

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
Кафедра уголовного процесса и криминалистики

Антикоррупционная экспертиза

Методические указания

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета
для студентов, обучающихся
по специальности «Юриспруденция»*

Ярославль 2011

УДК 343.35
ББК Х 628.3я73
А 72

*Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2011 года*

Рецензент
кафедра уголовного процесса и криминалистики Ярославского
государственного университета им. П. Г. Демидова

Составитель А. Ф. Соколов

Антикоррупционная экспертиза: методические указания / сост. А. Ф. Соколов; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль : ЯрГУ, 2011. – 48 с.

Методические указания содержат рекомендации по изучению отдельных тем спецкурса «Антикоррупционная экспертиза», список рекомендованных источников.

Предназначены для студентов, обучающихся по направлению 030900.62 Юриспруденция (дисциплина «Антикоррупционная экспертиза», блок БЗ), очной, очно-заочной формы обучения.

УДК 343.35
ББК Х 628.3я73

© Ярославский государственный
университет им. П. Г. Демидова, 2011

Дисциплина является специальной и обеспечивает углубленное изучение теоретических и практических проблем антикоррупционной экспертизы для подготовки студентов к практической деятельности.

Курс основан на действующем законодательстве РФ в области антикоррупционной деятельности, решениях Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, теоретических исследованиях и материалах судебной практики. Предполагает использование знаний, полученных студентами по дисциплинам ГСЭ цикла (философия, логика) и ОПД (уголовное и административное право, правоохранительные органы, криминалистика).

Основные методы работы: лекции, индивидуальные консультации, самостоятельная работа студентов.

Цель изучения дисциплины – обучение студентов решению задач антикоррупционной деятельности, формирование у них навыков, отвечающих правовым, нравственным, научным и другим критериям, определяющим развитие и совершенствование методики антикоррупционной экспертизы.

Задачи специальной дисциплины: изучение современного состояния борьбы с коррупцией, в том числе с использованием методики производства антикоррупционной экспертизы, в условиях действующего уголовного и административного законодательства.

Место специальной дисциплины в профессиональной подготовке выпускника: «Антикоррупционная экспертиза» представляет комплексный подход в решении разнообразных актуальных вопросов правотворчества в различных отраслях права, не рассматриваемых в полном объеме в основных, базовых курсах.

Требования к уровню освоения дисциплины «Антикоррупционная экспертиза»:

- знать содержание дисциплины «Антикоррупционная экспертиза»;
- знать основания и стадии процедуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- уметь выявлять коррупциогенные факторы;

- уметь анализировать законодательство с точки зрения правил и методов оценки проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность.

Список сокращений

ПФ РФ – Пенсионный фонд Российской Федерации

ФФОМС – Федеральный фонд обязательного медицинского страхования

ФСС РФ – Фонд социального страхования Российской Федерации

ФНС России – Федеральная налоговая служба Российской Федерации

ЦБ РФ – Центральный банк Российской Федерации

ЦИК РФ – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Тема 1. Общие положения методики антикоррупционной экспертизы

Правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

В соответствии со ст. 6. Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одной из мер противодействия коррупции является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. Одним из важных компонентов антикоррупционного законодательства Российской Федерации стал Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [1] (далее – Закон), в котором даны правовые и организационные основы этой экспертизы, понятие коррупциогенных факторов, сформулированы основные принципы ее организации, названы субъекты, уполномоченные производить данные экспертизы.

Его основной функцией является регламентация института, направленного на выявление и нейтрализацию коррупционных рисков как в действующих, так и в разрабатываемых нормативных правовых актах.

В настоящее время проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов широко развернуто всеми органами государственной власти, в которых сформированы подразделения по проведению экспертизы издаваемых этими органами нормативных правовых актов на коррупциогенность. Положительным в этой деятельности, по мнению Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Чайки, является включение в работу общественных объединений, политических партий и отдельных граждан [28].

На необходимость участия общественности в нормотворчестве указывалось некоторыми авторами еще до принятия Закона. Так, по мнению Э. В. Талапиной, в законодательстве должно в обязательном порядке предусматриваться участие заинтересованных лиц и их объединений в разработке тематических актов, затрагивающих их интересы (экологических организаций, объе-

динений малых предпринимателей, обществ защиты прав потребителей и др.) [25].

В Федеральном законе № 172-ФЗ также указывается, что антикоррупционные экспертизы должны производиться в соответствии с «Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика). Методика включает основные положения проведения экспертизы на коррупциогенность, в ней подчеркивается необходимость обеспечения при производстве экспертизы системности, достоверности и проверяемости результатов, приводится перечень коррупциогенных факторов.

Производство экспертного исследования и оформление его результатов является ключевой стадией любого экспертного процесса. Процедура проведения антикоррупционной экспертизы должна опираться на законодательные и иные нормативные правовые акты.

К числу нормативных правовых актов, непосредственно регламентирующих рассматриваемые вопросы, относятся «Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – Правила).

Объекты антикоррупционной экспертизы

Важнейший элемент производства любого вида экспертизы – это ее объект, не является исключением из этого правила и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Объектами антикоррупционной экспертизы в соответствии со смыслом действующего российского федерального и регионального антикоррупционного законодательства являются нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, подготовленные органами

государственной власти, учреждениями и организациями различного уровня и ведомственной принадлежности, их должностными лицами и органами местного самоуправления [13].

В соответствии с постановлением Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 11.11.1996 № 781-Н ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» и другими правовыми актами, 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 [6].

Антикоррупционную экспертизу действующих федеральных конституционных законов и федеральных законов обязана проводить специальная Комиссия Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению противодействия коррупции [3]. Однако на момент подготовки настоящей публикации ни одного экспертного заключения о выявленных коррупциогенных нормах в действующем российском федеральном законодательстве не обнаружено.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в качестве объекта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов могут выступать исключительно федеральные, региональные и муниципальные подзаконные нормативные правовые акты, а также региональное законодательство.

Необходимо отметить, что действующие подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые в России, именуется по-разному. В Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации это постановления, носящие нормативно-правовой характер, например нормативные правовые акты, регулирующие особенности ее законотворческой деятельности.

Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации издает постановления и инструкции нормативно-правового характера, регулирующие его законотворческую деятельность и иные вопросы.

Президент Российской Федерации в соответствии со ст. 90 Конституции России издает нормативные правовые акты в форме указов.

Правительство Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 115 Конституции России издает нормативно-правовые постановления.

Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации в пределах своей компетенции издают нормативно-правовые постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения.

В число подлежащих антикоррупционной экспертизе входят и нормативные правовые акты, издаваемые ЦБ России, ЦИК Российской Федерации, Счетной палатой России, ФФОМС, ПФ Российской Федерации, ФСС Российской Федерации в пределах их компетенции.

При этом нормативные правовые акты ФСС Российской Федерации, ПФ Российской Федерации и ФФОМС подлежат обязательной регистрации в Минюсте Российской Федерации.

Под проектом нормативного правового акта следует понимать первоначальный вариант нормативного правового акта, официально и в установленном порядке внесенного компетентным на то субъектом правотворчества в целях его предварительного обсуждения, уточнения, проведения экспертной оценки либо изменения до принятия по нему окончательного решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или их должностными лицами.

Проекты нормативных правовых актов должны соответствовать правилам их подготовки, утвержденным компетентными на то органами и/или должностными лицами. На федеральном уровне такие правила утверждаются актами Правительства Российской Федерации, министерств, ведомств и федеральных служб. На уровне субъектов Российской Федерации – региональ-

ными законами либо иными нормативными правовыми актами. На уровне муниципальных образований – решениями компетентных на то органов или должностных лиц.

Отечественные законодатели федерального и регионального уровня прямо указали, какие проекты нормативных правовых актов подлежат обязательной антикоррупционной экспертизе:

- проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации и проекты постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями;

- проекты концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов; нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер;

- проекты уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований;

- проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Кроме указанных, по инициативе разработчиков нормативных правовых актов или по инициативе независимых экспертов антикоррупционной экспертизе могут быть подвергнуты и иные объекты.

Анализ действующего российского законодательства и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих организационно-правовые аспекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, позволяет сделать вывод, что объектом антикоррупционной экспертизы являются практически все нормативные акты, за исключением нормативного правового акта высшей юридической силы – Конституции Российской Федерации, а также международных нормативных правовых актов.

В качестве объекта данной экспертизы выступают правовые акты и документы любых властных субъектов (ветвей и уровней власти), имеющие потенциальное или действительное нормативное значение. При этом к объектам экспертизы относится продукт властных субъектов на всех этапах его жизни (проект акта, акт в правовой практике и акт при рассмотрении его в суде). В связи с этим данные экспертизы можно рассматривать как внесудебные, досудебные и судебные экспертизы [18].

Предмет антикоррупционной экспертизы

Прежде чем говорить о предмете антикоррупционной экспертизы, следует четко определить, какой критерий ляжет в основу вывода о том, имеются ли в проекте закона или иного нормативного акта так называемые лазейки для возможного совершения коррупционного деяния государственным служащим или лицами, наделенными управленческими функциями в коммерческой организации [19].

Следует отметить, что на протяжении длительного времени в России (как и в бывшем СССР) отсутствовало законодательно закрепленное понятие «коррупция». И только по инициативе Президента был принят Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», которым установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы ее предупреждения и борьбы с ней, а также минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В соответствии с п. 1 ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции», под коррупцией понимается

– злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

– совершение вышеназванных деяний от имени или в интересах юридического лица.

По нашему мнению, основная задача, в решении которой приоритетное значение отводится антикоррупционной экспертизе, – это профилактика коррупции.

В соответствии с п. 2 ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции», деятельность по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции, осуществляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами в пределах их полномочий.

В ст. 6 ФЗ «О противодействии коррупции» определены такие меры по профилактике коррупции, как

– установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

– устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности.

Полагаем, что решение данных вопросов также возможно в рамках проведения антикоррупционной экспертизы.

Считаем, что если речь идет об установлении в процессе проведения данной экспертизы коррупциогенных факторов, то следует исходить из установленного ФЗ «О противодействии коррупции» перечня преступлений, подпадающих под определение «коррупция».

Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы

В соответствии со ст. 3 Закона правом проведения такой экспертизы согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации, наделены:

– прокуратура Российской Федерации в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке;

– федеральные органы исполнительной власти в области юстиции;

– органы, организации, их должностные лица в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Невольно возникает вопрос, каким образом будет проводиться независимая экспертиза, возможно ли привлечение иных опытных специалистов, не подпадающих под положения данного закона, для проведения экспертизы по отдельным, наиболее важным и актуальным правовым вопросам?

При этом термин «независимая» представляется не совсем корректным. Исходя из данной терминологии следует, что прокуратуры, проводящие антикоррупционную экспертизу, являются лицами зависимыми. В связи с изложенным считаем, что более правильно было бы термин «независимая» заменить иным, например термином «общественная». И, соответственно, использовать связку «государственная – общественная». Может быть использована и другая конструкция: «ведомственная – вневедомственная» [24].

Статья 5 Закона лишь декларирует возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) институтами гражданского общества и гражданами в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств.

Согласно п. 4 Правил независимая экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов.

Методическое обеспечение антикоррупционной экспертизы

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 утверждена новая «Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Прежняя Методика просуществовала менее года.

Суть изменений свидится к существенному уменьшению количества коррупциогенных факторов, т. е. формальных признаков, создающих условия для коррупционных проявлений. Из 17 признаков, считавшихся ранее коррупциогенными, в новой методике сохранены только 11.

Из числа коррупциогенных факторов исключены:

- фактор существования собственно пробела в правовом регулировании;

- отсутствие превентивных запретов и ограничений для органов власти (отсутствие превентивных антикоррупционных норм);

- отсутствие норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за деятельностью органов власти;

- отсутствие норм ответственности органов власти;

- нарушение режима прозрачности информации;

- нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов власти возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Исключение последних трех факторов – существенная потеря для антикоррупционного анализа, поскольку именно они позволяли указывать на возможность опасных коррупционных проявлений, особенно в связке с другими факторами [15].

Вышеуказанная система законодательных и подзаконных актов явилась, безусловно, важнейшим шагом в формировании института антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Однако думается, что это лишь первый шаг, хотя по данному вопросу уже имеется довольно обширная литература. Любая экспертная деятельность должна базироваться на серьезной методологической и методической основе, опираться на богатый эмпирический материал и его теоретическое обобщение. Но время не терпит. Антикоррупционные экспертизы необходимо производить уже сейчас в соответствии с требованиями ст. 2 Закона, декларирующей в качестве основных принципов обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; обоснованность, объективность и

проверяемость ее результатов; компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу.

Думается, что задача формирования теоретических и правовых основ антикоррупционной экспертизы могла бы быть оптимизирована путем использования инструментария, разработанного в общей теории судебной экспертизы, – междисциплинарной теории, сформировавшейся окончательно в конце 80-х гг. прошлого века [21].

Создание междисциплинарной теории – общей теории судебной экспертизы – позволяет разработать единые для всех родов и видов экспертизы принципы; выявить общие закономерности, способствующие формированию и развитию частных экспертных теорий, выработать единые представления о предмете экспертизы, ее объектах, задачах, методах и методиках, экспертных технологиях, а также единые подходы к понятиям «специальные знания», «экспертная компетенция» и пр., способствует ускорению формирования и развития новых родов экспертизы за счет экспертного прогнозирования и учета ошибок эмпирического поиска. Основным объектом общей теории судебной экспертизы является сама судебно-экспертная деятельность, рассматриваемая как некая единая система.

У судебной экспертизы и антикоррупционной экспертизы при всех различиях этих экспертиз имеется целый ряд общих позиций, которые выражаются в предназначении, теоретическом обосновании, систематизации целей и задач, источниках возникновения, стадиях развития, функционировании, нормативном регулировании, организации и т. д. всех экспертиз, независимо от их родов и видов. Во многих случаях судебному эксперту приходится решать вопросы, связанные с исследованием нормативных и нормативно-технических актов.

Специфика любой экспертизы в том, что, проводя исследование с использованием указанных выше методов и основанное на применении специальных знаний, эксперт не объясняет уже имеющийся факт, а добывает новый и дает ему профессиональную оценку, которая и составляет содержание заключения эксперта.

Сейчас уже не аксиома, что юридические знания не являются специальными. В настоящее время судья, следователь, дознава-

тель, лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, как правило, владеют знаниями только в определенных отраслях законодательства и не в состоянии в необходимой степени ориентироваться во всех тонкостях современного обширного законодательства, которое к тому же постоянно изменяется и развивается. В этих сложных условиях в каждой из отраслей законодательства можно условно очертить круг общеизвестных для практикующих юристов, наиболее часто востребуемых ими знаний и специальных знаний. В то же время знание тонкостей современного законодательства во многих случаях крайне необходимо для полного, объективного и всестороннего установления истины по гражданскому делу (особенно в арбитражном процессе), делу об административном правонарушении, а иногда и по уголовному делу. Для производства судебных экспертиз в Конституционном суде Российской Федерации в качестве экспертов вызываются высококвалифицированные юристы (доктора и кандидаты юридических наук), и на их разрешение ставятся вопросы чисто правового характера, касающиеся трактовки и использования отдельных норм материального и процессуального права.

Среди судебных экспертиз существует класс экспертиз, имеющий общую гносеологическую основу с антикоррупционной экспертизой. Это судебно-нормативные экспертизы [22], предметом которых являются фактические данные (обстоятельства дела), устанавливаемые в гражданском, административном, уголовном и конституционном судопроизводстве путем исследования с использованием специальных знаний нормативных и нормативно-технических актов.

Теория судебных экспертиз дает единый подход к экспертным исследованиям, позволяет сформулировать предмет и задачи новых классов и родов экспертиз. Думается, что на основе этой теории предметом антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов являются фактические данные (положения нормативного акта или проекта), указывающие на возможность создания условий для проявления коррупции и выявляемые с использованием специальных знаний.

Необходимо подчеркнуть, что специальные знания, используемые при производстве антикоррупционных экспертиз, – это не только юридические знания в различных отраслях и подотраслях права, но иные естественно-научные, технические и гуманитарные знания, поскольку коррупциогенные факторы должны выявляться и экспертизы производиться в отношении не только нормативных правовых, но и нормативно-технических актов, включающих серьезную естественно-техническую составляющую, например связанных с пожарной безопасностью, дорожным движением, экологией и пр. В соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» федеральными законами принимаются технические регламенты, которые также должны быть исследованы с использованием антикоррупционной экспертизы.

Среди гуманитарных специальных знаний особо следует выделить лингвистические знания, поскольку одним из коррупциогенных факторов является наличие юридико-лингвистической неопределенности, возможности различных толкований, неоднозначности терминологии, оценочных суждений.

Руководствуясь общей теорией судебной экспертизы, полагаем, что по аналогии с судебными экспертизами, поскольку круг специальных знаний, необходимый для производства антикоррупционных экспертиз нормативных актов и их проектов, весьма широк, эти экспертизы должны подразделяться на роды и виды в зависимости от специальных знаний и специфики объектов исследования.

Развитию антикоррупционной экспертизы может существенным образом способствовать и судебно-экспертная практика. Как уже упоминалось, для производства многих судебных экспертиз (например, финансово-экономических, судебно-бухгалтерских, строительно-технических, автотехнических, землеустроительных и др.) эксперты должны хорошо ориентироваться в нормативно-правовых и нормативно-технических актах. Часто в задачу эксперта входит установление фактов нарушений норм и правил (например, правил пожарной безопасности, строительных норм и правил, стандартов бухгалтерского учета и др.). При этом мо-

гут быть выявлены и коррупциогенные факторы. В теории судебной экспертизы существует учение об экспертной профилактике. На практике разработаны конкретные механизмы осуществления этой профилактики, когда, например, в ходе экспертизы вне связи с расследуемым делом выявлены дефекты оборудования, могущие привести к аварии, или нарушения технологии, влияющие на качество продукции. Если же выявляются коррупциогенные факторы в нормативных актах, механизм экспертной профилактики отсутствует, а должен быть предусмотрен.

Одним из родов антикоррупционной экспертизы уже сейчас можно считать юридико-лингвистическую экспертизу нормативных актов и их проектов, которая опирается на новую отрасль знания – правовую лингвистику.

Тема 2. Процедура проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов

Основания и стадии процедуры антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов

Процедура проведения антикоррупционной экспертизы – нормативно установленный порядок деятельности по выявлению дефектов нормативных правовых актов и иных документов, способных привести к коррупционным проявлениям в процессе правоприменения, направленной на исключение (предотвращение включения) указанных дефектов из (в) нормативных правовых актах, их проектов и иных документов.

В «Методике проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» акцентированы два компонента:

- определение правил предупреждения и выявления при подготовке и принятии документов коррупциогенных факторов и коррупциогенных норм;
- описание коррупциогенных факторов.

Вместе с тем процедура производства экспертного исследования и оформления его результатов подробно не регламентирована.

Прежде чем выработать эту процедуру, сформулируем требования к ней:

– она должна предусматривать основания для начала и окончания;

– она должна содержать логически обособленную последовательность действий, способствующих наиболее полной реализации инструментов, направленных на обнаружение коррупционных факторов в текстах нормативных правовых актов;

– она должна разделять процесс антикоррупционного анализа на отдельные стадии, каждая из которых включает выполнение определенного действия, направленного на достижение общего результата;

– она должна определять содержание каждого действия и его результат.

Общими основаниями для начала антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов являются:

1) подготовка проекта нормативного правового акта;

2) принятие решения о проведении независимой экспертизы проекта правового акта;

3) поступление нормативного правового акта на государственную регистрацию в Минюсте России.

Непосредственным основанием процедуры антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов является назначение экспертизы. Определение основных стадий ее проведения будет способствовать выявлению последовательности действий, формирующих эту процедуру.

В специализированной литературе [16] выделяются следующие основные этапы процесса проведения антикоррупционной экспертизы:

(I) подготовительная стадия, предусматривающая следующие шаги:

1) сбор информации;

2) выбор нормативного акта;

3) анализ социальных (экономических) отношений, которые регулируются выбранным нормативным актом;

(II) стадии проведения экспертизы, включающие:

- 1) функциональный анализ деятельности органа власти (исходя из нормативного акта и ограничиваясь им);
- 2) определение дискреционных полномочий;
- 3) определение полномочий, касающихся юридических (физических) лиц, связанных с наложением на них некоторых ограничений, требований (контрольными процедурами, требованием предоставить информацию и т. п.);
- 4) сравнительный анализ полномочий, указанных в п. 3 в отношении нескольких законов;
- 5) заполнение оценочного листа (чрезмерные ограничения);
- 6) заполнение оценочного листа в отношении полномочий, которые наделяют государственного служащего возможностью выбора, связанного с наложением на граждан и юридических лиц ограничений и обременений;
- 7) выписывание бланкетных норм;
- 8) заполнение оценочного листа «Бланкетные нормы»;
- 9) заполнение сводной таблицы коррупциогенности нормативного правового акта;
- 10) заполнение таблицы предложений по уменьшению коррупциогенного потенциала;
- 11) подготовка текста экспертизы (описательная и табличная части).

Следует согласиться с авторами относительно выделения подготовительной стадии, а также относительно последовательности производимых действий. Кроме того, приведенный алгоритм сориентирован непосредственно на практическую работу эксперта. Вместе с тем они не учитывают одну из стадий правотворческой деятельности – реализацию правовых актов. Кроме того, указанные стадии предусматривают проведение более обширной работы по определению нормативного правового акта, подлежащего антикоррупционному анализу. Иными словами, в числе предложенных стадий дается подход к определению потребности в антикоррупционной экспертизе, что выходит за рамки вопроса, рассматриваемого в настоящей главе.

Для удобства проведения экспертизы проекта нормативного правового акта на коррупциогенность можно условно выделить следующие основные группы действий:

- а) общая оценка проекта нормативного правового акта (предварительная);
- б) оценка проекта нормативного правового акта по существу (основная);
- в) подготовка экспертного заключения (оформление результатов экспертизы).

Правила и методы оценки проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность.

Типология коррупциогенных факторов

Антикоррупционная экспертиза, как и любой другой вид деятельности, предполагает применение определенной совокупности (системы) приемов и операций, ведущих к достижению цели. В широком смысле цель исследования нормативных правовых актов в данном случае заключается в нейтрализации их коррупциогенности. При оценке нормативных правовых актов на коррупциогенность используются следующие методы познания.

1. В качестве базового используется общелогический метод познания – анализ (метод познания, в основу которого положены приемы и способы расчленения системы на составляющие ее элементы). Данный метод имеет целью переход от изучения целого к изучению частей. Познание свойств элементов необходимо для того, чтобы понять закономерности их соединения в рамках целого.

Под нормативным анализом, по нашему мнению, может пониматься совокупность операций, направленных на выработку правовых решений социальных проблем, алгоритма поведения лиц в правовой ситуации. Цель нормативного анализа (как и экспертизы в целом) – нейтрализовать коррупциогенность нормативного правового акта или его проекта. Данная цель достигается посредством выявления и корректировки (либо исключения из текста) коррупциогенных норм нормативного правового акта или его проекта.

2. По «информационному основанию» на первый план выдвигаются **методы опережающей информации**. Их применение

дает оптимальный результат на подготовительных этапах проведения оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность. Для данной группы методов характерно базирование на фактически имеющемся материале об общественных отношениях, регламентируемых данным нормативным правовым актом (проектом нормативного правового акта), информации об их развитии. Указанные методы могут быть реализованы в следующем порядке:

а) определение оптимально полного перечня данных об объекте антикоррупционного анализа;

б) установление источников информации, содержащих данные об объекте антикоррупционного анализа (данные правового мониторинга, универсальные и специализированные базы данных о законодательстве и правоприменительной практике, например: данные судебных органов и органов исполнительной власти, электронных справочных правовых систем, налоговых органов, средств массовой информации, статистической информации, научных публикаций);

в) анализ и оценка экспертом данных (количественных, качественных) об объекте антикоррупционного анализа.

2.1. О развитии общественных отношений в той или иной области, помимо собственных знаний и личного опыта эксперта, существует другая информация. Эту информацию можно условно разделить на официальную и неофициальную.

К официальной информации можно отнести законодательство в рассматриваемой области, официальные публикации (изданные или электронные), специализированные статистические данные, публичные отчеты официальных учреждений (государственных, международных), данные судебной практики, архивные материалы.

К неофициальной информации могут быть отнесены печатные и электронные средства массовой информации, издания (книги, отчеты, исследования и т. д.), разработанные частными, негосударственными учреждениями (национальными и международными), неофициальные интернет-ресурсы.

Анализ указанной информации должен быть многоаспектным, при этом предпочтение целесообразно отдавать официальным источникам.

2.2. В настоящее время в научных кругах получила распространение идея, согласно которой поиск предметов для будущих законов можно не предвидеть, а брать из правоприменительной практики [30]. В этом смысле особо ценной является судебная практика:

- решения высших судов (Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного суда Российской Федерации) указывают на незаконные нормы и решения;

- уголовные дела по коррупционным правонарушениям и преступлениям являются важным источником информации в части выявления предпосылок, конкретных способов использования несовершенства законодательства, обхода правовых норм для получения личных выгод.

2.3. Данные статистики могут быть использованы для определения:

- наиболее частых видов коррупционных нарушений;
- контингента виновников;
- инкриминирующих актов, по которым не применяются санкции.

3. Применение **социологического метода** в деятельности по оценке нормативных правовых актов на коррупциогенность обусловлено необходимостью выявления информации о восприятии гражданами государственной политики, в том числе в области нормотворчества. Социологические исследования призваны выявить общественное мнение по поводу эффективности действующих или предложенных правил. По мере внедрения информационно-коммуникационных технологий целесообразно ввести практику one-line-исследований значимых решений и норм.

4. Применение **метода функционального анализа** обусловлено тем, что положения большинства нормативных правовых актов применяются и приводятся в исполнение определенными публичными органами или органами, специально создаваемыми для применения этих норм. От того, как они функционируют, зависит эффективность соответствующих нормативных правовых актов.

Для установления институциональных и практических характеристик органов публичного управления следует провести их функциональный анализ:

- компетенция органа власти (нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия);
- внутренняя структура (структурные подразделения, специализация, территориальные органы);
- ответственность (внутренняя, вышестоящая);
- контроль (внутренний, вышестоящий, внешний, общественный);
- прозрачность;
- обеспеченность необходимыми ресурсами;
- уровень мотивированности служащих (карьера, социальная защита, оплата труда).

Результаты функционального анализа позволят определить недостатки в деятельности органа власти, дублированность полномочий, недостаток средств, необходимых для нормальной работы, и др.

5. Важным методом, применяемым при оценке нормативных правовых актов на коррупциогенность, является **экстраполяция**: перенесение прошлого и настоящего состояния исследуемого объекта на его будущее состояние. В более широком теоретическом аспекте она является важной предпосылкой построения нового знания во всех областях науки. Широкое использование экстраполяция находит в аналитической работе, при постановке диагноза, прогнозировании.

Применение экстраполяции при оценке нормативных правовых актов на коррупциогенность позволит определить, к каким коррупционным стратегиям могут привести дефекты оцениваемого нормативного правового акта, определить возможные коррупционные проявления.

6. Использование **системного анализа** обусловлено необходимостью учета системных связей отдельных норм, положений, соединяющихся в рамках анализируемого акта. Под системным анализом понимается совокупность методов и средств, исполь-

зуемых при исследовании сложных объектов, прежде всего методов выработки, принятия и обоснования решений при создании социальных систем и управлении ими.

7. Широкое использование имеет **метод экспертных оценок**.

Экспертные оценки основываются на информации, предоставленной экспертами в процессе систематизированных процедур выявления и обобщения мнения. Компетентные оценки специалистов уже в настоящее время являются надежной основой прогнозирования эффективности конкретных норм права, состояния законности, направленности правового сознания населения, его политической и правовой активности, решения других актуальных проблем общей теории права.

Качество применения этого метода во многом обуславливает эффективность всей оценки нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. По этой причине особое внимание следует уделить компетентности экспертов, привлекаемых к оценке нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность. Именно экспертам предстоит на основе собственного опыта определить

- возможные формы преследования коррупционного интереса;
- возможные коррупционные стратегии;
- воздействие того или иного коррупциогенного фактора на регламентированные нормативным правовым актом общественные отношения;
- выполнимость нормативных предписаний, содержащихся в нормативном правовом акте;
- способность содержащихся в нем предписаний обеспечить эффективную реализацию закона в конкретных общественных отношениях;
- рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов и устранению (коррекции) норм, их содержащих.

На результаты экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность значительное влияние может оказывать мнение его разработчиков, поэтому для объективной оценки необходимо привлечение независимых экспертов. Метод экспертных оценок должен применяться на всех этапах.

8. **Статистические методы** определяют совокупность приемов обработки количественной информации об объекте оценки на коррупциогенность. Использование методов данной группы целесообразно на заключительной стадии оценки нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность.

Одним из элементов экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность является типология коррупциогенных факторов. Следует отметить, что по мере развития концепции антикоррупционной экспертизы типология этих факторов была существенно расширена.

Один из разработчиков данной методики Э. В. Талапина отмечает, что в последней, переработанной автором версии коррупциогенные факторы сгруппированы следующим образом.

(I) Коррупциогенные факторы, связанные с реализацией властных полномочий в качестве дискреционных:

- 1) широта дискреционных полномочий;
- 2) определение компетенции по формуле «вправе»;
- 3) завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права;
- 4) злоупотребление правом заявителя;
- 5) выборочное изменение объема прав;
- 6) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
- 7) юридико-лингвистическая коррупциогенность;
- 8) принятие нормативного правового акта органа исполнительной власти «сверх компетенции»;
- 9) заполнение законодательных пробелов при помощи нормативного правового акта органа исполнительной власти.

(II) Коррупциогенные факторы, связанные с наличием правовых пробелов:

- 10) наличие пробела в регулировании;
- 11) отсутствие административных процедур;
- 12) отсутствие конкурсных (аукционных) процедур;
- 13) отсутствие запретов и ограничений для государственных (муниципальных) служащих в конкретной области деятельности;
- 14) отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения;

15) отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными (муниципальными) органами и служащими;

16) отсутствие информации (нарушение режима прозрачности информации).

(III) Коррупциогенные факторы системного характера:

17) ложные цели и приоритеты;

18) нормативные коллизии;

19) нарушение баланса интересов;

20) «навязанная» коррупциогенность.

(IV) Проявления коррупциогенности:

21) формально-техническая коррупциогенность;

22) непринятие нормативного правового акта (бездействие) [26].

Тенденцию к расширению состава этих факторов можно оценить положительно. Во-первых, коррупционные практики эволюционируют достаточно быстро. Во-вторых, наиболее полное их описание в подобных методиках позволяет повысить результативность экспертной работы.

Следует отметить, что в постановлении Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 приводится несколько сокращенный перечень коррупционных факторов.

Согласно п. 3 и 4 Методики коррупциогенные факторы разделяются на две группы (в Методике 2009 г. их было 3):

1) факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность применения исключений из общих правил;

2) факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государствен-

ной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Таким образом, действующая Методика предусматривает 11 коррупциогенных факторов (Методика, действовавшая ранее, содержала 17 факторов).

Для совершенствования типологии коррупциогенных факторов экспертам следует вести мониторинг ее изменения, следить за изданием памяток и методик по анализу коррупциогенности нормативных правовых актов, а также за появлением новых научных разработок в этой области, посещать научные конференции, антикоррупционные тренинги и семинары, посвященные анализу законодательства на коррупциогенность.

Результативность любой деятельности зависит от первоначальных, базовых установок, положенных в ее основу. О таких установках обычно говорят как о правилах деятельности. Производство антикоррупционной экспертизы также должно быть основано на ряде правил, следование которым обусловлено спецификой данной экспертизы.

Эффективность оценки нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность определяется ее системностью, достоверностью и проверяемостью результатов. Для обеспечения отмеченных характеристик экспертами (специалистами) применяется ряд специфических правил, которые можно отнести к элементам, используемым при оценке нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность.

Оценка проекта нормативного правового акта на коррупциогенность.

Оформление результатов экспертизы

1. Проведение общей оценки проекта нормативного правового акта позволит акцентировать внимание субъекта антикорруп-

ционной экспертизы на концептуальных недостатках этого проекта, указывающих на возможную коррупциогенность.

В ходе проведения общей оценки проекта нормативного правового акта эксперту надлежит оценить

- общую обоснованность проекта нормативного правового акта;
- финансово-экономическую обоснованность проекта законодательного акта;
- специфику регулируемых общественных отношений;
- соблюдение правил юридической техники.

На коррупциогенность норм в правовом акте эксперту/специалисту могут указывать:

1) отсутствие адекватного обоснования (не приведены статистические и иные данные правоприменительной практики, пробелы регулирования, опыт зарубежных государств и иные данные, свидетельствующие о необходимости предложенных изменений);

2) недостаточность финансово-экономического обоснования проекта законодательного акта, которая может выражаться:

- а) в отсутствии финансово-экономического обоснования;
- б) в недостаточности финансово-экономического обоснования (формальная обоснованность);
- в) в возложении затрат на субъектов публичного и частного права без их согласия либо в ущерб им;
- г) в завышении затрат в сравнении с публичным интересом;

3) специфика регулируемых общественных отношений. Поскольку далеко не все нормативные правовые акты имеют развернутое обоснование, эксперту/специалисту в каждом случае надлежит учитывать специфику регламентируемых общественных отношений. При этом следует использовать методы опережающей информации.

Наиболее высокий коррупционный потенциал имеют нормативные правовые акты в публичных отраслях права (административное, финансовое, таможенное), особенно когда такими актами предусмотрена регламентация отношений, агентами в которых выступают чиновники, а контрагентами – граждане и организации.

В экономической сфере наиболее вероятными источниками коррупции будут:

- антимонопольное законодательство (широкие полномочия антимонопольного ведомства в отношении ряда хозяйствующих субъектов);

- налоговое законодательство (избыточное налоговое бремя, устанавливаемое законом, несовершенство процедуры контроля над налогоплательщиком, процедуры привлечения его к ответственности, противоречивость норм налогового права и высокая динамика их изменения);

- законодательство о банкротстве (институциональный конфликт функций регулирующего органа, несовершенство процедуры банкротства, широкие полномочия регулирующего органа);

- законодательство, регулирующее импортно-экспортные операции (стремление преодолеть завышенные требования нормативных актов);

- таможенное законодательство (несовершенство таможенных процедур, порядка привлечения правонарушителя к ответственности, избыточные таможенные процедуры);

- законодательство о валютном контроле (стремление преодолеть завышенные требования нормативных актов) [16].

Серьезные предпосылки для коррупционных проявлений могут содержаться в законодательстве, регламентирующем оказание бесплатных государственных услуг, а именно в законодательстве об образовании (доступ к учебе), о социальном обеспечении (полномочия по установлению льгот, субсидий, допуску к медицинской помощи, доступу на рынок труда и т. д.).

Несовершенство норм корпоративного законодательства повлекло возникновение такого негативного фактора социально-экономической жизни, как рейдерство; а оно сопровождается покрывательством незаконных действий рейдеров, давлением на собственника имущества, являющегося объектом недружественного поглощения, затягиванием процесса восстановления прав и т. д.

В случае если анализируемый проект нормативного правового акта предусматривает регламентацию отношений, агентами в которых выступают чиновники, а контрагентами – граждане и организации, а также отношений, связанных с распределени-

ем бюджетных средств, оказанием бесплатных государственных услуг, эксперту посредством функционального анализа следует

- определить все полномочия государственного органа, которые могут быть связаны с наложением на граждан и юридических лиц требований и ограничений;

- определить все полномочия государственного органа, которые могут быть связаны с распределением бюджетных средств, оказанием бесплатных государственных услуг;

- оценить, какие из полномочий предоставляют государственному служащему возможность выбора альтернативных вариантов поведения; проверить наличие четких критериев выбора того или иного варианта поведения;

4) нарушение правил юридической техники. Эксперту (специалисту) необходимо методом нормативного анализа оценить качество проекта с позиции соблюдения в нем правил юридической техники.

К числу основных общих правил юридической техники чаще всего относят:

а) наиболее полное, адекватное выражение воли законодателя;

б) рациональную организацию и логическую последовательность изложения нормативных предписаний;

в) отсутствие пробелов и противоречий в нормативных правовых актах и во всей системе законодательства;

г) краткость и компактность изложения правовых норм при достаточной глубине и всесторонности содержания;

д) ясность, простоту и доступность языка нормативных правовых актов, точность и определенность используемой терминологии;

е) сведение к минимуму количества нормативных правовых актов по одному и тому же вопросу в интересах лучшей обзорности материала, облегчения пользования им;

ж) своевременное обнародование и вступление в силу законов и других правовых актов в соответствии с установленным порядком [12].

Вместе с тем качество норм проектов не всегда соответствует указанным требованиям. В ряде случаев использование форму-

лировок с неясным содержанием детерминирует коррупционные проявления. Недочеты лингвистического характера позволяют чиновнику варьировать свое усмотрение в зависимости от сложившейся ситуации.

По завершении общей оценки проекта нормативного правового акта эксперту следует зафиксировать недостатки, указывающие на его коррупциогенный потенциал.

2. Оценку проекта нормативного правового акта **по существу** предлагается проводить в составе следующих действий:

1) проверка соблюдения иерархии нормативных правовых актов. Результаты ее несоблюдения – принятие нормативного правового акта «сверх компетенции», а также нормативные коллизии. Принятие подзаконного нормативного правового акта «сверх компетенции» выражается в подзаконном регулировании вопросов, которые должны регулироваться либо на уровне закона, либо подзаконным нормативным правовым актом более высокого уровня.

Нормативные коллизии характеризуются противоречиями между различными правовыми актами, а также между отдельными правовыми нормами в рамках одного нормативного правового акта. Наличие нормативных коллизий позволяет должностным лицам произвольно выбирать норму, подлежащую применению в конкретном случае, что способствует коррупционным проявлениям. На данном этапе оценки на коррупциогенность следует применять метод системного анализа, что обусловлено необходимостью учета системных связей отдельных норм, положений, соединяющихся в рамках анализируемого нормативного правового акта;

2) проверка правильности определения компетенции органов власти и должностных лиц. В юридической литературе компетенцию рассматривают в качестве сложного явления, состоящего из элементов двоякого рода. К собственно компетенционным элементам относятся нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий. Сопутствующим элементом является ответственность за их неисполнение [27].

Проверку правильности определения компетенции целесообразно проводить с использованием метода функционального анализа.

Принятие того или иного нормативного правового акта органом государственной власти должно соответствовать его компетенции. Для проверки указанного соответствия необходимо проанализировать статутный акт, устанавливающий компетенцию органа исполнительной власти (закон, положение об органе).

При рассмотрении проектов подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов публичной власти, особое внимание следует уделять их компетенции. Коррупциогенными элементами являются:

- широкие регулирующие полномочия;
- завышенные полномочия;
- полномочия, допускающие неправомерные толкования;
- установление компетенции по формулам «вправе», «может»;
- параллельные полномочия;
- совмещение полномочий по разработке нормативных правовых актов и контролю их применения;
- нечеткие основания и сроки принятия решений;
- завышенные требования для исполнения прав субъектами правоотношений (сложные/неопределенные условия, существенные затраты лиц, действующих в границах закона);
- отсутствие/неприменение административных процедур.

Коррупционным проявлениям способствует возможность расширительного толкования компетенции органа, расплывчатость при определении сферы его деятельности. Например, включение в подзаконные нормативные правовые акты формулировок «уполномочен по иным вопросам», «орган вправе», «и иные полномочия», «уполномоченное должностное лицо может». Приводимые формулировки могут относиться ко всем видам полномочий: контрольным, разрешительным, регистрационным, нормотворческим и т. д.

Право и обязанность для государственного органа образуют полномочие. Дробление прав и обязанностей в нормативных фор-

мулах создает иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его либо осуществлять по собственному усмотрению). Указанная иллюзия выражается в произвольном расширении пространства свободного усмотрения должностных лиц и способствует коррупции.

На практике достаточно часто встречаются примеры нарушения компетенции субъектов государственного управления. К типичным нарушениям компетенции относятся:

- а) присвоение властных полномочий;
- б) превышение полномочий;
- в) прямое и косвенное вмешательство в компетенцию;
- г) нарушение процедур;
- д) ошибочные и незаконные решения;
- е) невыполнение отдельных функций;
- ж) непринятие решений, бездействие;
- з) необеспеченность компетенции материально-финансовыми, кадровыми и иными ресурсами;
- и) воспрепятствование деятельности, давление [20].

Правовой статус государственных (муниципальных) служащих составляют их права, обязанности, гарантии, а также ответственность. На предотвращение коррупции направлена система запретов и ограничений, предъявляемых к государственным (муниципальным) служащим и установленных законодательством о государственной и муниципальной службе.

В идеале права и обязанности государственных (муниципальных) служащих реализуются в рамках строго определенных административных процедур, содержащих сроки, условия и основания совершения административных действий. Наилучшей является ситуация, когда административные процедуры устанавливаются законом, хотя допустимо закреплять их и на подзаконном уровне.

Ответственность должна стать неотъемлемым элементом статуса государственных (муниципальных) служащих. Отсутствие нормативно установленной, а также фактической ответственности должностных лиц поощряет коррупционные проявления.

Уголовная и административная ответственность государственного (муниципального) служащего может устанавливаться

исключительно законом. Но в законодательных актах, как правило, отсутствуют нормы об ответственности служащего либо законодатель ограничивается формулой «несет ответственность в установленном законом порядке» [26].

Меры ответственности должны соответствовать выполняемым должностным лицом полномочиям и установленным для него запретам и ограничениям. Для определения этого соответствия требуется установить, способны ли указанные меры повлиять на отрицательную мотивацию деятельности служащего, повысить риск коррупционного поведения.

Если в нормативном правовом акте имеется формулировка «несет ответственность в установленном законом порядке», она должна быть предусмотрена в соответствующих статьях Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. При подготовке ведомственного нормативного правового акта рекомендуется использовать установление дисциплинарной ответственности и других мер реагирования (например, лишение премии);

3) проверка соблюдения баланса интересов (отсутствие в проекте нормативного правового акта необоснованного превалирования интересов отдельных групп и лиц, а также ущемления прав иных лиц и групп).

Одним из распространенных проявлений коррупциогенности нормативного правового акта является нарушение баланса интересов, когда в результате его принятия выигрывает только одна группа субъектов права (крупный и средний бизнес, предприниматели, страховые организации и т. д.).

Каждый нормативный правовой акт, в том числе подзаконный, является носителем интересов (общего, группового, а также частного характера). В процессе оценки подзаконного нормативного правового акта необходимо установить, какие конкретные интересы он отражает.

В случае ущемления определенных частных или групповых интересов надлежит установить, соблюдается ли при этом критерий публичного интереса (общего интереса, предусмотренного Конституцией Российской Федерации, законами, международ-

ными договорами). Кроме того, необходимо установить лиц и структуры, могущие извлечь выгоду из принятия нормативного правового акта, а также тех, чьи интересы могут быть ущемлены. Информация об указанных лицах может быть извлечена как непосредственно из предписаний нормативного правового акта, так и из данных, содержащихся в его обосновании. В том случае, когда такой анализ не дает результата, целесообразно определить этих лиц посредством симуляции применения.

Если разработчики нормативного правового акта ссылаются на публичный интерес, необходимо оценить возможности его соблюдения и соответствие публичного интереса избранным средствам его соблюдения.

Для преодоления указанного недостатка при подготовке подзаконного нормативного правового акта целесообразно руководствоваться разумным балансом интересов субъектов общественных отношений, регламентируемых таким актом. Необходимо учитывать и основные принципы отраслевого регулирования.

Для нейтрализации коррупциогенности, состоящей в нарушении баланса интересов, к подготовке нормативного правового акта предлагается, в частности, привлекать как можно более широкий круг заинтересованных лиц и экспертов – представителей общественных организаций, объединений предпринимателей, работодателей, профсоюзов, саморегулируемых организаций.

При подготовке нормативных правовых актов подзаконного уровня не всегда возможно обеспечить наличие этих условий. Чтобы исключить нарушение баланса интересов, целесообразно обеспечить соответствие целей принятия подготавливаемого подзаконного нормативного правового акта установкам нормативного правового акта большей юридической силы, на основании которого он принимается.

Нарушение баланса интересов на стадии реализации нормативных правовых актов легко обнаружить путем анализа правоприменительной практики, в том числе судебной, в отношении рассматриваемых нормативных правовых актов в процессе применения метода опережающей информации и социологического метода;

4) определить, проводились ли при подготовке акта консультационные процедуры. Если такие процедуры проводились, необходимо обеспечить получение всех материалов (отзывов, заключений, ответов на отзывы) с целью их анализа. При производстве данного действия целесообразно руководствоваться методом экспертных оценок;

5) оценить наличие/отсутствие свободного доступа к информации о разработке проекта нормативного правового акта.

Коррупционные риски можно выявить, если в нормативном правовом акте (его проекте) отсутствуют предписания и процедуры, обеспечивающие:

- информирование лиц об их правах и обязанностях;
- доступ лиц к информации, необходимой для исполнения их прав и обязанностей;
- доступ неограниченного круга лиц к информации, касающейся реализации подзаконного нормативного правового акта;
- отчетность по результатам деятельности, осуществляемой органами власти;
- информационную прозрачность государственных органов посредством использования современных технологий (интернет-страницы, возможность дистанционного взаимодействия в связи с обращениями граждан и организаций).

О наличии такого коррупциогенного фактора, как нарушение прозрачности информации, также свидетельствуют нормы, закрывающие информацию, значимую для принятия решения по конкретному делу, равно как отсутствие в нормативном правовом акте норм, устанавливающих возможность и порядок получения такой информации. В проведении рассматриваемого действия основную роль играют метод опережающей информации и нормативный анализ;

б) оценка соблюдения порядка принятия нормативного правового акта.

Нормативные правовые акты должны приниматься с соблюдением и в рамках определенных процедур, предусматривающих проведение правовой экспертизы, разного рода согласований, виз и т. д.

Нарушения порядка принятия нормативного правового акта, выявляемые посредством нормативного анализа, могут выражаться:

- в принятии подзаконного нормативного правового акта без обязательного согласования (визы) другого органа государственной власти;

- в принятии нормативного правового акта без обязательной экспертизы, когда ее проведение необходимо в силу закона (ст. 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»);

- в принятии нормативного правового акта без учета мнения профсоюзов в установленных законом случаях (ст. 11 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»);

- в издании одностороннего ведомственного нормативного правового акта вместо совместного;

- в нарушении внутреннего порядка принятия ведомственного нормативного правового акта;

- в нарушении порядка вступления в силу нормативного правового акта;

- в принятии нормативного правового акта структурным подразделением или территориальным органом федерального органа исполнительной власти;

- в подписании подзаконного нормативного правового акта не руководителем либо лицом, исполняющим его обязанности, а иным лицом;

- в нарушении установленной структуры и реквизитов подзаконного нормативного правового акта;

- в издании нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти в виде писем и телеграмм.

Далее необходимо оценить, может ли нарушение порядка принятия нормативного правового акта способствовать реализации коррупциогенных норм;

7) проверка нормативного правового акта на юридиколингвистическую коррупциогенность.

Эксперту необходимо методом нормативного анализа оценить качество проекта нормативного правового акта на наличие юридикко-лингвистической коррупциогенности. Таковую коррупциогенность создают:

- использование неясных, не устоявшихся формулировок, терминов и понятий;
- наличие в проекте нормативного правового акта категорий оценочного характера;
- обозначение одних и тех же явлений разными терминами;
- неопределенность порядка выполнения нормативного требования;

8) установление возможных коррупционных практик, основанных на коррупциогенных факторах, выявленных в проекте нормативного правового акта.

Действия по установлению возможных коррупционных практик являются факультативными. Вместе с тем они нередко усиливают результаты проведенного анализа указанием на конкретные проявления коррупции, которые может повлечь наличие коррупциогенных факторов в тексте нормативного правового акта. Рассматриваемые действия следует проводить с использованием метода экстраполяции.

В настоящее время методики анализа коррупционных практик, основанных на несовершенстве законодательства, еще не получили достаточного распространения. Здесь должен помочь главным образом опыт эксперта.

Востребованной является идея о создании базы данных для возможной оценки коррупционных рисков. Корреляция выявленных коррупциогенных факторов с возможными коррупционными практиками позволит лучше понять типичные правовые предпосылки коррупции, следовательно, противостоять им более успешно;

9) подготовка рекомендаций по устранению выявленных коррупциогенных факторов и коррекции норм, их содержащих.

Рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов должны (могут) быть даны либо как редакция нормы,

исключающая коррупциогенные факторы, либо как предложение возможных путей нейтрализации коррупциогенного фактора.

Экспертное заключение по результатам экспертизы проекта нормативного правового акта на коррупциогенность является результирующей частью процедуры проведения антикоррупционной экспертизы.

Экспертное заключение подготавливается путем составления описательной и табличной частей, с обязательным освещением следующих позиций:

- наименование нормативного правового акта (рабочее наименование проекта нормативного правового акта);
- тип нормативного правового акта;
- перечень норм, в которых обнаружены коррупциогенные факторы;
- описание обнаруженных в нормах коррупциогенных факторов;
- рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов и устранению (коррекции) норм, их содержащих;
- указание на наличие в рассматриваемом нормативном правовом акте положений, способных снизить опасность коррупционных проявлений, и рекомендаций по их включению;
- вывод по результатам оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность;
- таблица, содержащая коррупционные нормы, возможные коррупционные проявления, рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов и исключению (коррекции) норм, их содержащих;
- дата и подпись эксперта.

Данная таблица отражает все известные сегодня типичные коррупциогенные факторы.

Вместе с тем ее можно усовершенствовать путем добавления столбца, содержащего указание на возможные коррупционные действия и последствия наличия в нормативном правовом акте типичных коррупциогенных факторов, с тем чтобы эксперт мог проиллюстрировать опасность коррупциогенного фактора.

Кроме того, необходимо отказаться от ссылки в последней строке на другие коррупционные факторы. Формула «другие коррупционные факторы» создает опасность негативной оценки нормативного правового акта либо его проекта, основанной на приведении факторов, не предусмотренных Методикой. При определении других коррупционных факторов эксперт будет ссылаться на собственный опыт и знания, а не на процедуры, предусмотренные Методикой. Таким образом, возникает опасность нарушить требование проверяемости результатов оценки нормативных правовых актов и их проектов на коррупционность.

Литература

Основная

1. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

3. Постановление Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 21.05.2008 № 496-ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению противодействия коррупции» // СЗ Российской Федерации. 2008. № 21. Ст. 2407.

4. Приказ Минфина Российской Федерации от 12.07.2010 № 70н «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства финансов Российской Федерации»: зарегистрирован в Минюсте Российской Федерации 16.08.2010 № 18157.

5. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 08.09.2011 № 310 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России»: зарегистрирован в Минюсте Российской Федерации 12.09.2011 № 21777.

6. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 04.05.2007 № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. 2007. 24 мая.

7. Приказ Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации от 25.11.2009 № 209 (ред. от 22.12.2010) «О координации мероприятий по противодействию коррупции и антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации» (вместе с «Положением о Комиссии по координации мероприятий по противодействию коррупции в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», «Положением о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации»).

8. Приказ Минобрнауки Российской Федерации от 07.10.2009 № 375 (ред. от 14.09.2010) «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства образования и науки Российской Федерации»: зарегистрирован в Минюсте Российской Федерации 27.10.2009 № 15139.

9. Приказ МВД России от 15.01.2010 № 15 (ред. от 19.04.2010) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в системе МВД России».

10. Постановление Центризбиркома Российской Федерации от 24.11.2010 № 228/1503-5 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

11. Закон Ярославской области от 9.07.2009 № 40-з (ред. от 28.12.2010 г.).

Дополнительная

12. Денисов Г. И. Юридическая техника: теория и практика // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 86–96.

13. Газимзянов Р. Р. Объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: понятие и виды

// Анतिकоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010.

14. Долотов Р. О. Объекты и субъекты антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов // Анतिकоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010.

15. Избачков Ю. С., Рыбак К. Е. Новая методика проведения антикоррупционной экспертизы // Военно-юридический журнал. 2010. № 10. С. 9–13.

16. Краснов М. А., Талапина Э. В., Тихомиров Ю. А. и др. Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / под ред. В. Н. Южакова. М.: Статут, 2004. С. 59–60.

17. Кудрявцев В. Л. Анतिकоррупционная экспертиза: вопросы теории и методики производства // Анतिकоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010.

18. Нестеров А. В. Соотношение понятий «проверка» и «экспертиза» в антикоррупционной деятельности // Анतिकоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010.

19. Попов И. А. О некоторых проблемах нормативно-правового и организационно-методического обеспечения антикоррупционной экспертизы // Анतिकоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010.

20. Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Формула права, 2008. С. 96.

21. Россинская Е. Р. Правовые и методологические проблемы антикоррупционной экспертизы // Анतिकоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010.

22. Россинская Е. Р. Специальные юридические знания и судебно-нормативные экспертизы // ARGUMENTUM AD JURIDICUM. ВЮЗИ – МЮИ – МГЮА: Труды. Т. 2. М.: МГЮА, 2006.

23. Сборник материалов по противодействию коррупции / под общ. ред. Ю. Л. Воробьева, Е. Г. Тарло. М.: Известия, 2009.
24. Соколов А. Ф. Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / сост. Е. Р. Россинская. М.: Проспект, 2010.
25. Талапина Э. В. Об антикоррупционной экспертизе // Журнал российского права. 2007. № 5.
26. Талапина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / под ред. В. Н. Южакова. М.: Центр стратегических разработок; Статут, 2007. С. 56.
27. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. Изд. 2-е. М.: Изд-во М. Ю. Тихомирова, 2005. С. 188.
28. Чайка Ю. Основные задачи и направления деятельности правоохранительных органов в борьбе с коррупцией // Профессинал. 2009. № 6. С. 9.
29. Шиндяпина Е. Д. Судебная практика как источник законодательных инициатив // Научные труды РАЮН. Т. 3. М., 2006. С. 1062–1065.

Оглавление

Тема 1. Общие положения методики антикоррупционной экспертизы	5
Правовые основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов	5
Объекты антикоррупционной экспертизы	6
Предмет антикоррупционной экспертизы	10
Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы	11
Методическое обеспечение антикоррупционной экспертизы	12
Тема 2. Процедура проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов	17
Основания и стадии процедуры антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов	17
Правила и методы оценки проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность. Типология коррупциогенных факторов	20
Оценка проекта нормативного правового акта на коррупциогенность. Оформление результатов экспертизы	28
Литература	42

Учебное издание

Антикоррупционная экспертиза

Методические указания

Составитель **Соколов Александр Федорович**

Редактор, корректор М. Э. Левакова
Верстка И. Н. Иванова

Подписано в печать 23.12.11. Формат 60×84 1/16.
Бум. офсетная. Гарнитура «Times New Roman».
Усл. печ. л. 2,79. Уч.-изд. л. 2,01.
Тираж 20 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе
Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова.

Отпечатано на ризографе.

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова.
150000, Ярославль, ул. Советская, 14.

