленных целях и учет ее результатов обязательны.

4) Установлены основные принципы организации АЭ НПА⁵³.

5) Установлен субъектный состав АЭ НПА. АЭ НПА проводится в установленных ФЗ#172 случаях: прокуратурой Российской Федерации, Минюстом России, федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного

⁵⁰ Указанные Правила впервые официально определили: перечень подлежащих экспертизе актов (проектов актов); субъектный состав и порядок проведения антикоррупционной экспертизы, в том числе сроки и порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы, основные требования и условия для проведения аккредитации независимых экспертов, способы разрешения разногласий, возникающих в ходе проведения экспертизы, и учет результатов экспертизы на коррупциогенность; форму заключения. Указанная Методика содержала определение задач АЭ НПА и коррупциогенных (в редакции этой Методики – коррупционных) факторов, а также устанавливала основные правила проведения АЭ НПА (в редакции этой Методики – экспертизы на коррупциогенность), а также состав и определения подлежащих выявлению коррупциогенных факторов (17 типичных коррупциогенных факторов, а также иные коррупциогенные факторы). Мы не рассматриваем эти нормы, а также их ограничения подробнее, поскольку для целей данного исследования в части правового регулирования АЭ НПА необходимо сопоставить стартовый потенциал АЭ НПА с действующими нормами по ее регулированию. Правила и Методика утратили силу с утверждением постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

⁵¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ, п. 1, ст. 1.

⁵² Там же, п. 2.

⁵³ К ним отнесены: обязательность проведения АЭ НПА; оценка НПА во взаимосвязи с другими НПА; обоснованность, объективность и проверяемость результатов АЭ НПА; компетентность лиц, проводящих АЭ НПА; сотрудничество органов, организаций, их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении АЭ НПА.

самоуправления, а также их должностными лицами (далее – органы, организации, их должностные лица), и институтами гражданского общества и гражданами, в порядке, предусмотренном НПА Российской Федерации. Определены их обязанности (и права) по проведению АЭ НПА.

6) Установлен объектный состав АЭ НПА. Она проводится в отношении⁵⁴:

– проектов НПА и поправок к ним, в части: проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями⁵⁵; проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями⁵⁶; проектов указанных и иных НПА, принятых органами, организациями, их должностными лицами⁵⁷; – НПА, в части: НПА федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований⁵⁸; НПА субъектов Российской Федерации⁵⁹; указанных и иных НПА органов, организаций, их должностных лиц⁶⁰.

7) Определено место АЭ НПА в процедурах правотворчества и правоприменения. Она проводится, как уже было отмечено выше, в установленных ФЗ#172 и в соответствии с ним случаях: при проведении правовой экспертизы НПА; при государственной регистрации НПА; при внесении сведений в федеральный регистр НПА субъектов Российской Федерации; при проведении мониторинга применения НПА; в ходе осуществления полномочий органов прокуратуры; в виде независимой АЭ НПА.

8) Законодательно определены требования к установлению методики проведения АЭ НПА: во всех случаях АЭ НПА проводится в соответствии с методикой, определенной Правительством Российской Федерации.

9) Законодательно определены требования к установлению порядка проведения АЭ НПА⁶¹.

⁵⁴ До вступления в силу Федерального закона от 21.10.2013 № 279-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» объектами АЭ НПА являлись также проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов.

⁵⁵ Их АЭ НПА проводится Минюстом России при проведении их правовой экспертизы.

⁵⁶ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ, п. 2, ст. 1.

⁵⁷ Их АЭ НПА проводится принявшими их органами, организациями, их должностными лицами при проведении их правовой экспертизы. Ее могут проводить также институты гражданского общества и граждане в порядке, предусмотренном НПА Российской Федерации, за счет собственных средств.

⁵⁸ Их АЭ НПА проводится Минюстом России при их государственной регистрации.

⁵⁹ Их АЭ НПА проводится Минюстом России при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

⁶⁰ Их АЭ НПА проводится: а) принявшими их органами, организациями, их должностными лицами при мониторинге их применения (с особенностями, установленными для НПА, упраздненных или реорганизованных органов, организаций); б) прокурорами в ходе осуществления своих полномочий по вопросам, касающимся: прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона; социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы; институтами гражданского общества и гражданами могут в порядке, предусмотренном НПА Российской Федерации, за счет собственных средств.

⁶¹ В том числе: а) для АЭ НПА, проводимой Минюстом России, порядок ее проведения определяется Правительством

10) Определены акты (документы), в которых должны отражаться результаты АЭ НПА: выявленные коррупциогенные факторы отражаются: а) в актах прокурора⁶²; б) в заключении, составляемом при проведении АЭ НПА, в иных случаях, в том числе при проведении независимой АЭ НПА. и) Законодательно установлены также некоторые требования к отражению (изложению) результатов АЭ НПА в этих документах: в требовании прокурора об изменении НПА и в заключении по результатам независимой АЭ НПА выявленные коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

12) Законодательно установлены также некоторые требования к рассмотрению актов (документов), в которых должны отражаться результаты АЭ НПА, соответствующими органами, организациями, должностными лицами:

- требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом в установленный ФЗ#172 не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования⁶³;

- заключения по результатам АЭ НПА (в том числе независимой) подлежат обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом (для независимой АЭ НПА – органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения).

13) Законодательно установлен также статус результатов АЭ НПА – требования по учету и обеспечению учета результатов АЭ НПА в целях устранения выявленных коррупциогенных факторов:

- требование прокурора об изменении НПА в целях устранения выявленных коррупциогенных факторов учитывается в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, которые издали этот акт, в соответствии с их компетенцией⁶⁴;

- обращение прокурора в суд в целях устранения выявленных коррупциогенных факторов рассматривается в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации;

Российской Федерации; б) для прокуратуры Российской Федерации он устанавливается Генеральной прокуратурой Российской Федерации в соответствии с ФЗ#172 и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»; в) для АЭ НПА, проводимой иными органами, организациями, их должностными лицами порядок ее проведения устанавливается нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; г) другими органами и организациями – самостоятельно; д) для институтов гражданского общества и граждан порядок проведения АЭ НПА должен предусматриваться нормативными правовыми актами Российской Федерации (при этом самим ФЗ#172 установлено, что, во-первых, они могут проводить АЭ НПА только за счет собственных средств и, во-вторых, порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой АЭ НПА устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области юстиции).

⁶² В требовании прокурора об изменении НПА или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

⁶³ Требование прокурора об изменении НПА, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа.

⁶⁴ При этом требование прокурора об изменении НПА может быть обжаловано в установленном порядке.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.