

Методика

первичного анализа
(экспертизы)
коррупциогенности
нормативных
правовых актов

ЦЕНТР СТРАТЕГИЧЕСКИХ РАЗРАБОТОК

ЦЕНТР АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
ИНСТИТУТА МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Методика

**первичного анализа
(экспертизы)
коррупциогенности
нормативных
правовых актов**



УДК 342
ББК 67.401
М 54

*При поддержке Комиссии Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
по противодействию коррупции, Минэкономразвития России
и Минюста России*

М 54 Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Э.В. Талапина, В.Н. Южаков; под ред. В.Н. Южакова. — М.: Центр стратег. разработ., Статут, 2007. — 96 с.

ISBN 978-5-8354-0439-1 (в обл.)

Представленная в книге Методика обобщает опыт применения Памятки эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта (*Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. М.: Центр стратег. разработ., Статут, 2004*) для анализа (экспертизы) федеральных законов, иных нормативных правовых актов и их проектов.

Данная Методика является одной из возможных технологий антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (выявления положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции). Эта технология успешно апробирована Комиссией Государственной Думы по противодействию коррупции, Правительственной комиссией по проведению административной реформы, федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Методика направлена на обеспечение доступного, достоверного и проверяемого выявления в нормативных правовых актах и их проектах типичных коррупционных факторов. Применение Методики предусматривает устранение выявленных коррупционных факторов.

Методика рассчитана на применение разработчиками нормативных правовых актов, специалистами и структурными подразделениями органов власти, органами власти, ответственными за качество нормативных правовых актов, осуществляющими мониторинг их правоприменения, а также независимыми экспертами и специалистами объединений граждан, потребителей и предпринимателей, заинтересованных в снижении уровня коррупционности нормативных правовых актов.

УДК 342
ББК 67.401

Сведения об авторах:

Эльвира Владимировна Талапина — канд. юрид. наук, ст. науч. сотр. Института государства и права РАН;

Владимир Николаевич Южаков — докт. филос. наук, проф., руководитель проекта по административной реформе Центра стратегических разработок

ISBN 978-5-8354-0439-1

© В.Н. Южаков, вступ. статья, 2007

© Э.В. Талапина, В.Н. Южаков, Методика, 2007

© М.И. Гришанков, предисловие, 2007

© А.В. Шаронов, предисловие, 2007

© А.В. Бондар, предисловие, 2007

© С.Р. Борисов, предисловие, 2007

© Издательство «Статут», редподготовка, оформление, 2007

Предисловие

от Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции

В 2004 году Президент России впервые публично признал, что «корни коррупции... подпитываются некачественным законодательством», а также сформулировал задачу по устранению этих корней: «Необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства»¹.

Подготовленная в том же году экспертным сообществом в Центре стратегических разработок при поддержке, в том числе, Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта позволила начать практическую работу по выполнению этой задачи.

Комиссия Государственной Думы по противодействию коррупции совместно с Центром стратегических разработок и Институтом модернизации государственного и муниципального управления провела в 2005–2006 годах антикоррупционную экспертизу восьми проектов федеральных законов («О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О лекарственных средствах”»; «О защите конкуренции»; «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта»; «О внесении изменений в Федеральный закон “Об оценочной деятельности в Российской Федерации”»; «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари»; «О внесении изменений и дополнений в статью 40 Федерального закона “О приватизации государственного и муниципального имущества”» и статью 28 Федерального закона «Об акционерных обществах»; «О внесении изменений в Федераль-

¹ Выступление Президента РФ В.В. Путина на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 г.

ный закон “Об основах туристской деятельности в Российской Федерации”»; «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд”» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»). По большинству из них антикоррупционная экспертиза проводилась неоднократно, на разных стадиях их рассмотрения.

Во всех проанализированных законопроектах были обнаружены выявляемые Методикой 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. 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.

Практика проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов подтвердила эффективность и достоверность применявшейся методики первичного анализа (экспертизы) коррупционности законодательных актов.

Вместе с тем мы убедились, что значительная часть обнаруживаемых в ходе экспертизы коррупционных норм вполне могла бы быть устранена самими разработчиками законопроектов или при работе с ними специалистов профильных комитетов и правового управления Государственной Думы.

В этой связи по предложению Комиссии и решению Совета Государственной Думы были проведены информационный семинар и тренинг по освоению методики первичного анализа коррупционности законодательных актов для депутатов, их помощников и специалистов правового управления Государственной Думы, других подразделений, отвечающих за качество выносимых на ее рассмотрение законопроектов.

Применение методики указанными специалистами в порядке контроля и самоконтроля качества законопроектов позволит устранить большую часть коррупционно опасных норм до их вынесения на рассмотрение Госдумы.

Рассмотрев итоги проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов в 2005–2006 годах, Комиссия пришла к следующим выводам: 1) полученные результаты свидетельствуют о значимости проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов для снижения уровня создаваемых ими коррупционных рисков; 2) применявшаяся экспертами методика первичного анализа коррупционности (антикоррупционной экспертизы) проектов законодательных актов доказала свою эффективность; 3) необходимо расширять практику проведения антикоррупционной экспертизы в рамках законодательной деятельности Государственной Думы.

Комиссия также приняла решение рекомендовать применение подготовленной в Центре стратегических разработок методики первичного анализа коррупционности законодательных актов для проведения антикоррупционной экспертизы федеральных законов и их проектов и разослать методику всем депутатам Государственной Думы.

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.

Антикоррупционная экспертиза действующего законодательства проводилась совместно с экспертами Совета Европы в рамках проекта «Разработка законодательных и иных мер предупреждения коррупции». Для проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов применялись как методика первичного анализа (экспертизы) законодательного акта, так и традиционные, неформализованные подходы к проведению экспертизы нормативных правовых актов. Перед экспертами была поставлена также задача разработки технологий антикоррупционной экспертизы, дополняющих технологию, предложенную методикой пер-

вичного анализа (экспертизы) коррупциогенности законодательных актов.

Обсуждение результатов этой работы позволило сделать следующие выводы.

1. Методика первичного анализа (экспертизы) законодательных актов применима не только в отношении законопроектов, но и в отношении действующих законов.

В ней необходимо учесть выявленные особенности ее применения при проведении экспертизы на коррупциогенность действующих законодательных актов.

2. Указанная методика, как это и заявлено при ее разработке, выполняет важную, но ограниченную задачу: выявления именно *типичных* коррупционных факторов. Для решения иных проблем (выявления нетипичных, специфических для сферы правового регулирования коррупционных факторов; анализа коррупционных практик и др.) необходимо продолжить усилия по разработке адекватных этим проблемам технологий проведения антикоррупционной экспертизы законодательных актов и их проектов.

3. Для эффективного применения методики первичного анализа (экспертизы) законодательных актов (и, шире, нормативных правовых актов) и других возможных технологий антикоррупционной экспертизы необходимо установить правовой статус последней – порядок ее организации, проведения и применения ее результатов.

Предлагаемая вниманию читателя Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов учитывает указанный опыт применения Памятки эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта и развивает ее в целях налаживания постоянной и системной антикоррупционной экспертизы законодательства.

Нормативная правовая база целенаправленной работы по снижению коррупционных рисков законодательства расширилась благодаря ратификации Россией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 9 октября 2003 года.

Федеральный закон о ратификации Конвенции ООН против коррупции принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 17 февраля 2006 года, опубликован и вступил в силу 20 марта 2006 года. Ратификация Государственной Думой Конвенции ООН против коррупции придала факультатив-

ному вниманию к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства статус официального требования ко всем органам государственной власти. Пункт 3 ст. 5 Конвенции устанавливает в рамках политики и практики предупреждения и противодействия коррупции: «Каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

Разумеется, эта норма Конвенции, как и другие ее нормы, нуждается в конкретизации в национальном российском законодательстве. Тем не менее, она уже является достаточным основанием для того, чтобы экспертиза законодательства, специально направленная на снижение создаваемых им коррупционных рисков, осуществлялась в обязательном порядке.

Уверен, что освоение Методики первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов должно стать важным шагом в этом направлении.

*Председатель Комиссии Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
по противодействию коррупции
М.И. Гришанков*

Предисловие от Минэкономразвития России

Разработанная и опубликованная в 2004 году методика «Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта» существенно стимулировала усилия органов власти и экспертного сообщества по внедрению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в практику нормотворческой деятельности.

Апробация этой методики позволила включить требование о внедрения экспертизы нормативных правовых актов (и их проектов) на коррупционность в Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах.

В соответствии с требованием Концепции административной реформы в Российской Федерации совместными усилиями Центра стратегических разработок, Минэкономразвития России при поддержке Всемирного банка была подготовлена версия этой методики, учитывающая специфику нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

С использованием этой методики по поручению Правительственной комиссии по проведению административной реформы была проведена экспертиза на коррупционность ряда рассматривавшихся ею проектов административных регламентов исполнения государственных функций. В рамках реализации мероприятий административной реформы методика использовалась для экспертизы проектов нормативных правовых актов на коррупционность рядом федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти некоторых субъектов Российской Федерации.

По результатам экспертизы нормативных правовых актов на коррупционность принимаются решения по устранению выявленных в нормативных правовых актах коррупционных рисков.

На основе методики Институтом модернизации государственного и муниципального управления при поддержке Фонда глобальных возможностей Правительства Великобритании проведена серия тре-

нингов по освоению технологий проведения экспертизы на коррупциогенность для специалистов федеральных органов власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также экспертов общественных организаций. Это создает основу для расширения ее применения.

Предлагаемая новая версия методики обобщает опыт проведения антикоррупционной экспертизы как подзаконных нормативных правовых актов, так и законодательных актов. Она содержит единую для них технологию выявления типичных коррупционных факторов и особенности проведения этой работы применительно к нормативным правовым актам органов исполнительной власти.

Опираясь на полученный опыт проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Правительство Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2007 года № 227) включило в задачи Правительственной комиссии по проведению административной реформы рассмотрение проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к сфере ведения Комиссии, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявлений коррупции.

Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов, безусловно, будет полезным инструментом выполнения этой задачи в отношении тех положений, способствующих созданию условий для проявлений коррупции, которые в Методике определяются как типичные коррупционные факторы.

*Статс-секретарь —
заместитель министра
А.В. Шаронов*

Предисловие

от Министерства юстиции Российской Федерации

Очищение российского законодательства от коррупционных рисков становится практической задачей для всех, кто отвечает за его разработку.

Возможность успешного ее выполнения обеспечена политической поддержкой со стороны Президента и Правительства Российской Федерации. Вырабатываются и принимаются решения по правовому обеспечению ее выполнения.

Эта работа будет организована, прежде всего, в отношении проектов нормативных правовых актов, но в ближайшей перспективе — и в отношении действующих нормативных правовых актов всех уровней, от федеральных законов до нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В этой работе будут задействованы как те, кто непосредственно разрабатывает проекты нормативных правовых актов (ведомственных или представляемых на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, законодательного органа или высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации), так и все, кто отвечает за обеспечение и контроль качества принимаемых нормативных правовых актов.

Свой вклад в снижение коррупционности законодательства смогут и должны внести также и общественные организации, объединения граждан. Их потери от недобросовестной конкуренции, от административных поборов, взятки делают их естественными союзниками в очищении законодательства от положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

Результат совместной работы в значительной мере будет зависеть от того, насколько согласованными и единообразными будут антикоррупционные требования, реализуемые всеми участниками, на всех этапах разработки и рассмотрения проекта.

Предложенная Вашему вниманию Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов содержит единообразные требования в отношении наиболее распространенной части положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, — в отношении типичных коррупционных факторов.

Достоинством Методики является то, что основные ее требования были апробированы как в отношении федеральных законов (Комиссией Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции), так и в отношении подзаконных актов (Правительственной комиссией по проведению административной реформы, федеральными и региональными органами исполнительной власти). Она обобщает опыт реальной работы по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. В ней нашли отражение и некоторые предложения специалистов Минюста России.

Применение Методики (точнее, ее предыдущих версий) подтверждает фактическое наличие и полноту представленного в ней перечня типичных коррупционных факторов.

Возможно, практика потребует со временем дополнить указанный перечень. Вероятно, можно будет найти более удачные для восприятия формулировки их наименований. Безусловно, как это отмечается и в Методике, необходимо будет продолжить работу по разработке дополняющих ее технологий выявления и устранения более сложных, изолированных случаев прорастания в законодательстве корней коррупции.

Однако уже сейчас понятно, что при представлении проекта нормативного правового акта Президенту или в Правительство Российской Федерации, при регистрации ведомственного нормативного правового акта в них не должно и не будет содержаться, как минимум, ни одного из представленных в Методике типичных коррупционных факторов. Методика позволяет достоверно предотвращать их появление на стадии разработки и будет служить хорошим инструментом контроля за тем, насколько качественно выполнена эта работа.

*Статс-секретарь — заместитель министра юстиции
Российской Федерации
А.В. Бондар*

Предисловие от ОПОРЫ РОССИИ

Публикуемая в настоящем издании Методика – это первый и очень важный практический инструмент устранения правовых, а на их базе и экономических основ коррупции.

Наличие такого инструмента особенно важно для институтов гражданского общества, ведущих реальную работу, каждый в своей сфере, по противодействию коррупции. Его доступность для применения и эффективность подтверждены опытом организаций малого и среднего бизнеса, входящих в ОПОРУ РОССИИ.

Надеемся, что предложенная Методика станет единой и общепризнанной технологией выявления и устранения наиболее часто встречающихся в нормативных правовых актах правовых предпосылок коррупции.

Единая общепризнанная методика выявления в нормативных правовых актах и их проектах наиболее типичных коррупционных факторов позволит гражданским институтам аргументированно и профессионально противодействовать проявлениям коррупции как на этапе разработки законодательных актов, так и в правоприменительной практике.

Для бизнеса и представляющих его интересы экспертных, некоммерческих организаций антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов является незаменимым инструментом.

Как правило, профессиональные участники экономических отношений в наибольшей степени заинтересованы в устранении коррупционных факторов и практик. Прежде всего потому, что именно эти факторы и практики создают условия для недобросовестной конкуренции, необоснованные преимущества конкурентам, снижают конкурентоспособность бизнеса из-за высоких издержек. Именно профессиональные участники экономических отношений и их организации в наименьшей мере готовы закрывать глаза на коррупционные факторы, которые иными участниками могут быть признаны несущественными. Потенциально профессиональные участники – наиболее требовательные пользователи методик антикоррупционной экспертизы, в том числе Методики первичной экспертизы нормативных правовых актов на коррупционность. На основе такой экспертизы можно эффективно добиваться снижения администра-

тивных издержек на ведение бизнеса и устранения нечестной конкуренции, связанной с «покупкой» конкурентных преимуществ на основании коррупциогенных положений нормативных актов.

Наличие, публикация и освоение единой общепризнанной методики проведения такой экспертизы позволит всем участникам процесса разговаривать на одном языке, проверять и контролировать обоснованность выводов, сделанных в ходе антикоррупционной экспертизы.

Мы очень надеемся, что статус первичной экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность и методики ее проведения будет закреплен в будущем законе «О противодействии коррупции». Необходимо установить обязательность ее проведения, общие требования к ней и ее правовые последствия. Не менее важно закрепление принципа обязательности и порядка учета мнения институтов гражданского общества по результатам проведенной ими по запросу органов власти или по собственной инициативе работы по выявлению коррупциогенности положений нормативных правовых актов, затрагивающих их интересы. В вышеназванном законе участие заинтересованных институтов гражданского общества должно быть признано обязательным звеном антикоррупционной экспертизы. Если у органов государственной власти сохранится возможность необоснованно игнорировать мнения независимых экспертов относительно коррупциогенности нормативных актов, сама процедура прохождения такой экспертизы в государственных органах может стать коррупциогенной.

Предложенная Методика – универсальный, практичный и доступный инструмент для проведения одного из возможных и реально апробированных направлений работы по выявлению положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, – первичной экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность как органами власти, так и гражданскими институтами.

Мы рассчитываем, что публикация Методики будет способствовать закреплению за ней официального юридического статуса. Это будет важным практическим шагом по реализации антикоррупционной политики российского государства.

*Президент
Общероссийской общественной организации
малого и среднего предпринимательства ОПОРА РОССИИ
С.Р. Борисов*

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: опыт и перспективы

Первая версия предлагаемой вниманию читателей Методики первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов была подготовлена в Центре стратегических разработок в 2004 году*. Благодаря усилиям Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции, Минэкономразвития России, Центра стратегических разработок, поддержке Всемирного банка, Фонда глобальных возможностей Правительства Великобритании Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта не осталась мертвой бумажной продукцией. Она активно применялась, проходя апробацию и реально участвуя в снижении коррупционных рисков российского законодательства**.

Опыт применения предложенной технологии выявления в нормативных правовых актах и их проектах тех положений, которые могут способствовать коррупции, показал, с одной стороны, точные границы ее применимости. Данная технология позволяет достоверно выявлять одну группу таких положений — типичные коррупционные факторы. Она предназначена для *первичного* анализа (или экспертизы — в зависимости от обстоятельств ее применения), выявляющего наиболее очевидные предпосылки коррупции.

* Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. М.: Центр стратег. разраб.; Статут, 2004.

** В приложении приводится разработанная в 2005 году представителями экспертного сообщества рабочая программа по развитию антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, которая, хотя и не имела официального характера, послужила ориентиром для накопления этого опыта и расширения практики первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов и их проектов.

Одновременно в этом смысле она должна быть обязательной независимо от того, научились ли мы уверенно выявлять иные, более сложные, скрытые, специфические правовые предпосылки коррупции; независимо от того, насколько разработаны и апробированы иные технологии (методики) антикоррупционной экспертизы.

С другой стороны, тот же достаточно разнообразный опыт продемонстрировал, что предложенная в Памятке технология доступна и достаточно системна, ее результаты сопоставимы и проверяемы.

Предлагаемая Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов учитывает и обобщает этот опыт.

К 2004 году требования очищения российского законодательства от тех положений (норм, их дефектов, правовых формул), которые могут быть использованы и используются в коррупционных целях, не только активно выдвигались и апробировались представителями российских парламентариев, экспертного и журналистского сообщества, но и были поддержаны публично Президентом России.

Следует напомнить, что в подготовке Памятки в Центре стратегических разработок в 2004 году в рамках проекта «Анализ и мониторинг коррупциогенности федерального законодательства и его правоприменения» приняли участие, пожалуй, все эксперты и специалисты, предпринимавшие усилия в этом направлении. В итоге были представлены, проанализированы и публично обсуждены имеющиеся по данному направлению разработки представителей и сотрудников Государственного университета – Высшей школы экономики, Института государства и права РАН, фонда «Индем», Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Счетной палаты Российской Федерации. В обсуждениях, в ходе которых были сформулированы, рассмотрены и одобрены основные требования Памятки, приняли участие наряду с уже названными представители различных заинтересованных государственных органов, государственных и негосударственных организаций: Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции, НИИ Генпрокуратуры РФ, Минэкономразвития России, Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р», Национального антикоррупционного комитета, Института правовых и сравнительных исследований, Международной конфедерации обществ потребителей

лей, Центра экспертизы проблем предпринимательства Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства ОПОРА РОССИИ, компании «РОМИР-Мониторинг», Российской ассоциации менеджеров, Фонда развития парламентаризма в России.

Главное, что сделали тогда участники этой работы, — в ходе экспертного обсуждения они выявили *типичные коррупционные факторы*: те положения (дефекты норм, правовые формулы), которые, во-первых, встречаются в большинстве нормативных правовых актов независимо от сферы их правового регулирования и, во-вторых, безусловно или с высокой степенью вероятности могут быть использованы в коррупционных целях.

Опыт применения Памятки показал, что все эти типичные коррупционные факторы действительно регулярно встречаются в нормативных правовых актах и их устранение из нормативных правовых актов является актуальной задачей профилактики коррупции. Все эти типичные коррупционные факторы отражены и дополнены в представленной Методике первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. Уточнена их классификация.

За прошедшее время полезность предложенной в Памятке технологии выявления типичных коррупционных факторов была подтверждена ее применением: 1) Комиссией Государственной Думы по противодействию коррупции для экспертизы коррупционности проектов федеральных законов, а также действующих федеральных законов в сферах государственных и муниципальных закупок, образования и здравоохранения; 2) по поручению Правительственной комиссии по проведению административной реформы для экспертизы коррупционности проектов административных регламентов исполнения государственных функций федеральных органов исполнительной власти; 3) федеральными органами исполнительной власти и высшими органами исполнительной власти субъектов РФ для экспертизы проектов нормативных правовых актов в рамках реализации мероприятий административной реформы.

В целях расширения практики проведения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупционность: 1) подготовлена и апробирована версия Памятки, учитывающая специфику подзаконных нормативных правовых актов (*Методика анализа кор*

рупициогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти); 2) проведены (при поддержке Фонда глобальных возможностей Правительства Великобритании) тренинги по освоению Памятки (Методики) для специалистов федеральных и региональных органов власти, а также специалистов и экспертов общественных организаций.

Памятка получила положительную оценку экспертов Совета Европы как полезный инструмент законотворческого процесса. Выказанные ими замечания (в частности, относительно типологии коррупционных факторов, необходимости выделения в отдельный фактор нарушений прозрачности информации, указания на возможность использования методики для анализа действующих нормативных актов) учтены в предлагаемой версии Методики. Другие справедливые замечания (например, необходимость оценки коррупциогенности самого законодательного процесса) должны будут использоваться при создании специализированных (предметных) методик.

Предлагаемая в настоящем издании Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов учитывает накопленный опыт проведения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. Прежде всего, в этой версии Методика ориентирована на первичный анализ (экспертизу) как законов, так и подзаконных актов. В ней также отражены особенности, выявленные при применении Методики к экспертизе коррупциогенности действующих нормативных правовых актов.

При этом накопленный опыт позволяет лучше понять и специфику предлагаемой Методики, границы ее применимости. Это методика именно *первичного* анализа (экспертизы) нормативных правовых актов. Она позволяет хорошо выполнять весьма важную, но одну задачу – выявлять именно *типичные* коррупционные факторы.

Для обеспечения уверенного, достоверного и проверяемого выявления иных положений и обстоятельств, способствующих проявлению коррупции, необходимо продолжить работу по подготовке дополняющих Методику технологий выявления и устранения иных, отличных от типичных коррупционных факторов, положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

Однако важно то, что Методика может успешно применяться и самостоятельно. Для ее применения нет необходимости дожидать-

ся появления «смежных» технологий антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Важно и то, что, как показывает опыт, она доступна в применении. Достоверность ее результатов проверяема.

В Методике учтены также предложения специалистов Минюста России, высказанные при обсуждении возможностей адаптации Памятки к поставленной Правительством Российской Федерации задаче подготовить предложения по организации работы по выявлению в проектах нормативных правовых актов положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

В 2004 году участники проекта «Анализ и мониторинг коррупциогенности федерального законодательства и его правоприменения» рассчитывали, что «координируя усилия, удастся привлечь большее внимание к проблеме коррупциогенности законодательства, сделать антикоррупционный анализ законопроектов обязательным для всех разработчиков, субъектов права законодательной инициативы, а главное — для законодателей, для всех органов законодательной власти»^{*}.

Сегодня можно констатировать, что внимание к проблеме безусловно повышено. Обязательность анализа (экспертизы) на коррупциогенность закреплена рядом нормативных правовых актов Правительства РФ. Необходимость «внедрить экспертизу нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность» признана, в частности, в утвержденной Правительством РФ Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах.

На первый план выходят проблемы правового и организационного обеспечения выполнения этих задач, а именно: 1) разработка и утверждение процедуры организации и проведения первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов; 2) утверждение процедуры проверки и применения результатов первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов; 3) обеспечение статуса первичной экспертизы на коррупциогенность, которая может быть проведена в инициативном порядке независимыми экспертами, юридически или физическими лицами, чьи права, свободы и интересы затрагиваются нормативным правовым актом или его проектом.

^{*} Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. С. 4.

Основные положения Методики (прежде всего перечень признаваемых типичными коррупционных факторов) также полезно было бы закрепить нормативным актом. Сама Методика в этом случае, дополняя правовой акт, будет содействовать формированию навыков достоверного, проверяемого выявления этих типичных коррупционных факторов

В итоге первичный анализ (экспертиза) коррупционности нормативных правовых актов и их проектов, а затем и иные технологии выявления положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции (антикоррупционная экспертиза), в перспективе должны стать обязательным и рутинным компонентом в разработке и принятии, утверждении нормативных правовых актов, в мониторинге их правоприменения.

Уверены, что данная публикация будет способствовать достижению этой цели.

Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов

Настоящая Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов (далее также – Методика) разработана на основе и в развитие Памятки эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта (Центр стратегических разработок, 2004)*, а также подготовленной в ее развитие Методики анализа коррупциогенности нормативных правовых актов органов исполнительной власти (Всемирный банк, ЦСР, 2006)**.

І. Общие положения: особенности, инструменты и условия применения Методики

І.1. Первичный анализ (экспертиза) коррупциогенности нормативного правового акта или его проекта (далее также – НПА) является **одной из технологий** антикоррупционной экспертизы (анализа) НПА.

При этом 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.

* Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / М.А. Краснов, Э.В. Талалина, Ю.А. Тихомиров, К.И. Головшинский, В.Н. Южаков. М.: Центр стратег. разработ.; Статут, 2004.

** Указанная Методика была подготовлена Э.В. Талалиной.

К правовым предпосылкам коррупции относятся как положения, содержащиеся в нормативных правовых актах или их проектах, так и отсутствие положений, необходимых для устранения существующих и/или предотвращения коррупционных практик.

Целью антикоррупционной экспертизы (анализа) НПА является устранение выявленных правовых предпосылок коррупции.

Под **антикоррупционным анализом** 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 нормотворческой деятельности.

Результатом антикоррупционного анализа, проводимого разработчиком проекта НПА в ходе его подготовки, является предотвращение появления в проекте НПА положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, подтверждаемое разработчиком в пояснительной записке к НПА (или иным установленным образом).

Под **антикоррупционной экспертизой НПА** понимается выполнение указанных действий (проведение анализа):

- специалистами и структурными подразделениями органов власти, органами власти, обеспечивающими качество проектов НПА;
- специалистами и структурными подразделениями органов власти, органами власти, осуществляющими контроль качества проектов НПА и/или мониторинг их правоприменения;
- специалистами объединений граждан, потребителей и работодателей, их организациями, заинтересованными в снижении коррупционных рисков, создаваемых НПА;
- внешними экспертами по собственной инициативе или по запросу (заказу) органов власти и/или объединений граждан и их организаций, заинтересованных в снижении коррупционных рисков, создаваемых НПА.

Непосредственными результатами антикоррупционной экспертизы НПА являются:

- заключение(я) по результатам антикоррупционной экспертизы НПА (в составе правового заключения или в качестве самостоятельного документа);
- решение органа власти (структурного подразделения) по итогам рассмотрения указанного заключения(ий).

Результатами решений по заключениям антикоррупционной экспертизы НПА являются:

- устранение выявленных коррупционных факторов посредством устранения или коррекции содержащих их норм;
- ликвидация коррупциогенности НПА.

Антикоррупционная экспертиза проектов НПА, по существу, должен стать обязательной составной частью правовой экспертизы (юридического заключения) проекта НПА.

1.2. Основные понятия.

Коррупция – любое использование служебного (должностного) положения в целях извлечения ненадлежащей выгоды.

Коррупционные факторы – дефекты норм и правовые формулы, которые могут способствовать проявлениям коррупции. Коррупционные факторы могут быть непосредственной основой коррупционных практик либо создавать условия легитимности коррупционных деяний.

Нормы (НПА), содержащие коррупционные факторы, определяются как коррупциогенные нормы (НПА).

Коррупциогенная норма (коррупциогенный НПА) – норма (НПА), содержащая(ий) коррупционные факторы. Коррупциогенность нормы (НПА) означает, следовательно, возможность использования нормы (НПА) в коррупционных целях, для извлечения ненадлежащей выгоды.

Признание нормы (НПА) коррупциогенной(ым) не означает утверждения, что эта норма (НПА) уже используется или обязательно будет использована(ан) в коррупционных целях.

Положения НПА, специально направленные на предотвращение коррупции, определяются как **превентивные антикоррупционные нормы**.

Отсутствие признанных превентивных антикоррупционных норм может быть отнесено к коррупционным факторам.

Под **органом власти** в Методике понимаются органы государственной и муниципальной власти. Под органом государственной власти понимаются федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, наделенные нормотворческими полномочиями. Под органом муниципальной власти понимаются органы местного самоуправления, наделенные нормотворческими полномочиями по вопросам мест-

ного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий.

Нормативный правовой акт в широком смысле слова объединяет все виды актов, включая законодательные.

Законодательный акт – федеральный конституционный закон, федеральный закон (кодекс), закон субъекта Российской Федерации, обладающий высшей юридической силой, распространяющийся на неопределенный круг лиц, принятый законодательным органом Российской Федерации (субъекта Российской Федерации), регулирующий наиболее важные сферы общественных отношений.

Муниципальный нормативный акт – решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, принятое органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила на территории муниципального образования.

Нормативный правовой акт органа исполнительной власти обладает всеми признаками правового акта и имеет нормативный характер (устанавливает общеобязательные правила поведения), принимается и действует строго в соответствии с компетенцией издавшего его органа. Его главный отличительный признак – подзаконность. Сфера действия НПА федерального органа исполнительной власти – вся территория Российской Федерации (*далее также* – РФ), НПА органа исполнительной власти субъекта РФ – территория соответствующего субъекта РФ. При издании нормативных правовых актов действует одна из презумпций административного права – презумпция правильности правового акта, принятого органом государственной власти. Предполагается, что акт принят и издан с соблюдением всех юридических требований и обязателен для своих адресатов, поэтому он подлежит применению до его отмены или признания недействующим.

1.3. Антикоррупционная экспертиза (анализ) НПА может проводиться в виде:

- первичной экспертизы (анализа) НПА на коррупциогенность;
- специализированной (предметной) экспертизы НПА на коррупциогенность;
- анализа коррупционных практик в применении НПА;

– иных, определяемых спецификой предмета правового регулирования и задачами антикоррупционной экспертизы (анализа) НПА, способов (технологий) выявления и предотвращения положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

При наличии технологий проведения каждого из видов антикоррупционной экспертизы может быть обеспечено их совместное, согласованное проведение как **системной, комплексной антикоррупционной экспертизы** действующих нормативных правовых актов и их проектов.

1.4. Первичная экспертиза (анализ) НПА на коррупциогенность экспертиза (анализ) коррупциогенности НПА состоит в выявлении и предотвращении, прежде всего, **типичных коррупционных факторов**.

К типичным коррупционным факторам относятся коррупционные факторы, наиболее часто встречающиеся в НПА независимо от предмета их регулирования и безусловно или с высокой степенью вероятности способствующие проявлениям коррупции.

Типичные коррупционные факторы, представленные в Методике, выделены по результатам экспертного обсуждения с привлечением представителей (экспертов и специалистов) всех известных организаций, занимающихся исследованием проблемы коррупциогенности НПА.

Обязательное условие признания правовой формулы или дефекта норм типичным коррупционным фактором – наличие или возможность появления использующих его коррупционных практик, проявлений коррупции.

Типичные коррупционные факторы также подтверждены в ходе апробации Памятки (методики) эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта.

Специализированная (предметная) экспертиза НПА на коррупциогенность может состоять в выявлении коррупционных факторов, специфичных для определенной сферы правового регулирования.

Анализ коррупционных практик в применении НПА может состоять в выявлении в определенной сфере правового регулирования используемых в коррупционных целях решений и действий (коррупционных практик) и установлении их предпосылок в регулирующих эту сферу деятельности НПА.

1.5. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА – описание процедуры (технологии), обеспечивающей дос-

товерное выявление **типичных коррупционных факторов** и иных типичных проявлений коррупциогенности (*далее также* – типичных коррупционных факторов).

Цель применения Методики – снижение (преодоление) коррупциогенности НПА за счет устранения выявленных типичных коррупционных факторов путем коррекции (удаления) содержащих их норм.

Выделение из всего массива возможных правовых предпосылок коррупции типичных коррупционных факторов позволяет сделать работу по снижению (устранению) коррупциогенности НПА более целенаправленной и эффективной.

Это означает, однако, что Методика не решает всех проблем снижения коррупциогенности НПА. Она способствует выявлению и устранению именно **типичных** коррупционных факторов. В этом ее самостоятельное значение и основание для самостоятельного применения. Она помогает устранить наиболее часто встречающиеся правовые предпосылки коррупции.

Проведение системной (комплексной) антикоррупционной экспертизы НПА предполагает разработку и иных технологий (методик): для проведения специализированных экспертиз коррупциогенности, анализа существующих коррупционных практик и иных возможных способов выявления положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

Методика, тем не менее, предполагает, что специалист или эксперт, проводящий анализ (экспертизу), должен, опираясь на свой опыт, выявлять и предотвращать и иные коррупционные факторы, не обнаружившие себя ранее как типичные.

Применение Методики может поддерживаться правовым установлением признанных **типичных** коррупционных факторов, например, в положении о первичной экспертизе (анализе) коррупциогенности НПА.

1.6. Формы и результаты первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА. Первичный анализ (экспертиза) коррупциогенности НПА (так же, как и в целом антикоррупционная экспертиза НПА) должен проводиться в трех взаимосвязанных формах: как первичный анализ коррупциогенности НПА его разработчиками; внутренняя первичная экспертиза коррупциогенности НПА; внешняя первичная экспертиза коррупциогенности НПА.

А) Первичный анализ коррупционности НПА

проводится разработчиками проекта НПА непосредственно в ходе его разработки – при формулировке его концепции, структуры, конкретных норм.

Непосредственной целью первичного анализа коррупционности НПА в этом случае является самоконтроль разработчиков – недопущение ими появления в тексте НПА типичных коррупционных факторов.

Результатом первичного анализа коррупционности НПА должны стать подтверждение в пояснительной записке или в ином сопроводительном документе к вносимому НПА проведенной работы по первичному анализу коррупционности НПА и вывод об отсутствии в нем типичных коррупционных факторов: *«Проект НПА типичных коррупционных факторов не содержит»*.

Без наличия такого заверения проект НПА не должен приниматься к рассмотрению.

В исключительных случаях, когда разработчик не может предложить норму, не содержащую выявленного типичного коррупционного фактора, в пояснительной записке должен быть указан этот типичный коррупционный фактор, содержащая его норма и причины, вызывающие затруднения в его устранении.

Б) Внутренняя первичная экспертиза коррупционности НПА

проводится специалистами структурных подразделений, органов власти, отвечающих за контроль качества НПА (правовых и юридических отделов, управлений, служб, комиссий, органов власти).

Целью внутренней первичной экспертизы коррупционности НПА является контроль – выявление и устранение допущенных разработчиками ошибок: незамеченных или намеренно включенных в проект НПА типичных коррупционных факторов.

Целью также может быть выявление типичных коррупционных факторов в действующем нормативном правовом акте.

Результатом внутренней первичной экспертизы коррупционности НПА должно стать заключение (в составе заключения по общей правовой экспертизе или в дополнение к нему или в виде самостоятельного заключения) о наличии/отсутствии в НПА типичных коррупционных факторов.

Проект НПА, в котором обнаружены типичные коррупционные факторы, должен направляться на доработку с целью их устранения.

Для устранения типичных коррупционных факторов, выявленных в действующем нормативном правовом акте, в установленном порядке разрабатывается нормативный правовой акт о внесении в него необходимых изменений.

В) Внешняя первичная экспертиза коррупционности НПА

проводится

– специалистами объединений граждан, их организаций, интересы которых затрагиваются данным НПА, заинтересованных в снижении коррупционности НПА;

– внешними (независимыми) экспертами (экспертными организациями).

Она может проводиться:

– по инициативе (заказу): органа власти, разрабатывающего, разработавшего или принявшего (издавшего) НПА; граждан, их объединений, организаций, интересы которых затрагиваются данным НПА, заинтересованных в снижении коррупционности НПА;

– по собственной инициативе независимых экспертов, их организаций.

Целями внешней первичной экспертизы коррупционности НПА могут быть:

– дополнительный контроль результативности первичного анализа и внутренней экспертизы коррупционности НПА;

– устранение типичных коррупционных факторов в интересах ликвидации возникающих благодаря их наличию административных барьеров, обременений, возможностей недобросовестной конкуренции.

Результатом внешней первичной экспертизы коррупционности НПА должно стать заключение о наличии/отсутствии в НПА типичных коррупционных факторов (заключение по результатам первичной экспертизы коррупционности НПА).

Заключение должно быть рассмотрено в установленном для каждого из указанных выше случаев порядке органом власти, разрабатывающим или принявшим (утвердившим) НПА.

1.7. Задачами первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА являются:

1) выявление в НПА типичных коррупционных факторов;

2) рекомендации по устранению типичных коррупционных факторов путем устранения или коррекции содержащих их норм и/или НПА в целом;

3) рекомендации по включению в НПА превентивных антикоррупционных норм.

1.8. Для достижения перечисленных целей и задач в Методике используются следующие инструменты анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА:

1) основные правила проведения анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА;

2) типология коррупционных факторов;

3) таблица типичных коррупционных факторов (далее также – Таблица);

4) описание типичных коррупционных факторов, позволяющее обнаружить их в тексте нормативного правового акта;

5) указание на возможные коррупционные действия и последствия наличия в НПА типичного коррупционного фактора.

1.9. Применение Методики включает:

1) проведение первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА;

2) подготовку заключения по результатам первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА;

3) представление заключения по результатам первичного анализа (экспертизы) в орган государственной власти или местного самоуправления, принявший (утвердивший) или разрабатывающий нормативный правовой акт.

При проведении первичного анализа коррупциогенности проекта нормативного правового акта его разработчиками применение Методики предполагает одновременно формулировку норм, исключающих типичные коррупционные факторы.

При необходимости и с учетом существующего порядка разработки НПА специалисты и эксперты, осуществляющие внутреннюю и внешнюю экспертизу коррупциогенности НПА, могут наряду с общей рекомендацией по устранению коррупционных факторов предложить решения по устранению/коррекции выявленных коррупциогенных норм.

И.10. Методика может применяться равным образом для анализа коррупционности как уже принятых нормативных правовых актов, так и их проектов. Очевидно, что эффективность первичного анализа (экспертизы) повышается, а затраты на антикоррупционную корректировку правовых норм минимальны в случае, если анализируется проект нормативного правового акта.

И.11. Наиболее актуален анализ тех НПА, которые формулируют полномочия органов государственной (преимущественно исполнительной) власти во взаимоотношениях с гражданами и организациями, физическими и юридическими лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий.

Субъектом осуществления полномочий может признаваться государственный (муниципальный) орган, государственный (муниципальный) служащий, должностное лицо, иное уполномоченное лицо. Если не оговорено иное, в тексте Методики для ее целей эти выражения употребляются как синонимы.

И.12. Правовые и организационные условия применения Методики.

Массовое и эффективное применение Методики предполагает правовое установление порядка организации, проведения и применения результатов первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА, определяющего:

- а) обязательность его (ее) проведения
 - разработчиками проектов НПА в рамках исполнения ими их полномочий и должностных обязанностей по разработке НПА;
 - в порядке контроля и мониторинга должностными лицами, структурными подразделениями, органами власти, обеспечивающими качество НПА и контроль качества НПА (их проектов) и его применения в рамках их полномочий и должностных обязанностей;
- б) перечень типичных коррупционных факторов, выявление которых должен обеспечить первичный анализ (экспертиза) коррупционности НПА;
- в) координацию первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА с другими направлениями (видами) антикоррупционной экспертизы НПА (специализированной экспертизой коррупционности НПА; анализом коррупционной практики и др.), если предполагается их проведение;

г) порядок привлечения внешних экспертов для проведения внутренней первичной экспертизы коррупционности НПА;

д) порядок информирования о планируемых экспертизах коррупционности НПА объединений граждан и их организаций, чьи права и законные интересы затрагиваются соответствующими НПА или их проектами;

е) порядок рассмотрения и учета результатов первичной экспертизы коррупционности НПА, проведенной гражданами, их объединениями, организациями, экспертами и экспертными организациями, интересы которых затрагиваются данным НПА, заинтересованными в снижении коррупционности НПА, в том числе по собственной инициативе;

ж) требования к оформлению результатов первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА;

з) порядок обсуждения результатов первичной экспертизы коррупционности НПА;

и) порядок подготовки и принятия решений о внесении изменений в разрабатываемые проекты и в действующие НПА, устраняющих выявленные коррупционные факторы.

На переходный период (*внедрение первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА в практику нормотворческой деятельности и мониторинг правоприменения; проведение первичной экспертизы коррупционности действующих нормативных правовых актов*) целесообразно предусмотреть также дополнительные организационные условия проведения первичной экспертизы коррупционности НПА:

— утверждение ответственных и формирование специализированных структурных подразделений и рабочих органов для организации работ по проведению первичной экспертизы коррупционности в отношении как проектов, так и действующих НПА;

— разработку плана работ по ликвидации коррупционности действующих НПА;

— подготовку специалистов для проведения первичной экспертизы коррупционности НПА.

II. Основные правила первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов и их проектов

II.1. Эффективность первичного анализа (экспертизы) НПА определяется его системностью, достоверностью и проверяемостью его результатов.

Для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов первичного анализа (экспертизы) НПА необходимо соблюдать следующие правила.

II.2. Первичный анализ (экспертиза) коррупционности каждой нормы НПА и изложение его (ее) результатов необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности типичных коррупционных факторов, предложенных в Таблице типичных коррупционных факторов и разделе III Методики.

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.

В перспективе такое единообразие может быть обеспечено нормативным правовым актом (федеральным законом или указом или распоряжением Президента Российской Федерации), придающим правовой статус основным требованиям Методики, прежде всего составу и последовательности изложения типичных коррупционных факторов.

II.3. 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.

В соответствии с этим правилом может быть выполнено и заключение по результатам первичной экспертизы коррупционности

сти НПА. В этом случае в отношении каждой коррупциогенной нормы указываются в последовательности, предусмотренной Таблицей, все выявленные в этой норме типичные коррупционные факторы.

II.4. 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

Для исполнения этого правила и последующей проверки достоверности первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности, в том числе внешними экспертами, необходимо отмечать в Таблице против каждого из типичных коррупционных факторов норму (раздел, статью, часть, пункт, подпункт, абзац), в которой он обнаружен.

В соответствии с этим правилом может быть выполнено и заключение по результатам первичной экспертизы коррупциогенности НПА. В этом случае в последовательности, предусмотренной Таблицей, для каждого выявленного типичного коррупционного фактора указываются все нормы, в которых он обнаружен.

Если заключение выполнено в соответствии с предыдущим правилом (II.3), Таблица, заполненная в соответствии с настоящим правилом, прилагается к заключению.

II.5. 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.

II.6. Типичный коррупционный фактор необходимо увязать с основанными на нем проявлениями коррупции.

Наличие типичного коррупционного фактора по определению предполагает возможные коррупционные последствия, в том числе указанные в Уголовном кодексе Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – соответственно УК РФ, КоАП РФ) деяния, сопровождающиеся возможностью извлечения ненадлежащей выгоды (злоупотребление служебным

II. Основные правила первичного анализа коррупционности НПА

положением, вымогательство, взятка, подкуп, сговор, предоставление необоснованных преимуществ, бездействие и др.).

Эти последствия указаны в описании типичных коррупционных факторов в разд. III Методики. Они же, как минимум, должны быть отмечены при указании на наличие коррупционного фактора в заключении по результатам анализа (экспертизы).

В заключение по результатам первичной экспертизы коррупционности НПА с целью разъяснения этих последствий, дополнительного обоснования опасности сохранения выявленных коррупционных факторов могут включаться ссылки на конкретные коррупционные практики или возможные схемы их использования для извлечения ненадлежащей выгоды.

Первичный анализ (экспертиза) коррупционности НПА не предполагает обязательную оценку объема коррупционных последствий выявленных коррупционных факторов и описание конкретных, основанных на них коррупционных практик. Такая работа может выполняться, если первичный анализ (экспертиза) коррупционности НПА осуществляется совместно с анализом существующих коррупционных практик. Совместное проведение этих двух видов антикоррупционной экспертизы НПА может быть обязательным, например, если эта экспертиза проводится в отношении базовых для той или иной сферы правового регулирования законов с целью изменения их редакции или замены.

II.7. 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.

Рекомендации по устранению типичных коррупционных факторов в рамках заключения по результатам первичной экспертизы коррупционности НПА состоят в выводе о необходимости устранения или коррекции содержащих их норм, внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт, отмены нормативного правового акта, отклонения или доработки в той связи проекта нормативного правового акта.

Первичная экспертиза коррупциогенности НПА, проводимая в соответствии с Методикой, не предполагает формулировку норм изменяющих и дополняющих НПА. Однако эксперт может предложить некоторые изменения и дополнения, а также антикоррупционные формулировки норм с тем, чтобы разъяснить коррупциогенность анализируемых норм.

II.8. Первичная экспертиза коррупциогенности НПА должна проводиться, как правило, двумя и более экспертами (специалистом и экспертом) независимо друг от друга.

Формализованность предлагаемой настоящей Методикой типологии коррупционных факторов позволяет сопоставить результаты экспертизы нескольких экспертов и убедиться в ее полноте, непредвзятости и достоверности.

II.9. Целесообразно, чтобы один из экспертов (и/или специалистов) был компетентен в области применения НПА.

Эксперт (специалист) должен использовать как общетеоретические и специальные познания, так и знание практики применения законодательства и подзаконных актов. Для детального изучения действующей практики эксперту (специалисту) рекомендуются обращение к средствам массовой информации, Интернет-источникам, консультации в государственных органах (в том числе выполняющих функции контроля и надзора), общественных и саморегулируемых организациях.

Полезно использовать предварительный анализ сложившейся коррупционной практики и действующих коррупционных схем. Это позволит выявить не только типичные, но и специфические, характерные для данной сферы деятельности, коррупционные факторы.

II.10. Эксперт (специалист) в ходе экспертизы (анализа) и при подготовке заключения (вывода) по ее (его) результатам должен избегать перехода от первичной экспертизы (анализа) 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, под-

II. Основные правила первичного анализа коррупционности НПА

меняют антикоррупционную экспертизу другими проблемами правовой экспертизы, качества НПА.

Основное значение Методики состоит в том, что она позволяет избежать подмены первичного анализа (экспертизы) коррупционности НПА другими проблемами их качества, целесообразности тех или иных их норм.

Соблюдению этого правила способствует строгое следование правилам II.3 и II.4.

II.11. Выявленные в ходе анализа нетипичные коррупционные факторы указываются в заключении по результатам экспертизы коррупционности НПА и подлежат устранению в том же порядке, что и коррупционные факторы, признанные типичными.

III. Типичные коррупционные факторы нормативных правовых актов и их проектов

Ниже приводятся типичные коррупционные факторы, изложение которых подчинено единой схеме. Название коррупционного фактора раскрывается в его формулировке, даются рекомендации по обнаружению этого фактора, перечисляются возможные коррупционные действия и последствия. Коррупционный фактор, как правило, иллюстрируется примером его проявления из действующего нормативного правового акта.

Типичные коррупционные факторы можно условно поделить на две большие группы. Первая группа – общие факторы, одинаково применимые как к законодательным актам, так и к подзаконным НПА (факторы 1–7, 10–19), вторая группа – факторы, отражающие специфику НПА как актов подзаконного регулирования (факторы 8 и 9).

Типичные коррупционные факторы сгруппированы также в категории сообразно различным аспектам проводимого анализа коррупциогенности: факторы, связанные с реализацией властных полномочий в качестве дискреционных (А); факторы, связанные с наличием правовых пробелов (Б); факторы системного характера (В). Отдельно выделены проявления коррупциогенности (Г).

Оценивая нижеизложенные факторы, специалист или эксперт должен определить реальную степень возможности использования выявленных характеристик нормативных формул для совершения коррупционных действий должностными лицами.

А. Типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти

Изложенные типичные коррупционные факторы характеризуют наделение органа (должностного лица) полномочиями, которые он способен использовать по собственному усмотрению (дискреционные полномочия). В механизме действия данных коррупционных

факторов заложены те или иные отклонения при реализации дискреционных полномочий.

Задача эксперта состоит в оценке адекватности этих полномочий, их корреспонденции (связи) праву заявителя. Иными словами, нужно оценить свободу усмотрения чиновника, которая в антикоррупционной экспертизе признается предпосылкой коррупции.

1. Широта дискреционных полномочий

Исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенной свободы усмотрения должностных лиц (административное усмотрение). Именно поэтому органы государственной (муниципальной) власти и их должностные лица обладают некоторыми дискреционными полномочиями, позволяющими действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств.

Коррупциогенным признается необоснованное расширение дискреционных полномочий. Существуют сегменты управленческой деятельности, в которых необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения государственного (муниципального) служащего. К таким сегментам прежде всего относятся:

1. Сроки принятия решения. Поскольку нередко бывает трудно точно определить срок, в который служащий обязан принять решение в отношении физического или юридического лица, либо срок совершения того или иного административного действия, постольку обычно применяется формула «в течение» или «не позднее». Коррупциогенность повышается с увеличением продолжительности таких сроков или установлением широкого временного диапазона, а также при отсутствии срока.

2. Условия (основания) принятия решения. У служащего всегда есть право выбора как минимум из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). При этом наиболее коррупциогенна ситуация, когда НПА предоставляет несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения. В идеале условия выбора того или иного варианта решения (действия или бездействия) должен фиксировать закон, а не НПА органа исполнительной власти.

3. Параллельные полномочия. Порождает коррупциогенность установление дублирующих полномочий разных государственных слу-

жащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов (например, федерального и регионального уровня), а также ответственности нескольких государственных служащих за одно и то же решение. Оценка избыточности усмотрения служащего в каждом конкретном случае связана с оценкой эффективности управленческого процесса – эксперт оценивает, действительно ли необходимы все предусмотренные в НПА согласования (визы), не концентрируется ли бесконтрольное принятие решения в одних руках и т.д.

Понизить коррупциогенность и «торговлю визами» способно закрепление принципа «одного окна» – когда получать необходимые согласования для вынесения окончательного решения должен ответственный орган власти, а не заявитель.

Пример 1 (законодательный акт)

Патентный закон Российской Федерации от 23 сентября 1992 года № 3517-1, ст. 21:

«О положительном результате формальной экспертизы и дате подачи заявки на изобретение заявитель уведомляется незамедлительно после завершения формальной экспертизы».

Пример 2 (подзаконный акт)

Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, утвержденные приказом Федеральной антимонопольной службы от 2 февраля 2005 года № 12, п. 2.30:

«На основании решения Комиссии в соответствии со статьей 12 Закона о конкуренции выдается предписание. В предписании должны быть указаны конкретные требования, предусмотренные статьей 12 Закона о конкуренции, и разумные сроки исполнения».

2. Определение компетенции по формуле «вправе»

Многие нормативные правовые акты определяют компетенцию органа власти при помощи 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.

III. Типичные коррупционные факторы НПА и их проектов

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 как 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).

Пример 1 (законодательный акт)

Закон РФ от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», ст. 29:

«Органы службы занятости при необходимости могут оплачивать стоимость проезда (до места обучения и обратно) и расходы, связанные с проживанием граждан, направленных органами службы занятости на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в другую местность».

Пример 2 (подзаконный акт)

Порядок лицензирования видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, утвержденный приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 16 марта 2005 года № 05-3/пз-н, п. 6.9:

«Лицензия может быть аннулирована лицензирующим органом в следующих случаях:

неоднократное нарушение в течение 1 года профессиональными участниками рынка ценных бумаг законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, в том числе нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг;

неоднократное нарушение в течение 1 года профессиональными участниками рынка ценных бумаг требований, предусмотренных статьями 6 и 7 (за исключением пункта 3 статьи 7) Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

неуплата государственной пошлины за предоставление лицензии в течение 3 месяцев с даты принятия лицензирующим органом решения о выдаче лицензии;

*аннулирование или отзыв лицензии на осуществление банковских операций — для кредитных организаций;
по инициативе лицензиата».*

3. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права

Когда условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, обременительны настолько, что превышают доступный для субъекта уровень, коррупционные отношения становятся почти неизбежными. Другими словами, данный фактор, в отличие от иных, прямо способствует коррупции. Он проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий. В то же время выявление данного фактора с формальной точки зрения — одна из наиболее трудных экспертных задач. Здесь наблюдается прямая зависимость успешности решения от квалификации эксперта.

Единственный совет специалисту и эксперту, который можно дать в этом случае: не стоит опасаться, что в качестве коррупционной будет представлена норма, которая при последующей оценке не окажется таковой. В данном случае излишняя придирчивость не повредит.

Как правило, обнаружить данный типичный коррупционный фактор в формулировке требований к заявителю можно при анализе

речня документов, подача которых в орган власти необходима для реализации права, оснований для совершения (отказа в совершении) действий органом власти.

Коррупциогенность присутствует, если такой перечень:

1) открытый, то есть не исчерпывающий;

2) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера;

3) содержит расплывчатые, субъективно-оценочные формулировки оснований для отказа (например, представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме).

В последнем случае коррупциогенность можно снизить, если механизм проверки действительности сведений заранее известен и очевиден для заявителя (например, в НПА установлено, что представленные сведения проверяются в течение определенного времени путем запросов информации из государственных органов — налоговой инспекции, милиции и пр.).

Пример 1 (законодательный акт)

Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», ст. 16:

«Указанные разрешения выдаются федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг при соблюдении следующих условий:

если осуществлена государственная регистрация выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг российского эмитента;

если ценные бумаги российского эмитента включены в котировальный список хотя бы одной фондовой биржи;

если количество ценных бумаг российского эмитента, размещение или обращение которых предполагается за пределами Российской Федерации, в том числе посредством размещения в соответствии с иностранным правом ценных бумаг иностранных эмитентов, удостоверяющих права в отношении таких ценных бумаг, не превышает норматив, установленный нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг;

если договор, на основании которого осуществляется размещение в соответствии с иностранным правом ценных бумаг иностранных эми-

тентов, удостоверяющих права в отношении акций российских эмитентов, предусматривает, что право голоса по указанным акциям осуществляется не иначе как в соответствии с указаниями владельцев упомянутых ценных бумаг иностранных эмитентов;

если соблюдены иные требования, установленные федеральными законами».

Пример 2 (подзаконный акт)

Стандарты эмиссии ценных бумаг и регистрации проспектов ценных бумаг, утвержденные приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 16 марта 2005 года № 05-4/пз-н, п. 2.4.16:

«Решение об отказе в государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг может быть принято регистрирующим органом по следующему основанию – внесение в проспект ценных бумаг или решение о выпуске (дополнительном выпуске) ценных бумаг (иные документы, являющиеся основанием для государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) ценных бумаг) ложных сведений либо сведений, не соответствующих действительности (недостовверных сведений)».

4. Злоупотребление правом заявителя

Иногда предоставление заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий, сопровождаемое отсутствием их четкой регламентации после вступления в административное правоотношение, прикрывает на деле возможности дискреционного поведения служащих. Под маркой свободы волеизъявления заявителя чиновнику проще вступать с ним в коррупционные сговоры.

Очевидно, что административное правоотношение, «запуск» той или иной административной процедуры налагают взаимные права и обязанности на обе стороны – орган власти и заявителя. Эти права и обязанности должны быть закреплены в правовой норме.

Пример 1

Проект административного регламента предоставления государственной услуги:

«При желании заявителя устранить препятствия позднее (после подачи документов на лицензирование розничной продажи алкогольной

продукции) путем представления дополнительных или исправленных документов...»

Комментарий

Данной формулировкой заявителю дается альтернатива в поведении (подать документы в надлежащем виде или исправить недочеты после их подачи), которая на практике может использоваться для прикрытия недостатков в работе служащих, ответственных за прием документов, поскольку данная альтернатива влечет различные и не указанные в НПА правовые последствия (в частности, право отказа заявителю в связи с некомплектностью документов может переноситься со стадии приема документов на стадию их содержательного рассмотрения).

Пример 2

Проект административного регламента предоставления государственной услуги:

«Выдача лесорубочного билета и (или) лесного билета может быть приостановлена при поступлении от заявителя письменного заявления о приостановлении регистрации с указанием причин и срока приостановления».

Комментарий

Заявитель получает право приостановить начатую административную процедуру на неограниченный срок. Этому праву заявителя корреспондируют широкие дискреционные полномочия органа власти. Между тем в административной процедуре права заявителя также должны быть урегулированы, иначе говоря, регламентом связываются обе стороны.

5. Выборочное изменение объема прав

Данный коррупционный фактор имеет разнообразные проявления. Закон и подзаконный акт могут самостоятельно или предоставляя соответствующие полномочия должностному лицу устанавливать для граждан и организаций запреты и ограничения либо, напротив, делать для них исключения и предоставлять привилегии. Такие изменения объема прав граждан и организаций могут быть необоснованными, если речь идет о дискреционных полномочиях должностных лиц в этих вопросах. Само по себе изменение объема

прав – один из методов правового регулирования, диктуемый той или иной необходимостью, а потому не может оцениваться с точки зрения коррупционности. Проблема в том, что в отношении власти и граждан запреты и ограничения должны быть обоснованными, адекватными, а льготы и привилегии должны получать именно тем, кому они адресованы.

Коррупциогенным может быть само установление того или иного запрета (например, запрет игорного бизнеса, провоцирующий коррупцию в контролирующих органах), предоставление государственному органу или должностному лицу права устанавливать запреты или привилегии (нормативные или индивидуальные). Именно поэтому данный фактор связан с широтой дискреционных полномочий или подзаконного нормотворчества. Коррупциогенным является любое изменение прав, процедура реализации которого становится зависимой от усмотрения чиновника.

Оценка объема изменения прав с точки зрения коррупционности требует высокой квалификации специалиста и эксперта. Этот типичный коррупционный фактор почти всегда встречается в сочетании с другими – такими, как определение компетенции по формуле «вправе», широта дискреционных полномочий, возложенные требования к лицу, юридико-лингвистическая коррупциогенность.

Пример 1

Земельный кодекс РФ, ст. 99:

«На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность».

Пример 2

Водный кодекс РФ 1995 года (утратил силу), ст. 105:

«Проектирование и строительство прямоточных систем технического водоснабжения, как правило, не допускаются. Проектирование и строительство таких систем разрешаются в исключительных случаях при положительном заключении государственной экспертизы на предпроектную и проектную документацию и государственной экологической экспертизы».

6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества

Наличие этого типичного коррупционного фактора проявляется в возможности регламентации некоторых важных вопросов подзаконными нормативными актами — постановлениями Правительства, ведомственными и локальными актами. В некоторых случаях это оправданно; однако важно, чтобы границы такого нормотворчества и его существенные условия определялись при этом законом и статутным актом. В противном случае возможности подзаконного нормотворчества реализуются как широкие дискреционные полномочия со всей присущей им коррупциогенностью.

Часто речь идет не только о детализации норм закона, разъяснении порядка их применения, но и о принятии органом власти собственных правовых актов (о порядке работы с обращениями граждан и юридических лиц, о проведении конкурса и пр.). Зачастую они противоречат федеральным законам и законам субъектов РФ. Закон, оставляя регулирование отношений органу исполнительной власти, провоцирует его на создание условий, удобных для него самого, и не для граждан и юридических лиц. Среди таких условий часто присутствуют коррупциогенные нормы.

Этот типичный коррупционный фактор может быть выявлен в полной степени, когда специалист или эксперт не ограничивается текстом анализируемого НПА, но проверяет и подзаконный акт, принятый на его основе. При этом необходимо оценить и содержание, и форму акта.

Кроме того, законодательный акт, как и НПА органа исполнительной власти, может предусматривать широкие возможности локального нормотворчества (принятие собственных правовых актов государственными и муниципальными, а также негосударственными организациями). Свобода локального нормотворчества может свидетельствовать о невыполнении органом власти собственных регулирующих функций, что позволяет организациям принимать свои правовые акты. А коррупциогенные локальные акты провоцируют неправомерные действия.

Обычно на наличие данного типичного коррупционного фактора указывают содержащиеся в тексте НПА бланкетные нормы.

Пример

Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», ст. 22:

«Продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли осуществляется в соответствии с правилами, установленными организатором торговли».

Комментарий

Указанной нормой легализуется локальное нормотворчество различных организаторов торговли, что в итоге может привести к различиям в правилах продажи государственных и муниципальных акций. Это создает предпосылки для проведения уполномоченными государственными служащими «конкурса» среди организаторов торговли (с целью вступления в коррупционные отношения как по поводу выбора того или иного организатора торговли, так и в последующих приватизационных сделках).

7. Юрико-лингвистическая коррупциогенность

Любой нормативный правовой акт должен строиться с позиции общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка. Перед экспертом (специалистом) не ставится задача проведения лингвистической экспертизы, он должен оценить качество нормы в части, связанной с возможными коррупциогенными проявлениями.

Создает коррупциогенность использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки и пр. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может исказить смысл положений законов и даже Конституции.

Все эти недочеты лингвистического характера способны привести к серьезным негативным последствиям, поскольку то или иное положение в силу своей двусмысленности, неясности и недостаточной определенности может трактоваться неоднозначно, что позволяет чиновнику варьировать свое усмотрение и повышает вероятность произвольного применения нормы, то есть расширяет дискреционные полномочия чиновника. Особенно недопустимы неопределенные нормы, устанавливающие юридическую ответственность.

Можно привести в качестве иллюстрации значения юридической техники и языка известную всем по детской литературе формулу «казнить нельзя помиловать», смысл которой и результат применения зависят от выбора места для запятой.

Пример

Федеральный закон от 2 января 2000 года № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», ст. 25:

«Владелец некачественных и опасных пищевых продуктов, материалов и изделий обязан представить в орган государственного надзора и контроля, вынесший постановление об их утилизации или уничтожении, документ либо его заверенную в установленном порядке копию, подтверждающие факт утилизации или уничтожения таких пищевых продуктов, материалов и изделий».

Комментарий

Это довольно распространенный случай, особенно в отношениях заявительного характера: от лица, подающего документы, требуется «заверить их подлинность в установленном порядке». Такая формула создает иллюзию того, что в России имеется некий общий нормативный акт, в котором изложены правила подтверждения подлинности каждого вида документов, или хотя бы требования к документам излагаются в каждом отраслевом НПА. На самом деле требования к заверению подлинности документов значительно различаются в зависимости от целей их предоставления, принимающего органа власти и т.п. — это может быть проставления апостиля, нотариального заверения, заверения органом власти, самим хозяйствующим субъектом или возможность сличения копии с предъявленным оригиналом. Соответственно под заверением подлинности в установленном порядке можно понимать самые разнообразные действия, которые без соответствующего пояснения в нормативном тексте поощряют свободу усмотрения органа власти.

8. Принятие НПА органа исполнительной власти «сверх компетенции»

Деятельность органа исполнительной власти по любым направлениям, в том числе и по принятию нормативных правовых актов, основана на компетенции этого органа. Орган не вправе выходить

за рамки своей компетенции, которой он наделен в статутном акте (положении, уставе и пр.). Компетенция некоторых органов может устанавливаться непосредственно в законе. Споры о компетенции государственных органов решает Конституционный Суд РФ (между федеральными органами государственной власти, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации). Следует иметь в виду, что разграничение компетенции органов, особенно внутри Федерации, довольно подвижно и постоянно меняется. Этот процесс иллюстрируют Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (с многочисленными изменениями) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ: «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Принятие НПА «сверх компетенции» — это подзаконное регулирование вопроса, который должен регулироваться либо на уровне закона, либо подзаконными актами других органов. Если такой НПА содержит коррупциогенные нормы, это позволяет должностному лицу, служащему извлекать «ренту» из реализации тех полномочий, за которые он ответственности не несет, или же предлагать более быстрые «платные» услуги взамен порядка, установленного другим актом.

Для обнаружения данного коррупционного фактора эксперту необходимо проанализировать статутный акт, определяющий компетенцию органа исполнительной власти (закон, положение об органе) в установленной сфере, после чего оценить, насколько принятие анализируемого НПА (отдельных его норм) соответствует полномочиям органа. Принятие НПА «сверх компетенции» может сочетаться с другими коррупционными факторами, в частности с нормативными коллизиями.

Пример

Федеральный закон от 14 апреля 1995 года № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», ст. 5:

«В области государственного регулирования тарифов Правительство Российской Федерации или федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов... осуществляет в установленном порядке согласование решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов».

На этом основании Федеральная служба по тарифам издала приказ от 7 декабря 2004 года № 236-э «Об утверждении порядка согласования решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов об установлении тарифов, превышающих предельный уровень, установленный федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов».

Комментарий

В ст. 5 Федерального закона говорится о совершении действий, а не осуществлении нормотворческих полномочий. Во всяком случае, в норме закона не говорится о том, что Правительство или федеральный орган исполнительной власти разрабатывают порядок совершения этих действий, они их совершают в уже установленном порядке. Таким образом, Федеральная служба по тарифам вышла за пределы своей компетенции, приняв собственный нормативный акт по данному вопросу. Здесь же стоит отметить фактор «предкоррупционного» свойства — предоставление альтернативных нормотворческих полномочий Правительству и органу исполнительной власти.

Коррупционный фактор принятия НПА «сверх компетенции» в ряде случаев довольно легко диагностировать. Например, когда закон предписывает урегулировать тот или иной вопрос отраслевым законом, который пока не принят. Орган исполнительной власти, заполняя пробел, принимает собственный нормативный правовой акт. Так было с п. 1 ст. 51 ГК РФ («Юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, определяемом законом о государственной регистрации юридических лиц»): до принятия Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» действовало Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, утвержденное Указом Президента РФ от 8 июля 1994 года № 1482. Хотя Президент РФ не относится к органам исполнительной власти, его акты носят подза-

конный характер. Так было с п. 6 ст. 113 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) («Правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий определяется настоящим Кодексом и законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях»): до принятия Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» статус федеральных унитарных предприятий был определен в распоряжении Мингосимущества России от 2 февраля 1999 года «Об утверждении Устава (примерного) федерального государственного унитарного предприятия».

9. Заполнение законодательных пробелов при помощи НПА органа исполнительной власти

Пробелы в законодательном регулировании довольно легко устранить путем принятия подзаконного акта, и этому соблазну органы исполнительной власти часто поддавались в период становления нового российского законодательства. Таким путем сформировалось в свое время и «указное» право Президента, когда подзаконными актами часто вводили новые для России нормы и конструкции. Происходит это и в настоящее время. Так, основные положения Указа Президента РФ от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» вошли в текст статьи 18 «Требования к служебному поведению гражданского служащего» Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Часто этот временный и вынужденный шаг продиктован длительностью законодательного процесса. Имея в виду положительный эффект восполнения пробелов законодательства, когда субъекты правоприменения получают нормы, которыми они могут руководствоваться, нельзя упускать и коррупционный аспект этого явления.

Путем подзаконного регулирования устанавливаются новые обязательные правила поведения, которые в условиях отсутствия закона фактически становятся единственным и высшим по юридической силе источником регулирования общественных отношений. Причем регулироваться могут даже вопросы, которые должны составлять исключительный предмет закона, а не подзаконного акта. Учитывая пре

змпцию правильности акта, на основе регулирующего пробел НПА до его отмены может состояться множество коррупционных сделок.

Для обнаружения данного типичного коррупционного фактора необходимо изучить правовое регулирование вопроса и оценить его полноту, что требует от эксперта обращения к широкому кругу нормативных источников.

Комментарий

Статьей 120 (п. 3) ГК РФ установлено, что особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. Закона о государственных учреждениях не существует. Имеет место законодательный пробел, который заполняется подзаконными актами и (в отличие от приведенных выше примеров принятия актов «сверх компетенции») на вполне легальной основе. Так, на основе ст. 120 ГК РФ действует приказ Министерства социальной защиты населения РФ от 5 сентября 1995 года № 211 «Об утверждении примерных уставов и порядке работы с уставами подведомственных министерству предприятий и учреждений».

Б. Типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов

Приводимые в данной группе типичные коррупционные факторы связаны с наличием правового пробела – недостатка в правовом регулировании.

Пробел может образовываться как в случае уклонения НПА от регулирования, так и при невключении в текст НПА превентивных антикоррупционных норм, регулирующих ответственность государственных (муниципальных) служащих за правонарушения и порядок осуществления контроля за их деятельностью.

Первый из приводимых ниже типичных коррупционных факторов имеет общий характер, остальные – частные случаи наличия пробела.

10. Наличие пробела в правовом регулировании

Этот типичный коррупционный фактор выражается в отсутствии регулирования. Пробел создает возможность его произвольного восполнения на практике.

Коррупциогенность появляется, когда в нормативном правовом акте отсутствуют нормы статутного характера (если они должны быть), нормы, касающиеся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции и т.д. Такое отсутствие создает возможность для произвольной трактовки нерегулируемой сферы со стороны должностных лиц, государственных (муниципальных) служащих и совершения ими действий по собственному усмотрению.

Для обнаружения пробела в регулировании от эксперта требуется системный подход к НПА. Следует, например, проверить, как реализуются в дальнейших нормах цели и задачи НПА, закрепленные в его вводной части или первых статьях, все ли они раскрываются и детализируются.

Комментарий

Если НПА посвящен государственному регулированию определенно-го блока общественных отношений, то необходимо проследить, чтобы во всем тексте НПА раскрывалось понятие государственного регулирования, которое включает как минимум два вида действий со стороны государства и его органов: установление правил поведения и осуществление контроля за выполнением предъявляемых требований.

Поэтому каждое нормативное требование, предъявляемое к участнику отношений, должно быть подкреплено нормами о порядке государственного контроля за его соблюдением. В противном случае выполнение указанных требований не будет контролироваться вообще или будет контролироваться в произвольном порядке, что создает основу для коррупционных нарушений.

11. Отсутствие административных процедур

Коррупциогенность понижается, если существует четкий порядок принятия решения (административные процедуры). Таким образом, упорядочить осуществление полномочий органами власти можно при введении административных процедур – нормативно установленных порядка и сроков осуществления действий. Существуют процедуры принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля и др.

В идеале административные процедуры должны содержаться в законодательном акте, а не регулироваться на подзаконном уровне. Порядок и сроки (административные процедуры) составляют часть регулирования (процессуальное право), которая не менее принципиальна, чем нормы материального права. Поэтому неоправданно и их частое изменение. Однако при отсутствии административных процедур в законе они могут закрепляться в НПА органа исполнительной власти.

Комментарий

Необходимо иметь в виду, что федеральные органы исполнительной власти должны разрабатывать собственные административные регламенты в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Административные процедуры составляют содержание административных регламентов.

12. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур

Осуществление некоторых видов полномочий (в частности, разрешительных) предполагает наличие нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права (приобретения или аренды объекта государственной (муниципальной) собственности, права заключения договора на поставку товара для государственных нужд и пр.). Но выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным. Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве «торги» (аукционы и конкурсы), способно снизить вероятность субъективного подхода должностного лица. Таким образом, для преодоления опасных тенденций в государственном и муниципальном управлении рекомендуется применение этого гражданско-правового института.

Как правило, аукционы и конкурсы в государственном (муниципальном) управлении предполагаются открытыми (закрытость оправдана в случаях, связанных с государственной тайной), то есть принять в них участие может любое лицо. Их отличают такие признаки, как особая процедура подготовки и проведения (заблаговре-

менное извещение о проведении, внесение задатков участниками, специальный порядок проведения), выбор победителя по заранее установленному критерию (максимальная цена, предложение лучших условий), гласность и публикация итогов, коллегиальное решение вопросов – аукционной (конкурсной) комиссией.

Наименьшая степень коррупциогенности присуща открытым аукционам. Конкурсная же процедура более подвержена коррупциогенному влиянию, особенно при формулировании условий конкурса.

Минимальные требования к организации и проведению конкурсов и аукционов определены в статьях 447–449 ГК РФ, они конкретизируются в отраслевых законодательных и подзаконных актах – в Федеральном законе от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», в постановлении Правительства РФ от 12 января 2006 года № 8 «Об утверждении правил проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи» и др.

Регламентация процедур торгов в НПА органов исполнительной власти (если закон это позволяет) может считаться полезной при условии нейтрализации всех иных коррупционных факторов (широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе» и др.). Если же в НПА, которым устанавливается конкурсная процедура, наличествуют другие коррупционные факторы, их действие может только усилиться, причем под прикрытием «демократической» ширмы.

Комментарий

Коррупционные факторы могут обнаруживаться и в нормах, регламентирующих порядок проведения торгов, – в форме завышенных требований, коллизии с другими нормами и пр. Например, согласно Порядку проведения аукционов с целью реализации на внутреннем рынке и государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации необработанных природных алмазов специальных размеров массой 10,8 карата и более, утвержденный приказом Минфина России от 5 июня 2001 года № 42-н (п. 7) к участию в аукционе не допускаются организации: а) находящиеся в состоянии реорганизации, ликвидации или банкротства; б) сообщившие о себе недостоверные сведения; в) не имеющие лицензий на осуществление деятельности по обработке драгоценных камней.

Однако в постановлении Правительства РФ от 26 марта 2001 года № 233 «Об утверждении правил реализации на внутреннем рынке алмазов специальных размеров массой 10,8 карата и более» говорится о том, что к участию в аукционе допускаются российские организации. Таким образом, налицо регулирование торгов, которое допускает коллизии. Более того, установление ограничений на участие в аукционе вообще не должно осуществляться на подзаконном уровне, это задача закона.

13. Отсутствие запретов и ограничений для государственных (муниципальных) служащих в конкретной области деятельности

Имеется в виду отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц, государственных (муниципальных) служащих, занятых в конкретных областях деятельности, наиболее подверженных риску коррупции (управление публичным имуществом, налоговые, таможенные отношения и пр.). Этот фактор по внешним признакам близок к такому фактору, как широта дискреционных полномочий. Такая близость объясняется тем, что в том и другом случаях непозволительно оставлять государственного (муниципального) служащего «один на один» с клиентом, никак не регулируя эти взаимоотношения. Другими словами, в целях антикоррупционной экспертизы дозволительно исходить из «презумпции подверженности чиновника соблазну». А соблазн и появляется зачастую в силу полной самостоятельности выбора вариантов поведения.

Однако в содержательном смысле эти два фактора различны. В данном случае речь идет не столько о жестко определенной административной процедуре, сколько об установлении ряда ограничений и запретов, являющихся нормами материального права. Таким образом, установление запретов и ограничений — задача закона, а не подзаконного акта. Между тем для преодоления коррупциогенности рекомендуется воспроизводить в подзаконном НПА имеющиеся запреты и ограничения (хотя бы путем отсылочной нормы), а также проводить их детализацию в дозволенных законом пределах.

Для этого специалисту или эксперту необходимо обратиться к НПА в рассматриваемой сфере и выявить:

1) наличествуют ли вообще какие-либо ограничения и запреты, обуславливающие возможность приобретения служащим права осуществлять от имени государства деятельность, связанную с финан-

совыми и имущественными отношениями. Ясно, что без закрепления каких-либо условий весьма рискованно допускать осуществление действий служащим в этой сфере;

2) наличествуют ли какие-либо ограничения и запреты для служащего при осуществлении возложенных на него полномочий;

3) если ограничения и запреты закреплены, насколько, по мнению эксперта, они способны повлиять на мотивацию деятельности служащего (хотя бы повысить риск для недобросовестного служащего).

4) каким образом нормативно описана подотчетность служащего, контроль за соблюдением запретов и ограничений, каковы формализованные критерии (и есть ли они вообще) оценки его деятельности.

Комментарий

Почти единственным примером установления ограничений в конкретной области деятельности является Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах», который вводит специальные ограничения и запреты для сотрудников таможенных органов. При этом устанавливаемые ограничения практически полностью идентичны содержащимся в Федеральном законе от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ныне утратил силу).

14. Отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения

Уголовная и административная ответственность должностного лица, государственного (муниципального) служащего могут устанавливаться только законом. Но в законодательных актах, как правило, отсутствуют нормы об ответственности служащего либо законодатель ограничивается общей формулой «несет ответственность в установленном законом порядке». Ответственность государственного (муниципального) служащего и должностного лица часто различается.

Нужно проверить, наличествуют ли в данном законодательном акте или в акте, к которому есть отсылка, меры ответственности за служебные нарушения, нарушения специализированных ограничений и запретов. Меры ответственности должны соответствовать выполняемым полномочиям и установленным для служащего запретам и ограничениям. Эксперт должен соотнести эти нормы с нормами об ответственности в законодательстве о государственной служ

бе, специальными нормами о служебном поведении и ответственности, в том числе дисциплинарной (например, Федерального закона о службе в таможенных органах Российской Федерации). От того, насколько конкретна формула ответственности, зависит ее реальность и неотвратимость.

Основания ответственности должны быть четко сформулированы, желательно с дифференциацией, какому виду нарушения какой вид ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой) соответствует. Фразе «несет установленную законодательством уголовную и административную ответственность» должны корреспондировать соответствующие статьи УК РФ и КоАП РФ.

При принятии НПА органом исполнительной власти рекомендуется использовать возможности установления дисциплинарной ответственности госслужащих, а также применять другие виды реагирования на служебные нарушения (например, депремирование).

Данный коррупционный фактор часто усугубляется отсутствием в НПА возможности обжалования действий госслужащих. Разумеется, действует общее правило о гарантиях судебного обжалования, но именно внедрение и расширение способов досудебного (административного) рассмотрения жалоб способно повысить дисциплину среди служащих.

Пример

Правила перевозок железнодорожным транспортом грузов, подконтрольных Госветнадзору, утвержденные приказом Министерства путей сообщения РФ от 18 июня 2003 года № 34, п. 19:

«Должностные лица и граждане, виновные в нарушении ветеринарного законодательства Российской Федерации, несут дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с Законом Российской Федерации “О ветеринарии” и другими актами законодательства Российской Федерации».

Комментарий 1

Названный пункт содержит отсылку к Закону РФ от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии», ст. 23 «Ответственность за нарушение ветеринарного законодательства Российской Федерации» которого звучит точно так же: «Должностные лица и граждане, виновные в нарушении ветеринарного законодательства Российской Федерации, не-

сут дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с настоящим Законом и другими актами законодательства Российской Федерации». Таким образом, наличие конкретной ответственности (за исключением отсылок к КоАП РФ и УК РФ) в цитированных нормативных актах не предусматривается, она лишь декларируется.

Комментарий 2

В качестве примера попытки урегулирования вопросов ответственности можно привести Положение о премировании по результатам работы и оказании материальной помощи государственным служащим центрального аппарата Федерального агентства геодезии и картографии, утвержденное приказом Федерального агентства геодезии и картографии от 27 декабря 2004 года № 38-пр (п.6): «Работники, допустившие в работе по выполнению поручений Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации и руководства Агентства, допустившие нарушение сроков и порядка исполнения документов, могут быть лишены премии полностью или частично на основании предложений начальников управлений или руководства Агентства». Однако вопрос о привлечении к ответственности предельно четко определен полностью усмотрению руководства, и не ясно, нарушению какой тяжести корреспондирует полное лишение премии и когда применяется частичное лишение премии (на сколько процентов).

15. Отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными (муниципальными) органами и государственными (муниципальными) служащими

Этот типичный коррупционный фактор пока считается скорее не недостатком общеполитическим. Его можно констатировать применительно почти к каждому нормативному правовому акту. В этом смысле наше законодательство в целом можно считать коррупциогенным.

Тем не менее специалисту и эксперту стоит для начала хотя бы отмечать в своем заключении наличие или отсутствие этого фактора. Если в НПА, в том числе НПА органа исполнительной власти, имеются нормы, повышающие подконтрольность деятельности данного органа, это существенно снижает коррупциогенность акта. В этой связи специалисту и эксперту следует обратить внимание, насколько представлены в НПА следующие моменты:

III. Типичные коррупционные факторы НПА и их проектов

- 1) нормы, обеспечивающие информационную открытость органа власти, и уровень конкретности таких норм, если они есть;
- 2) использование информационных технологий для обеспечения прозрачности в деятельности органа власти (наличие Интернет-портала, его регулярное обновление, интерактивные формы обращения граждан и юридических лиц и заполнения форм документов);
- 3) возможность осуществления тех или иных полномочий саморегулируемыми организациями и их ответственности;
- 4) нормы об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо перед соответствующими профессиональными и иными сообществами (например, публикация ежегодных отчетов);
- 5) нормы о парламентском контроле (постоянном или ситуационном);
- 6) возможность общественных проверок данного органа, условия и процедуры таких проверок, мер реагирования по результатам проверок.

Пример

Общее положение о региональном таможенном управлении, утвержденное приказом Федеральной таможенной службы от 12 января 2005 года, п. 7:

«РТУ с целью реализации полномочий, установленных настоящим положением, имеет право отменять или изменять по жалобам лиц, протестам прокуроров, при осуществлении ведомственного контроля решения должностных лиц РТУ, подчиненных таможенных органов и их должностных лиц, а также принимать в отношении их неправомερных действий (бездействия) меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации».

Комментарий

Предусматривается контроль, но только в рамках административного подчинения, вышестоящий орган контролирует деятельность нижестоящего.

16. Нарушение режима прозрачности информации (отсутствие информации)

Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения

(ч. 3 ст. 15 Конституции РФ). Таким образом, любые НПА должны быть опубликованы в официальном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Положительным примером повышения информационной открытости на федеральном уровне является постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 года № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

Однако официальная публикация – всего лишь необходимая стадия вступления НПА в законную силу. На органе исполнительной власти лежит еще и обязанность доведения принятого акта до сведения заинтересованных лиц, особенно актов, касающихся граждан и организаций (размещение на своем Интернет-сайте, оформление тематических стендов, выпуск буклетов и брошюр). Абсолютная норма транспарентного управления – предоставление для ознакомления любого НПА по просьбе заявителя.

Например, в случае проведения конкурсов (государственных закупок, приватизации) участник при подаче заявки должен четко знать правила участия в торгах. Соккрытие такой информации может свидетельствовать о наличии участника, которому негласно отдается предпочтение, заранее известного победителя.

Комментарий

Закрытость правовой информации существенно снижает эффективность любых превентивных антикоррупционных мер. Режим транспарентности правовой информации – необходимое условие контроля гражданского общества за функционированием власти.

В. Типичные коррупционные факторы системного характера

В этой группе объединены типичные коррупционные факторы обнаружить которые можно при системном анализе НПА. Эксперту и специалисту следует оценить не только отдельные нормы анализируемого НПА, но и весь его текст.

17. Ложные цели и приоритеты

Для выявления данного типичного коррупционного фактора анализируется весь текст НПА с точки зрения поставленных целей и приоритетов.

Истинные цели принятия НПА могут быть неочевидны или отличаться от продекларированных. С теоретической точки зрения принятый НПА должен основываться на сочетании законности и целесообразности (принятие акта имеет под собой законные основания и отвечает реальной потребности регулирования). Однако в действительности целесообразность принятия этого НПА может отсутствовать, регулирование вопроса может оказаться избыточным, излишним, ставить дополнительные административные барьеры, предъявлять заведомо неисполнимые требования и т.д. Другими словами, без такого НПА вполне можно обойтись. В ряде случаев принятие такого НПА может напрямую закреплять коррупционные схемы.

Комментарий

Например, принятие НПА, излишне регулирующего ту или иную сферу деятельности либо запрещающего определенный вид деятельности, может спровоцировать не единичные случаи коррупции, а сделать ее нормой для отношений в целой сфере. Так, если законодательно запретить игорный бизнес вообще, он станет теневым, спровоцировав коррупцию в контролирующих и правоохранительных органах. Чаще всего подобные решения принимаются на законодательном уровне, однако можно предположить их реализацию и в подзаконных нормативных актах.

18. Нормативные коллизии

Коллизия — столкновение противоположных интересов. В правовом аспекте имеется в виду расхождение, противоречие между различными правовыми актами и судебными решениями. Различаются несколько видов коллизий: коллизии содержательные, темпоральные, пространственные и иерархические. Идеальный путь правильного разрешения коллизии — применение закрепленных в законодательстве коллизионных принципов и норм (например, ст. 76 Конституции РФ является коллизионной нормой). Таким образом, коллизионная норма — это правило выбора приоритетной нормы. Однако

коллизийные нормы устанавливаются законодательством не всегда, а это значит, что ответственность за выбор приоритетной нормы переходит на правоприменителя.

Поэтому наличие коллизии в отдельной норме НПА (либо коллизии всего НПА и другого акта) позволяет должностному лицу, государственному (муниципальному) служащему произвольно, по собственному усмотрению выбирать норму, подлежащую применению, что существенно повышает вероятность коррупционных сделок, и потому является коррупционным фактором. В ряде случаев наличие коллизийного регулирования того или иного вопроса позволяет виновному лицу уйти от юридической ответственности, которая строго формализована.

Неправомерное противоречие НПА другому нормативному акту часто может быть пресечено только отменой коллизирующей нормы. Однако в период действия этой нормы может быть совершено немало количество коррупционных сделок.

Для обнаружения коллизии необходимо тщательно анализировать не только НПА, экспертиза которого проводится, но и нормативные акты различного уровня по смежным отношениям и отраслям, что требует высокой квалификации и эрудиции специалиста и эксперта.

При обнаружении коллизии норм специалисту и эксперту необходимо установить, существуют ли законодательно установленные правила выбора приоритетной нормы, насколько они очевидны. Если таких правил нет, необходимо сделать вывод о наличии коррупционного фактора.

В целях настоящей Методики коллизии можно поделить на вертикальные (противоречия между НПА разного уровня), горизонтальные (между равноправными НПА) и внутренние (между нормами анализируемого НПА). Ввиду многообразия коллизий подробно будут рассмотрены лишь некоторые из них, наиболее показательные. При обнаружении любой другой коллизии, не иллюстрированной в Методике, специалист и эксперт также должен отметить ее в качестве типичного коррупционного фактора.

Эксперт, проводящий анализ коррупционности проекта НПА, должен учитывать результаты общей правовой экспертизы проекта НПА, устанавливающей его соответствие действующему законодательству.

18.1. Коллизия НПА и Конституции РФ или конституции (устава) субъекта РФ

Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Соответственно подобное противоречие будет наиболее явной и очевидной коллизией, которая встречается не так редко. Многие из таких коллизий служат поводом для обращения в конституционные суды. Однако в период действия НПА, противоречащего Конституции, могут совершаться коррупционные сделки.

Пример

Постановлением Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 года № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12, 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713», проверяемые пункты были признаны не соответствующими Конституции РФ. В прямой зависимости от названных Правил находится приказ МВД России от 23 октября 1995 года № 393 об утверждении Инструкции о применении Правил.

Логика Конституционного Суда была такова. Согласно ст. 27 (часть 1) Конституции РФ каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» возложил на Правительство РФ обязанность утвердить Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (ч. 4 ст. 3). Исходя из буквального толкования данной нормы, законодатель уполномочил Правительство РФ разработать только порядок регистрации и снятия граждан с регистрационного учета, не предоставив ему права на установление оснований отказа в регистрации. Такие основания отсутствуют и в самом Законе. В нем исчерпывающе сформулированы лишь условия,

при которых допускаются ограничения прав граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации (ст. 8).

Следовательно, Правительство РФ при утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации вышло за пределы полномочий, предоставленных ему Конституцией РФ и федеральными законами, чем нарушило ст. 115 Конституции.

В соответствии с п. 10 Правил регистрация граждан по месту пребывания осуществляется на срок не более шести месяцев, и лишь в исключительных случаях этот срок может быть продлен органом регистрационного учета. Тем самым срок временного пребывания поставлен в зависимость не от волеизъявления гражданина, а от усмотрения органов регистрационного учета (органов внутренних дел или местной администрации). Срок нахождения в том или ином месте временного пребывания должен определяться самим гражданином.

Комментарий

Небезынтересно, что соответствующие изменения в Правила регистрации Правительство РФ внесло лишь 14 августа 2002 года (Постановление Правительства РФ от 14 августа 2002 года № 599) в то время как Инструкция МВД России изменена приказом от 30 апреля 1998 г. № 394. Тем самым почти четыре года сохранялась коллизия между НПА министерства и постановлением Правительства РФ позволяющая служащим органов МВД извлекать собственную выгоду из произвольного толкования приоритета этих актов. Кроме того, возможность продления срока регистрации «в исключительных случаях» напрямую предусмотрена в Правилах.

18.2. Коллизия НПА органа исполнительной власти и закона

Место НПА в правовой системе обусловлено признаком подзаконности. Формула подзаконности (принятие НПА на основе и во исполнение закона) очевидна только на первый взгляд. Ввиду множественности органов исполнительной власти и принимаемых ими актов отслеживание их подлинной подзаконности последних зачастую остается на совести самих разработчиков этих актов.

Коллизия может выражаться в том, что одно и то же (схожее) правило поведения по-разному регулируется законом и НПА. При

чны могут быть в том, что НПА (1) игнорирует прямо изложенное в законе правило поведения, существенно изменяя или дополняя его, либо (2) при отсутствии в законе правила поведения формулирует его самостоятельно вразрез с целями и принципами закона.

Названный типичный коррупционный фактор в федеративном государстве проявляется в том, что НПА может противоречить федеральному закону (ФЗ) или закону субъекта Российской Федерации. Что касается федерального уровня законодательства, то здесь возможны следующие коллизионные варианты: ФЗ – НПА федерального органа исполнительной власти, ФЗ – НПА органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Последняя ситуация отрегулирована ч. 5 ст. 76 Конституции РФ: в случае противоречия между федеральным законом, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, действует федеральный закон. Если же НПА субъекта Российской Федерации, изданный в рамках собственного правового регулирования субъекта РФ, противоречит федеральному закону, действует НПА субъекта Российской Федерации (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Еще больше вариантов коллизий в случае противоречия НПА закону субъекта Российской Федерации. Ситуация наиболее проста, когда речь идет о противоречии между законом субъекта Российской Федерации и НПА органа исполнительной власти того же субъекта. Но возможны и противоречия между законом одного субъекта Российской Федерации и НПА другого субъекта, а также законом субъекта Российской Федерации и НПА федерального органа исполнительной власти. Проблема особенно актуальна, когда имеется в виду деятельность федерального органа исполнительной власти (например, через территориальное представительство) на территории какого-либо субъекта Российской Федерации. Обнаружить эту коллизию можно, основываясь на конституционном разграничении предметов ведения Федерации и ее субъектов, для чего эксперт должен предметно знать сферу действия как закона, так и НПА.

В результате коллизии общественное отношение, которое должно регулироваться законом, на практике оказывается урегулированным подзаконными нормами. Становится возможной «торговля» за реализацию законных прав гражданина или юридического лица, которые не признаются в НПА.

Пример

Определение Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 года № 8-О «По жалобе гражданки Маршаковой Екатерины Захаровны на нарушение ее конституционных прав статьей 10 Закона Республики Мордовия «О торговле и оказании услуг населению в Республике Мордовия» и Постановлениями Правительства Республики Мордовия «Об аттестации хозяйствующих субъектов в сфере оптовой торговли товарами народного потребления» и «Об аттестации хозяйствующих субъектов в сфере розничной торговли товарами народного потребления на территории Республики Мордовия»»:

«В жалобе гражданки Е.З. Маршаковой оспаривается конституционность статьи 10 Закона Республики Мордовия от 27 ноября 1995 года «О торговле и оказании услуг населению в Республике Мордовия» устанавливающей, что все хозяйствующие субъекты, осуществляющие на территории Республики Мордовия свою деятельность в сфере торговли, подлежат аттестации, за проведение которой обязаны уплатить аттестационный сбор, зачисляемый в местный бюджет, а также Постановлений Правительства Республики Мордовия от 28 сентября 1995 г. № 285 «Об аттестации хозяйствующих субъектов в сфере оптовой торговли товарами народного потребления» и от 12 мая 1996 г. № 238 «Об аттестации хозяйствующих субъектов в сфере розничной торговли товарами народного потребления на территории Республики Мордовия», определяющих размер аттестационного сбора и порядок проведения аттестации».

По мнению суда, по смыслу Закона Республики Мордовия «О торговле и оказании услуг населению в Республике Мордовия» все виды деятельности в сфере торговли осуществляются лишь при наличии соответствующего свидетельства об аттестации. Статья 10 Закона Республики Мордовия «О торговле и оказании услуг населению в Республике Мордовия», по сути, закрепляет скрытую форму лицензирования всей торговой деятельности на территории Республики Мордовия и расширяет перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию и оплате лицензионным сбором, установленный федеральным законом а предусмотренный ею аттестационный сбор по своему правовому содержанию представляет собой обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий выдачи разрешения на осуществление торговой деятельности т.е. сбор в понимании ст. 8 Налогового кодекса РФ.

В итоге Суд определил, что оспариваемые нормы подлежат отмене в установленном порядке и не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Комментарий

Нетрудно сосчитать, что более четырех лет в Республике Мордовия действовали нормы, не соответствующие федеральному законодательству. Государственные служащие имели возможность не только получать в республиканский бюджет средства в виде аттестационного сбора, которые, по сути, незаконно изымались у граждан, но и использовать толкование коллизии (например, путем неприменения аттестационного порядка) в собственных интересах. Стоит также заметить, что немалое количество незаконно зачисленных в республиканский бюджет аттестационных сборов не может быть истребовано хозяйствующими субъектами ввиду истечения сроков исковой давности (три года).

Немаловажно, что государственный гражданский служащий, не применяя неправомерно коллизирующий НПА (в данном случае – освобождая от прохождения аттестации и уплаты сбора), оказывается в легальной ситуации и исполняет Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которому «гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение» (ст. 15). Коррупционные действия облакаются в легальную форму и защищаются законом.

18.3. Коллизия НПА органа исполнительной власти и другого НПА, имеющего большую юридическую силу

По отношению к актам органов исполнительной власти большей юридической силой обладают указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, указы (постановления) и распоряжения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В ряде случаев эти вышестоящие органы наделены возможностями реагирования на подобные коллизии. Так, Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод

человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ). Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов (ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Пример

Указ Президента РФ от 27 июля 2000 года № 1389 «О приостановлении действия Постановления администрации Архангельской области от 10 февраля 1999 года № 45 “Об утверждении Временного положения о лицензировании деятельности по ремонту и техническому обслуживанию автотранспортных средств, осуществляемым на коммерческой основе”».

Согласно данному Указу действие названного постановления администрации Архангельской области приостановлено в связи с противоречием п. «ж» ст. 71 Конституции РФ и ст. 5 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Комментарий

Более года в субъекте Российской Федерации действовал непривычно установленный порядок лицензирования, позволяющий как и законно получать легальные (с точки зрения государственных служащих Архангельской области, руководствовавшихся вступившим в законную силу актом) доходы в виде лицензионных сборов, так и получать нелегальные средства.

19. «Навязанная» коррупциогенность

Нормативный акт может быть коррупциогенным полностью или частично в силу того, что принят на основании нормативного акта более высокой юридической силы, являющегося коррупциогенным. Так, нормы закона субъекта Федерации должны соответствовать нормам федерального закона, которые могут оказаться коррупциогенными. Подзаконный акт может содержать коррупциогенные нормы в силу того, что закон (статутный акт) предоставил широкие возможности ведомственного нормотворчества и таким образом заранее санкционировал все, что будет в НПА, не обозначив критериев и условий подзаконного регулирования.

Этот фактор легко обнаружить, отыскав в отраслевом законе бланкетную норму, отдающую ряд вопросов на подзаконное регулирование уполномоченному органу исполнительной власти. В итоге путем подзаконного регулирования устанавливаются обязательные правила поведения, которые в условиях «молчания» закона фактически становятся единственным и высшим по юридической силе источником регулирования общественных отношений.

Часто ситуация «навязанной» коррупционности возникает с административными регламентами, которые «расшифровывают» коррупционные нормы законов.

Возможна и ситуация, когда НПА органа исполнительной власти принимается на основе коррупционного закона; в этом случае НПА автоматически отображает коррупционные факторы, содержащиеся в законе. На такую ситуацию самому органу исполнительной власти реагировать довольно тяжело, поскольку он связан тем же законом. В результате возможные коррупционные сделки будут иметь двойную «степень защиты» – НПА и закон.

В случае обнаружения типичного коррупционного фактора «навязанной» коррупционности специалисту и эксперту необходимо дать рекомендации по устранению коррупционных норм не только из анализируемого НПА, но и из отраслевого закона как первоисточника коррупционности.

Пример 1

Закон города Москвы от 16 июня 1999 года «О ремесленной деятельности в городе Москве», ст. 11:

«В установленном законодательством порядке органами исполнительной власти города Москвы может устанавливаться упрощенный порядок выдачи лицензий субъектам ремесленничества и льготы по уплате лицензионных сборов».

Комментарий

Реализуя названную норму, органы исполнительной власти (причем любые) вольны принимать собственные упрощенные порядки выдачи лицензий, в том числе закрепляя в них уже сложившиеся и функционирующие коррупционные схемы.

Пример 2

Закон РФ от 27 ноября 1992 года № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», ст. 26:

«Для обеспечения исполнения обязательств по страхованию, перестрахованию страховщики в порядке, установленном нормативным правовым актом органа страхового регулирования, формируют страховые резервы».

Комментарий

Орган страхового регулирования получает нормотворческие полномочия по вопросам формирования страховых резервов. В рассматриваемом случае присутствует также коллизия с Положением о Федеральной службе страхового надзора (утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 года № 330), согласно которому она осуществляет лишь контроль и надзор и не принимает нормативные акты.

Г. Проявления коррупциогенности

В данной рубрике объединены такие типичные проявления коррупциогенности, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже свершившихся фактах коррупции (коррупционные индикаторы) и (или) способствовать проявлению коррупционных факторов (предкоррупционные факторы).

20. Формально-техническая коррупциогенность

Здесь объединены типичные проявления коррупциогенности формального и технического, процедурного характера, которые при определенных условиях могут способствовать коррупции или свидетельствовать о коррупционном интересе. Для их выявления важно не содержание НПА, а соблюдение действующих требований к его форме, порядку принятия, регистрации и опубликования. Многие из этих требований систематизированы на федеральном уровне в постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 года (в редакции от 7 июля 2006 года) № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», а также Разъяснениях Министерства юстиции от 14 июля 1999 года № 217 о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

Эксперту необходимо проверить, соблюдены ли необходимые формально-технические требования в анализируемом НПА. Соответственно анализу подвергаются не нормы НПА, а действия государственных служащих по его принятию, которые могут создавать условия для реализации коррупционных норм или указывать на коррупционные нарушения.

Эксперт, проводящий анализ коррупционности проекта НПА, должен учитывать результаты юридико-технической экспертизы проекта данного НПА.

20.1. Несоблюдение установленной формы НПА органа исполнительной власти

Несоблюдение формы акта может скрывать под собой коррупционные нарушения, свидетельствующие об «обходе» надлежащих должностных лиц при его издании.

Это может выражаться в таких признаках, как:

- 1) подписание НПА не руководителем или лицом, исполняющим его обязанности, а иным лицом;
- 2) наличие подписи (визы) ненадлежащего лица;
- 3) отсутствие обязательной государственной регистрации НПА;
- 4) принятие НПА в форме письма или телеграммы;
- 5) нарушение установленной структуры и реквизитов НПА.

Несоблюдение установленной формы способствует реализации коррупционных норм, которые имеются в НПА.

Комментарий

Можно предположить, какие коррупционные последствия влечет применение органом исполнительной власти НПА, содержащего коррупционные нормы, без его обязательной государственной регистрации. С правовой точки зрения такой акт не может считаться нормативным. Так, определением Верховного Суда РФ от 7 ноября 2005 года № ГКПИ05-1393 было возвращено заявление о признании недействующими (в части) Временных методических рекомендаций по выявлению монопольных цен от 21 апреля 1994 года № ВБ/2053, утвержденных Государственным комитетом РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур. Поскольку оспариваемые методические рекомендации не относятся к нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти, заявление не мо-

жет быть принято к рассмотрению Верховного Суда РФ по первой инстанции. Судебная защита может производиться путем подачи заявления об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего в соответствующий районный суд.

20.2. Несоблюдение (нарушение) порядка принятия НПА органа исполнительной власти

Принятие НПА происходит по определенной процедуре, которая предусматривает различные согласования, визы и пр. Нарушения порядка принятия могут выражаться в таких действиях, как:

- 1) принятие НПА без обязательного согласования (визы) другого органа исполнительной власти;
- 2) принятие НПА без обязательной государственной экологической экспертизы, когда она необходима по закону (ст. 11 Федерального закона от 11 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»);
- 3) принятие НПА без учета мнения профсоюзов в установленных законом случаях (ст. 11 Федерального закона от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»);
- 4) издание одностороннего акта вместо совместного;
- 5) нарушение внутреннего порядка принятия (например, отсутствие визы юридической службы);
- 6) нарушение сроков принятия НПА и его государственной регистрации;
- 7) нарушение порядка вступления в силу НПА;
- 8) принятие НПА структурным подразделением или территориальным органом федерального органа исполнительной власти.

Нарушение порядка принятия НПА коррупциогенно, поскольку может скрывать под собой коррупционный интерес, а содержащиеся в НПА коррупциогенные нормы могут стать основой для совершения коррупционных сделок.

Комментарий

На федеральном уровне многие процедурные правила принятия и согласования НПА определены в правительственных актах. Во-первых, это постановление Правительства РФ от 19 января 2005 года № 30

«О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти», где определены общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами. Во-вторых, постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 года № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», где закреплены общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

21. Непринятие нормативного правового акта (бездействие)

Строго говоря, этот факт невозможно диагностировать при анализе уже принятого нормативного правового акта. Его суть заключается как раз в коррупциогенном характере отсутствия требуемого НПА.

Это проявление коррупциогенности можно обнаружить, анализируя в комплексе весь блок принятых НПА органа исполнительной власти, статутные акты и сложившуюся практику деятельности этого органа. Орган исполнительной власти, руководствуясь в том числе коррупционным интересом, может предпочитать как можно дольше не издавать нормативный акт, чтобы принимать в каждом конкретном случае индивидуальные акты, оставляя за собой право выбора решения. Иными словами, НПА, рассчитанный на неопределенный круг лиц, не принимается намеренно, чтобы не связывать свободу действий и неограниченное усмотрение чиновников.

Пример

Определение Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2000 года № 98-О «По жалобе работников ОАО “Крыловскаярайгаз” на нарушение их конституционных прав статьей 10 Федерального закона “О ветеранах”»:

«В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации работники ОАО “Крыловскаярайгаз” просят проверить конституционность статьи 10 Федерального закона “О ветеранах” (в редакции от 2 января 2000 года), согласно которой расходы, связанные с реализацией установленных ветеранам льгот по оплате коммунальных услуг, в том числе газа, производятся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а порядок возмещения указанных

расходов предприятиям, организациям, предоставляющим соответствующие льготы по оплате коммунальных услуг, утверждает органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации...

Нарушение своих конституционных прав заявители усматривают в том, что вопреки требованиям статьи 10 Федерального закона "О ветеранах" в Краснодарском крае не определен порядок возмещения предприятиям и организациям, предоставляющим ветеранам льготы по оплате коммунальных услуг, соответствующих расходов, а потому расходы, понесенные ОАО "Крыловскаярайгаз", ему не возмещаются, что неблагоприятно сказывается на оплате труда работников и влечет сокращение их численности. В жалобе утверждается, что при таких условиях предоставление ветеранам льгот по оплате газа, по существу, производится за счет собственных средств акционерного общества...

Доводы заявителей свидетельствуют о том, что ими, по существу, обжалуется не сама норма статьи 10 Федерального закона "О ветеранах", а неисполнение органами государственной власти субъекта Российской Федерации закрепленного в ней требования – принять подзаконный акт о порядке возмещения предприятиям, организациям, предоставляющим ветеранам льготы по оплате коммунальных услуг, понесенных ими расходов. Таким образом, речь идет об ущемляющем финансовые интересы заявителей бездействии органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

При надлежащем выполнении указанной обязанности в отношении ОАО "Крыловскаярайгаз" конституционные права его работников не могут считаться нарушенными».

Комментарий

В данной ситуации непринятие НПА позволяет издавать индивидуальные решения, полностью зависящие от воли чиновника. Например, компенсировать организациям предоставление ветеранам льгот по оплате коммунальных услуг (формально исполняя требование закона) в индивидуальном порядке, присваивая себе роль благотворителя, в том числе за взятку.

22. Нарушение баланса интересов

Выявление данного типичного проявления коррупционности требует от специалиста и эксперта системного подхода к содержанию НПА в целом.

Следует принимать во внимание и основные принципы отраслевого регулирования. Так, гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты (ст. 1 ГК РФ). Соответственно при принятии нормативного правового акта по вопросу гражданского законодательства не должны ущемляться права и законные интересы ни одной из сторон.

Если анализ НПА свидетельствует о том, что в результате его принятия выигрывает только одна группа субъектов гражданского права (например, страховые организации, крупный бизнес), сама разработка НПА могла стать следствием давления этой группы, незаконного лоббирования интересов, ущемляющего права других лиц.

Следует иметь в виду, что многие нормативные правовые акты имеют комплексный характер и основываются на балансе различных интересов, например публичного и частного.

Для обнаружения данного типичного проявления коррупциогенности рекомендуется тщательно проанализировать положения НПА, в которых характеризуется цель его принятия и решаемые задачи, а также «программные установки» нормативного акта большей юридической силы, на основании которого принимается НПА.

Для нейтрализации коррупциогенности подобного рода можно рекомендовать при обсуждении и разработке НПА привлекать как можно более широкий круг заинтересованных лиц и экспертов — представителей общественных организаций, объединений предпринимателей, работодателей, профсоюзов, саморегулируемых организаций и пр.

Комментарий

На необходимость соблюдения баланса интересов неоднократно указывал Конституционный Суд РФ. В постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» применительно к регулированию исполнения конституционной обязанности по уп-

лате налогов отмечена необходимость баланса публичных и частных интересов как конституционно защищаемых ценностей.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 года № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона “Об акционерных обществах”, статей 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А.Б. Борисова, ЗАО “Медиа-мост” и ЗАО “Московская независимая вещательная корпорация»» указано, что при определении правового положения акционерных обществ как участников гражданского оборота и пределов осуществления ими своих прав и свобод законодатель обязан обеспечивать баланс прав и законных интересов акционеров и третьих лиц, в том числе кредиторов.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2002 года № 17-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона “Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции” в связи с жалобой гражданина М.А. Будынина» снова отмечено нарушение баланса интересов: поскольку военнослужащие не могут самостоятельно обеспечить свои интересы при заключении договора страхования и не являются стороной в договоре, не принимают участия в формировании его условий, принципы гражданского законодательства не реализуются. Установив такой механизм обеспечения исполнения обязательства по выплате страховых сумм, который создает преимущества для страховщика в его отношениях с застрахованным лицом (выгодоприобретателем), а также фактически освобождает страхователя (а следовательно, и государство) от какой-либо ответственности, законодатель тем самым нарушил баланс вытекающих из природы и целей обязательного государственного страхования прав и обязанностей участников соответствующего договора и несоразмерно ограничил права застрахованных лиц.

IV. Заключение (вывод) по результатам первичной экспертизы (анализа) коррупционности НПА

IV.1. По результатам первичной экспертизы (анализа) коррупционности нормативного правового акта или его проекта экспертом или специалистом составляется заключение (делается вывод).

Отсутствие типичного коррупционного фактора (проявления коррупционности) в заключении (выводе) означает, что, во-первых, все нормы НПА проверены на его наличие и, во-вторых, ни в одной из этих норм он не выявлен.

IV.2. Заключение по результатам внутренней или внешней первичной экспертизы коррупционности НПА должно содержать:

- 1) перечень норм, в которых обнаружены типичные и иные коррупционные факторы;
- 2) описание обнаруженных в нормах типичных и иных коррупционных факторов;
- 3) рекомендации по устранению обнаруженных коррупционных факторов и устранению (коррекции) содержащих их норм;
- 4) указание на наличие в анализируемом НПА превентивных антикоррупционных норм и рекомендации по их включению.

Следует напомнить, что перечень коррупционных факторов, приведенный в настоящей Методике, содержит типичные, наиболее часто встречающиеся факторы и потому не является исчерпывающим. Специалист или эксперт вправе выявить другие факторы, которые, на его взгляд, способствуют коррупции, описав их по изложенной в настоящей Методике схеме. Эти факторы и их описание также включаются в заключение.

Эксперт и специалист указывает в заключении и обнаруженные типичные проявления коррупционности, свидетельствующие о фактах коррупции или способствующие ей. При анализе необходимо учитывать, что в одной норме может сочетаться несколько коррупционных факторов в различных комбинациях, что должно быть отражено в заключении.

IV.3. В заключении следует избегать замечаний общеправового характера, если выявляемые при этом недостатки НПА не имеют отношения к его коррупциогенности.

Помимо этого заключение по результатам экспертизы (анализа) коррупциогенности НПА:

1) не может содержать утверждение о намеренном включении в нормативный правовой акт коррупционных факторов;

2) не предполагает выявление существующих или возможных коррупционных схем, в которых используются (могут быть использованы) коррупциогенные нормы;

3) не предполагает оценку объема коррупционных последствий.

IV.4. В соответствии с разделом II Методики заключение по результатам анализа коррупциогенности НПА рекомендуется составлять по единой форме и в единой последовательности, в соответствии с прилагаемой Таблицей типичных коррупционных факторов.

Заключение может быть составлено:

А. В форме последовательного изложения норм, содержащих коррупционные факторы и проявления коррупциогенности (с их описанием и рекомендациями по устранению), в порядке расположения этих норм в НПА. В этом случае для каждой нормы указываются все выявленные в ней типичные коррупционные факторы в последовательности, предусмотренной Таблицей.

Б. В форме последовательного перечня типичных коррупционных факторов, содержащихся в нормах НПА. В этом случае после указания содержащегося в НПА коррупционного фактора (проявления коррупциогенности) приводятся все нормы, в которых он содержится, с описанием его проявления в каждой из этих норм (или в нескольких сходных нормах), при необходимости с кратким указанием на коррупционные последствия и необходимыми рекомендациями по устранению данного коррупционного фактора для каждой из норм, нескольких или всех содержащих его норм.

Вторая форма составления заключения является предпочтительной, так как она облегчает сопоставление, проверяемость результатов экспертизы, проведенной разными экспертами.

В случае использования первой формы заключения для решения этой задачи к заключению целесообразно прилагать Таблицу с указанием для каждого типичного коррупционного фактора содержащих его норм НПА.

IV. Заключение (вывод) по результатам первичной экспертизы

Это особенно важно, если для повышения достоверности результатов первичной экспертизы коррупционности НПА она будет проводиться силами двух и более независимых (друг от друга) экспертов.

Возможность сопоставления, проверяемость результатов важны и для проведения внешней экспертизы. Выполненные по единым правилам заключения позволяют оценить полноту и достоверность проведенной специалистами органов власти и внешними экспертами работы.

Возможность сопоставления результатов первичной экспертизы коррупционности НПА повышает ответственность специалистов и экспертов за достоверность этих результатов. Тем самым повышается и достоверность результатов первичной экспертизы коррупционности НПА.

IV.5. Подписанное экспертом (специалистом) заключение по результатам анализа коррупционности (антикоррупционной экспертизы) НПА представляется в орган власти, принимающий (принявший) нормативный правовой акт.

Заключение по результатам анализа коррупционности (антикоррупционной экспертизы) НПА, подготовленное специалистами органа власти, направляется для рассмотрения в установленном этим органом порядке, в качестве самостоятельного документа либо в составе заключения по общеправовой оценке, экспертизе.

IV.6. Вывод по результатам первичного анализа коррупционности проекта НПА, проведенного специалистом (структурным подразделением, органом власти), осуществляющим его разработку, дается в пояснительной записке к проекту.

Указанный вывод:

— либо констатирует отсутствие в представленном проекте коррупционных факторов (*«По результатам первичного анализа и экспертизы на коррупционность типичных коррупционных факторов в представленном проекте не обнаружено»*).

— либо в исключительных случаях называет типичные коррупционные факторы, которых разработчикам не удалось избежать (например, в случае «навязанной» коррупционности), причины этого и содержит предложения по их устранению.

**Таблица типичных коррупционных факторов
нормативных правовых актов и их проектов**

Типичный коррупционный фактор, проявление коррупциогенности	Норма НПА, в кото- рой обнаружен кор- рупционный фактор (статья, абзац и пр.)
1	2
<i>А. Коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти</i>	
1. Широта дискреционных полномочий	
2. Определение компетенции по формуле «вправе»	
3. Завышенные требования к лицу, предъяв- ляемые для реализации его права	
4. Злоупотребление правом заявителя	
5. Выборочное изменение объема прав	
6. Чрезмерная свобода подзаконного нормо- творчества	
7. Юридиколо-лингвистическая коррупциоген- ность	
8. Принятие НПА органа исполнительной власти «сверх компетенции»	
9. Заполнение законодательных пробелов при помощи НПА органа исполнительной власти	
<i>Б. Коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов</i>	
10. Наличие пробела в регулировании	
11. Отсутствие административных процедур	
12. Отсутствие конкурсных (аукционных) про- цедур	
13. Отсутствие запретов и ограничений для служащих в конкретной сфере деятельности	

Таблица типичных коррупционных факторов

Продолжение таблицы

1	2
14. Отсутствие ответственности служащих	
15. Отсутствие контроля за органами и служащими	
16. Нарушение режима прозрачности информации	
<i>В. Коррупционные факторы системного характера</i>	
17. Ложные цели и приоритеты	
18. Нормативные коллизии	
19. «Навязанная» коррупциогенность	
<i>Г. Проявления коррупциогенности</i>	
20. Формально-техническая коррупциогенность	
21. Непринятие НПА	
22. Нарушение баланса интересов	
<i>Другие коррупционные факторы</i>	

Глоссарий терминов

Бланкетное предписание — содержит отсылку к другому нормативному правовому акту, содержащему подробную регламентацию соответствующих прав и обязанностей; устанавливает ответственность за нарушение каких-либо правил поведения, закрепленных другим нормативным правовым актом.

(Письмо Минюста России от 23 февраля 2000 года № 1187-ЭР «Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов»)

Дискреционная власть — право государственных органов действовать по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств, принимать самостоятельные решения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

(Юридическая энциклопедия. М., 2001. С. 251)

Дискреционные полномочия. — Предусмотренный в статье 266 Таможенного кодекса Российской Федерации таможенный режим может регулироваться не законом, а решениями таможенных органов, которым тем самым предоставляются широкие **дискреционные полномочия**, дающие возможность фактического расширения оснований привлечения к ответственности и применения в качестве санкции конфискации имущества. Таким образом, диспозиция данной нормы, не устанавливая заранее точные условия, при которых может иметь место ответственность за нарушение режима склада временного хранения, т.е. являясь неопределенной, позволяет вводить ограничения конституционного права собственности не только законом.

(Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 года № 8-11 «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гилевой и А.Б. Пестрякова»)

Диспозиция — структурная часть правовой нормы, в которой изложено содержание правила поведения, указаны права и обязанности сторон.

(Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта)

Компетенция – совокупность установленных нормативными правовыми актами задач, функций, прав и обязанностей (полномочий) государственных органов, должностных лиц, общественных организаций, коммерческих и некоммерческих организаций.

(Юридическая энциклопедия. М., 2001. С. 422)

Компетенция – возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел. Ее элементы: нормативно установленные цели, предметы ведения как юридически определенные сферы, объекты воздействия, властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действия.

(Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55–56)

Контрольные полномочия – полномочия, осуществляемые в целях проверки законности деятельности (в том числе порядка деятельности) субъектов права (инспекции, ревизии, контроль, надзор).

(Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта)

Локальный акт – акт корпоративного масштаба, принимаемый в организации (в акционерном обществе, на предприятии и пр.).

(Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта)

Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

(Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 года № 781-11 ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»)

Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное

применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

(Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»)

Нормотворческие полномочия — полномочия по принятию нормативных правовых актов подзаконного характера, устанавливающих правила поведения для неограниченного круга лиц.

(Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта)

Отсылочное предписание — содержит отсылку к другому нормативному правовому акту, содержащему соответствующую норму права.

(Письмо Минюста России от 23 февраля 2000 года № 1187-ЭР «Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов»)

Разрешительные полномочия — полномочия, осуществляемые в целях выдачи документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (удостоверения, лицензии, аккредитации, сертификаты и т.п.) или на пользование определенными предметами (например, оружием).

Сюда же условно можно отнести полномочия, связанные со сдачей государственной собственности в аренду, с приватизацией государственной собственности, а также с распределением бюджетных средств (госзакупки и пр.).

(Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта)

Регистрационные полномочия — полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов права (налогоплательщиков, лицензиатов), а также гражданско-правовых сделок и объектов права (недвижимости, автомобилей).

(Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта)

Функции по принятию нормативных правовых актов — издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации,

федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

(Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»)

Юрисдикционные полномочия — полномочия должностных лиц государственных органов, осуществляемые в целях применения мер административно-правовой ответственности (например, наложение административных штрафов).

(Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта)

Нормативные акты о принятии и действии НПА

Указ Президента РФ от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 (в ред. от 7 июля 2006 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2000 года № 347 (в ред. от 20 августа 2004 г.) «О совершенствовании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 года № 576 (в ред. от 2 февраля 2006 г.) «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов».

Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 года № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 года № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 года № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Приказ Минюста России от 14 июля 1999 года № 217 «Об утверждении Разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Приказ Минюста России № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 51 от 10 января 2001 года «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти».

Приказ Минюста России от 29 октября 2003 года № 278 «Об утверждении Рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

**Рабочая программа
развития антикоррупционной экспертизы
законодательных и иных правовых актов***

Цели, задачи, ожидаемые результаты

1. Стратегическая цель Программы – сокращение возможностей использования права в интересах коррупции.

2. Цель Программы – снижение коррупциогенности российских законодательных и иных правовых актов (*далее также* – законодательства).

3. Основные задачи Программы:

3.1. Расширение практики применения апробированной методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов.

3.2. Разработка и внедрение единообразной процедуры антикоррупционной экспертизы законодательных актов.

* Подготовлена в октябре 2005 года в Центре стратегических разработок по результатам рабочих совещаний в рамках проекта «Антикоррупционная экспертиза и мониторинг законодательства и его правоприменения».

В обсуждении приняли участие: Кирилл Викторович Кабанов – и.о. председателя Национального антикоррупционного комитета; Сергей Васильевич Максимов – профессор кафедры криминологии Московского университета МВД России, директор Института правовых и сравнительных исследований; Елена Анатольевна Панфилова – генеральный директор Трансперенси Интернешнл-Р; Максим Викторович Паршин – начальник отдела экономических основ реформирования госслужбы и антикоррупционной политики Департамента государственного регулирования Минэкономразвития России; Георгий Александрович Сатаров – президент фонда «Индем»; Эдуард Михайлович Цыганков – советник председателя Счетной Палаты РФ; Владимир Николаевич Южаков – руководитель проекта по административной реформе ЦСР.

Несмотря на неофициальный и очевидно незавершенный характер Программы стала ориентиром в содействии расширению практики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на федеральном и региональном уровнях.

3.3. Установление правового положения антикоррупционной экспертизы законодательных актов; обязательности ее проведения и учета ее результатов.

3.4. Выявление и установление ответственности источников коррупциогенных норм в проектах НПА, в отношении которых проводится антикоррупционная экспертиза.

3.5. Развитие методик анализа коррупциогенности законодательных актов.

4. Ожидаемые результаты реализации Программы:

4.1. Сокращение коррупционного рынка в сферах регулирования законодательных актов, прошедших антикоррупционную экспертизу.

4.2. Сокращение коррупционных затрат граждан и бизнеса в сферах регулирования законодательных актов, прошедших антикоррупционную экспертизу.

4.3. Рост числа НПА, прошедших антикоррупционную экспертизу.

Основные мероприятия (действия)

5. Расширение практики применения апробированной методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов.

5.1. Применение методики первичного анализа коррупциогенности законодательных актов при рассмотрении проектов федеральных законов.

5.2. Поддержка внедрения антикоррупционной экспертизы законодательства в субъектах Российской Федерации.

5.3. Проведение антикоррупционной экспертизы неправительственными организациями.

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

6.1. Обязательность для принятия проекта НПА к рассмотрению заключения о прохождении (непрохождении) антикоррупционной экспертизы.

6.2. Запрет на принятие законов и иных НПА (или их части) без антикоррупционной экспертизы.

6.3. Обязательность публикации результатов антикоррупционной экспертизы законов.

6.4. 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.

6.5. Выявление выгодополучателя коррупциогенных норм.

6.6. Выявление и установление ответственности (авторства) коррупциогенных норм в проектах НПА, в отношении которых проводится антикоррупционная экспертиза.

6.7. Мониторинг коррупциогенности прошедших антикоррупционную экспертизу законодательных актов.

7. Развитие правовой основы обязательности и действенности антикоррупционной экспертизы законодательства.

7.1. Подготовка федерального закона «О порядке принятия федеральных законодательных актов и законодательных актов субъектов Российской Федерации», устанавливающего обязательность и порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов.

7.2. Принятие решения Правительства РФ (*в виде самостоятельного распоряжения или внесения изменений в действующий регламент Правительства РФ и другие НПА, регулирующие подготовку и принятие НПА*) об обязательности и порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов,готавливаемых Правительством РФ, и иных нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти.

7.3. Принять решение Правительства РФ (*о внесении изменений в действующий регламент Правительства РФ и другие НПА, регулирующие подготовку и принятие НПА*), предусматривающее регистрацию авторства вносимых предложений об изменениях в проект НПА с обязательностью их оценки при проведении антикоррупционной экспертизы проекта НПА.

7.4. Включить процедуру антикоррупционной экспертизы в типовой административный регламент подготовки НПА (включая под-

готовку НПА и законов внутри Правительства РФ) и в соответствующие административные регламенты подготовки НПА органов исполнительной власти.

7.5. Подготовка аналогичных предложений по внесению в Регламент Государственной Думы 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 к принятию.

7.6. Подготовить предложения 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.

7.7. Подготовить единый пакет предложений по включению блока по антикоррупционной экспертизе, предусмотренного пунктами 5.2–5.6, в соответствующие регламенты.

8. Развитие методологической (методической) базы антикоррупционной экспертизы законодательства

8.1. Разработка и применение комплексного анализа коррупционности «смежных» законодательных и иных правовых актов *(далее – законодательных актов)*.

(Примечание. Антикоррупционная экспертиза одного закона или законопроекта, результаты которой были учтены при доработке закона – например, Таможенного кодекса – или законопроекта, не повлияет на состояние коррупции в отрасли, сфере деятельности, если «смежное» законодательство – в случае Таможенного кодекса это, в частности, законодательство о тарифах – позволяет выстроить новые коррупционные схемы под новый, «хороший», «коррупционно чистый» закон.)

8.2. Разработка предметных методик антикоррупционной экспертизы подзаконных, внутриведомственных актов с учетом специфики сферы регулирования.

8.3. Подготовка методики анализа правоприменительной практики в целях выявления коррупционных схем, имеющих корни в действующем законодательстве.

9. Создание организационных условий развития антикоррупционной экспертизы законодательства.

9.1. Утверждение рабочей группы проекта развития антикоррупционной экспертизы законодательных и иных правовых актов (до утверждения – как проекта ЦСР).

9.2. Утверждение Программы развития антикоррупционной экспертизы законодательных и иных правовых актов и плана по ее реализации.

Содержание

Предисловие от Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции (М.И. Гришанков).....	3
Предисловие от Минэкономразвития России (А.В. Шаронов).....	8
Предисловие от Министерства юстиции Российской Федерации (А.В. Бондар).....	10
Предисловие от ОПОРЫ РОССИИ (С.Р. Борисов).....	12
Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: опыт и перспективы (В.Н. Южаков).....	14
Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов (Э.В. Талапина, В.Н. Южаков).....	20
I. Общие положения: особенности, инструменты и условия применения Методики.....	20
II. Основные правила первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов и их проектов.....	31
III. Типичные коррупционные факторы нормативных правовых актов и их проектов.....	36
А. Типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти.....	36
1. Широта дискреционных полномочий.....	37
2. Определение компетенции по формуле «вправе».....	38
3. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права.....	40
4. Злоупотребление правом заявителя.....	42
5. Выборочное изменение объема прав.....	43
6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.....	45
7. Юридикто-лингвистическая коррупционность.....	46
8. Принятие НПА органа исполнительной власти «сверх компетенции».....	47

9. Заполнение законодательных пробелов при помощи НПА органа исполнительной власти	50
Б. Типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов.....	51
10. Наличие пробела в правовом регулировании	51
11. Отсутствие административных процедур	52
12. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур	53
13. Отсутствие запретов и ограничений для государственных (муниципальных) служащих в конкретной области деятельности	55
14. Отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения	56
15. Отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными (муниципальными) органами и государственными (муниципальными) служащими	58
16. Нарушение режима прозрачности информации (отсутствие информации)	59
В. Типичные коррупционные факторы системного характера	60
17. Ложные цели и приоритеты	61
18. Нормативные коллизии.....	61
18.1. Коллизия НПА и Конституции РФ или конституции (устава) субъекта РФ	63
18.2. Коллизия НПА органа исполнительной власти и закона	64
18.3. Коллизия НПА органа исполнительной власти и другого НПА, имеющего большую юридическую силу	67
19. «Навязанная» коррупциогенность	68
Г. Проявления коррупциогенности	70
20. Формально-техническая коррупциогенность	70
20.1. Несоблюдение установленной формы НПА органа исполнительной власти	71
20.2. Несоблюдение (нарушение) порядка принятия НПА органа исполнительной власти	71
21. Непринятие нормативного правового акта (бездействие)	73
22. Нарушение баланса интересов	74

IV. Заключение (вывод) по результатам первичной экспертизы (анализа) коррупциогенности НПА	77
Таблица типичных коррупционных факторов нормативных правовых актов и их проектов	80
Глоссарий терминов.....	82
Нормативные акты о принятии и действии НПА.....	86

Приложение

Рабочая программа развития антикоррупционной экспертизы законодательных и иных правовых актов	88
--	-----------

МЕТОДИКА ПЕРВИЧНОГО АНАЛИЗА (ЭКСПЕРТИЗЫ) КОРРУПЦИОГЕННОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

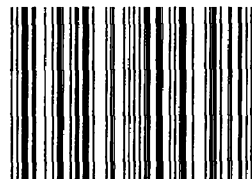
Редактор *В.Ю. Станковская*
Художественное оформление: *А.А. Грач*
Компьютерная верстка: *С.В. Родина*

Подписано в печать 18.05.2007. Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура Newton. Печать офсетная. Печ. л. 6. Усл. печ. л. 5,58. Тираж 1000 экз.
Заказ № 302

Издательство «Статут»:
119454, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 92, корп. 4, помещ. VI;
тел./факс: (495) 649-18-06
E-mail: book@estatut.ru
www.estatut.ru

Отпечатано в ООО «Технология ЦД»
119606, Москва, пр-т Вернадского, д. 84

ISBN 5-8354-0439-5



9 785835 404391 >