

Южаков В.Н.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ: МЕТОДИКА, ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Проблема и ожидания. Ухудшение коррупционной ситуации в нашей стране, понимание масштабов пагубного влияния коррупции на перспективы экономического, социального, политического развития в мире в целом привели к признанию наличия и значимости особой проблемы в деле противодействия коррупции – проблемы коррупциогенности (в другой терминологии – взяткоемкости) нормативных правовых актов.

Проблема состоит в том, что многие – если не большинство коррупционных действий предстают как вполне «законные», имеющие основания в положениях (нормах, дефектах норм, формулах) законов или/и подзаконных актов. Они выглядят так для всех сторон коррупционных отношений:

- для чиновников (как государственных или муниципальных служащих, так и лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, сотрудников государственных или муниципальных учреждений, корпораций, предприятий), применяющих их для извлечения в своих интересах ненадлежащей выгоды в качестве платы за свои служебные действия (бездействие) или решения;
- вероятно (в данной статье этот аспект не рассматривается), для должностных лиц частных компаний;
- для их клиентов, вынужденных мириться с необходимостью или с выгодой для себя использующих возможность дать взятку, иным образом заинтересовать или (и) отблагодарить за полученные преференции;
- для любых надзорных инстанций, не видящих в этих направленных по существу на извлечение коррупционной выгоды действиях (бездействии), решениях ничего незаконного.

Действия (бездействие), решения чиновников, подготавливающих коррупционную сделку, создающих коррупционную ситуацию, не выглядят предосудительными. Предосудителен, незаконен и наказуем лишь сам факт получения взятки, иной коррупционной выгоды. Если он не зафиксирован – что, как известно, не просто, особенно в условиях массовой, системной коррупции, – совершаемые с очевидно коррупционными целями действия остаются вполне законными, непредосудительными.

В распространенном случае, если действия (решения) чиновника, устанавливающего, признающего, отменяющего какие-либо права гражданина или организации, вместо нормы «обязан» регулируются нормой «вправе», то все приготовления к извлечению коррупционной выгоды могут быть облачены в легальную правовую оболочку. Коррупционная ситуация может быть создана без риска для коррупционера действиями (бездействием) и решениями, которые он «вправе» совершить (не совершить) или принять (не принять).

Часто коррупционные действия не только легализуются, но и становятся возможными благодаря положениям нормативных правовых актов.

Нередко правовые формулы, создающие возможности конкретных коррупционных практик, новые коррупционные рынки закладываются в нормативные правовые акты заинтересованными лоббистами.

Наличие в законах и подзаконных актах положений, облегчающих и (или) легализующих коррупционные действия, подготавливающие их действия (решения), создающих саму возможность их совершения (принятия), является существенным условием массовости коррупции.

Реальность этой «правовой» базы распространения коррупции, серьезность этой угрозы правовому государству, развитию конкурентоспособной экономики и добросовестной конкуренции как его основы, укреплению демократических механизмов общественной жизни, а равно необходимость ее устранения признана в последние годы как в международных, так и российских правовых актах и политических установках.

Пункт 3 статьи 5 принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 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».

В России в 2004 г. Президент России впервые публично признал, что «корни коррупции подпитываются некачественным законодательством». В том же выступлении В.В. Путина сформулирована и задача по устраниению этих корней: «Необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства». Необходимость «внедрить экспертизу нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность» признана в октябре 2005 г. утвержденной Правительством РФ Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.

20 марта 2006 г. вступил в силу Федеральный закон о ратификации Конвенции ООН против коррупции. Тем самым факультативному вниманию к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства был придан статус официального требования ко всем органам государственной власти. Возникло вполне обоснованное ожидание скорого решения этой проблемы.

Методика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

В начале 2000-х годов возможность очищения российского законодательства от положений, которые могут быть использованы и используются в коррупционных целях, стала рассматриваться и в экспертных кругах.

Возможны два основных варианта решения проблемы снижения (устранения) коррупциогенности нормативных правовых актов. Один из них связан с общим повышением их качества. Второй – с выделением специализированного направления повышения качества нормативных правовых актов: с целенаправленным и системным выявлением и устранением из них положений, которые, безусловно или с высокой степенью вероятности, порождают коррупционные риски.

В экспертном сообществе России уже к 2003 г. возникло понимание того, что в ситуации системной коррупции, характерной, к сожалению, в настоящее время для России, нельзя ограничиться первым подходом. Были сформулированы – прежде всего специалистами фонда «Индем», Государственного Университета – Высшая школа экономики, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ – предложения по технологии снижения коррупционных рисков, создаваемых законодательством.¹

В том же году в Центре стратегических разработок на основе обсуждения проблемы экспертным сообществом была подготовлена и издана обобщающая и систематизирующая эти предложения «Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта».² При подготовке Памятки были представлены, проанализированы и публично обсуждены имевшиеся к тому времени по данному направлению разработки представителей и сотрудников ГУ-ВШЭ, Института государства и права РАН, фонда «Индем», Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, а также опыт их применения, в том числе в Счетной палате Российской Федерации. В обсуждениях принимали участие, наряду с уже названными, представители различных заинтересованных организаций: Комиссии Государственной Думы РФ по противодействию коррупции, Минэкономразвития РФ, Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Транспаренси Интернешнл-Р», Национального антикоррупционного комитета, Института правовых и сравнительных исследований, Международной конфедерации обществ потребителей, Центра экспертизы проблем предпринимательства Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства, Ромир-Мониторинг, Российской ассоциации менеджеров, Фонда развития парламентаризма.

«Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта» позволила активизировать практическую работу по снижению уровня коррупциогенности (взяткоемкости) законодательных актов. Комиссия Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по противодействию коррупции совместно с Центром стратегических разработок и исследовательским фондом «Институт модернизации государственного и муниципального управления» применила Памятку для проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов.

В 2005 г. Памятка при поддержке Минэкономразвития России и Всемирного банка была адаптирована также для целей антикоррупционной экспертизы не только законодательных, но и подзаконных нормативных правовых актов. В этом виде она была применена для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых

актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Опыт применения предложенной в Памятке технологии проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов был обсужден в рамках семинаров и круглых столов в Центре стратегических разработок в 2006–2007 гг. На основе обсуждений была подготовлена и опубликована версия Памятки, учитывая возникавшие в ходе ее применения проблемы, ранее не принимавшиеся во внимание коррупционные факторы, и ориентирована для применения в отношении законов и подзаконных актов, как федерального, так и регионального уровня, с названием «Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов».³

Предложенная в Методике (как и ранее в Памятке) технология антикоррупционной экспертизы предлагает снизить уровень взяткоемкости нормативных правовых актов (их проектов) за счет целенаправленного предотвращения появления, выявления и устранения наиболее часто встречающихся правовых предпосылок коррупции. При этом вне сферы внимания антикоррупционной экспертизы остаются, с одной стороны, иные проблемы качества нормативного правового акта, а с другой – уникальные правовые формулы, созданные или использованные для уникальных коррупционных практик.

Под коррупционными факторами при этом понимаются положения (дефекты норм и правовые формулы) нормативных правовых актов, которые могут способствовать проявлению коррупции. Коррупционные факторы могут быть непосредственной основой коррупционных практик либо создавать условия легитимности коррупционных действий. Под проявлениями коррупциогенности понимаются положения, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже совершившихся фактах коррупции и/или способствовать проявлению коррупционных факторов.

Среди множества возможных дефектов норм, правовых формул, снижающих качества законов и подзаконных нормативных актов, Методика на основе широкой экспертной оценки выделяет типичные коррупционные факторы, т.е. те положения нормативных правовых актов, которые встречаются наиболее часто и с высокой степенью вероятности создают коррупционные риски, предпосылки коррупции.

Любая норма нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), в которой обнаруживается коррупционный фактор, признается коррупциогенной (*т. е. она может быть использована для извлечения ненадлежащей выгоды, получения административной ренты*) и должна быть устранена или скорректирована так, чтобы она не создавала «правовые» предпосылки коррупции. Коррекция предполагает обязательное устранение выявленного коррупционного фактора.

Соответственно, нормативный правовой акт (проект нормативного правового акта), содержащий такие нормы, признается коррупциогенным. Основная цель антикоррупционной экспертизы – устраниТЬ или (и) предотвратить коррупциогенность нормативных правовых актов (их проектов), ликвидировать содержащиеся в них коррупционные риски. Непосредственные ее задачи – предотвратить появление типичных и иных коррупционных факторов на стадии разработки нормативного правового акта; выявить их в уже подготовленном или ранее принятом нормативном правовом акте.

При этом Методика ограничена в достижении основной цели антикоррупционной экспертизы по крайней мере *тремя обстоятельствами*.

Во-первых, предлагаемая ею технология антикоррупционной экспертизы, как уже сказано, ориентирована на выявление только типичных коррупционных факторов, которых на сегодняшний день известно двадцать два. Это не означает, что эксперт (спе-

циалист), пользующийся при проведении антикоррупционной экспертизы Методикой, не должен выявлять и указывать другие (нетипичные) коррупционные факторы, положения, которые могут способствовать коррупции. В их выявлении особое значение приобретает компетенция самого эксперта (специалиста). При разработке Методики предполагалось, что для обнаружения в нормативных правовых актах нетипичных коррупционных факторов могут быть разработаны иные, более тонкие технологии, в том числе основывающиеся на предварительном установлении конкретных, иногда уникальных коррупционных практик. Возможна также конкретизация Методики (в том числе состава выявляемых коррупционных факторов) в отношении отдельных сфер правового регулирования.

Во-вторых, Методика позволяет выявлять лишь **возможность** использования нормы, нормативного правового акта в коррупционных целях. Она не позволяет сделать выводы о фактическом их использовании для извлечения коррупционной выгоды. Также она не позволяет дать оценку предумышленности или непредумышленности включения в нормативный правовой акт коррупционных факторов. Коррупциогенность нормы не означает, что она сознательно внесена или непременно будет использована в целях коррупции. В доказательстве этого нет необходимости. Коррупционные факторы должны быть устраниены из нормативных правовых актов не потому, что они в каждом случае уже используются в коррупционных целях, а потому, что они могут быть использованы в этих целях.

В-третьих, Методика не предполагает оценки объема создаваемого коррупциогенной нормой коррупционного рынка, ее взяткоемкости. В этом смысле, несмотря на большую понятность термина «взяткоемкость», термин «коррупциогенность» более точно отражает суть результатов антикоррупционной экспертизы. Эти выводы содержат утверждение лишь о возможности, но не о факте коррупции. Методика ориентирована на профилактику использования нормативного правового акта в коррупционных целях. Наличие коррупционного фактора не означает автоматически наличия использующих ее коррупционных практик, относительно которых можно посчитать взяткоемкость содержащей коррупционный фактор нормы. Не всегда возможно и моделирование вероятных конкретных коррупционных практик. Проведение антикоррупционной экспертизы в массовом порядке делает оценку взяткоемкости создаваемых коррупциогенными нормами коррупционных практик затруднительной. При этом надо учитывать, что коррупциогенные нормы могут оставаться в «спящем» состоянии как угодно долго. Они могут быть использованы однократно, но с большим коррупционным эффектом. Но даже если их взяткоемкость неизвестна, они должны быть выявлены и устраниены. Это не означает, что оценку взяткоемкости коррупциогенных норм вообще не надо проводить. Это полезно делать хотя бы для понимания размера угроз, создаваемых коррупциогенностью нормативных правовых актов. Однако проведение такой оценки не относится к предмету антикоррупционной экспертизы в рамках предлагаемой Методикой технологии и необязательно для того, чтобы внести соответствующие изменения в нормативный правовой акт (его проект) – устраниТЬ выявленные коррупционные факторы.

Основными инструментами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), предлагаемыми Методикой, являются: перечень и описание типичных коррупционных факторов; правила проведения антикоррупционной экспертизы. Применение Методики зависит также от наличия соответствующего ей нормативно закрепленного порядка проведения антикорруп-

ционной экспертизы. Установление порядка проведения антикоррупционной экспертизы, в свою очередь, может потребовать внесения изменений в ранее принятые нормативные правовые акты, регулирующие процедуры разработки и принятия нормативных правовых актов.

Состав и краткое систематизированное описание 22 типичных коррупционных факторов, выявления и устранения которых требует Методика, представлены в прилагаемой Примерной методике антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (*приложение 2*). Более подробное, ориентированное на обучение описание типичных коррупционных факторов, рекомендации по их выявлению и конкретные примеры представлены в указанной Методике первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов (2007).

Опыт применения Методики показывает, что все эти типичные коррупционные факторы, к сожалению, регулярно встречаются как в действующих нормативных правовых актах, так и в разрабатываемых проектах нормативных правовых актов (*примеры коррупционных факторов, выявленных в разное время при проведении антикоррупционной экспертизы, представлены в Приложении 1*).

Обнаружение некоторых из них не требует больших усилий, правовой компетентности и знаний в соответствующей сфере правового регулирования. Например, во многих случаях достаточно просто выявляется часто встречающийся коррупционный фактор *определение компетенции по формуле «вправе»*. Во всех случаях, когда орган власти, чиновник «вправе» затребовать безотносительно к конкретным критериям, обстоятельствам дополнительные сведения, документы, продлить или сократить срок рассмотрения, провести проверку... создаются избыточные возможности административного усмотрения. Возможности, позволяющие оказывать предпочтения «понятливым» гражданам и организациям, создавать дополнительные сложности «непонятливым», побуждать к коррупционному сговору, к даче взятки вполне внешне законными действиями (бездействием) и решениями, остающимися в рамках того, что относится к формуле «вправе». Распространенность этого коррупционного фактора очевидным образом способствует распространенности коррупции. Во многих случаях этот коррупционный фактор может быть обнаружен любым заинтересованным лицом. Относительно просты и рекомендации по его устранению. Чаще всего достаточно заменить норму «вправе» на норму «обязан». Необходима лишь жесткая установка на проведение этой замены, или, шире, на очищение нормативных правовых актов от «взяткоемких» норм.

В других случаях выявление некоторых типичных коррупционных факторов невозможно без определенного уровня правовых и специальных знаний. Например, в отношении коррупционных факторов системного характера: «ложные цели и приоритеты», «нормативные коллизии», «навязанная» коррупциогенность.

Не столь простым, как в случае с формулой «вправе», может оказаться и устранение выявленного коррупционного фактора. Например, устранение выявленных коррупционных факторов «наличие пробела в регулировании» или «отсутствие административных процедур» требует иногда разработки не только отдельных норм или статей, но и целых глав нормативного правового акта.

Выявление и устранение типичных коррупционных факторов может сталкиваться и с такой трудностью, как нежелание разработчиков или правоприменителей признавать возможность и необходимость коррекции или устранения соответствующих норм. Декларируемым мотивом могут быть и традиции (такова сложившаяся практика), и

уникальная сложность вопроса (ситуация столь многообразна, что регулированию не подлежит). Но во многих случаях за этой мотивацией легко различается стремление сохранить создаваемую коррупционным фактором возможность административной ренты. Например, в случае, когда ведомство при разработке административного регламента исполнения государственной функции настойчиво утверждает, что:

- перечень сведений (документов), которые могут быть востребованы от гражданина или организации, не может быть исчерпывающим;
- информация, за сбор и систематизацию которой отвечает ведомство (реестр, кадастр...), не может вывешиваться на официальном сайте (的独特ный вариант – больше, чем на один-два дня) и выдаваться иначе как по запросу у специализированной организации или в «установливаемом объеме»;
- гражданин или организация, обращающиеся за разрешением, должны предоставить объемный список сведений и документов, их копий, которые можно получить только в самом этом ведомстве или смежных ведомствах и аффилированных организациях;
- проверка (надзор, контроль) – например, соблюдения правил дорожного движения – завершается составлением акта проверки, его дальнейшая судьба не регулируется или регулируется иным законодательством.

С учетом этих особенностей Методика позволяет обнаружить типичные коррупционные факторы с высокой степенью достоверности любому лицу, участвующему в нормотворческой деятельности.

Проверка нормативного правового акта (его проекта) на наличие всего перечня типичных коррупционных факторов обеспечивает системность анткоррупционной экспертизы – выявляются все известные коррупционные факторы. При проведении анткоррупционной экспертизы постоянно ставится вопрос о выявлении не только типичных, но и иных, не указанных в методике коррупционных факторов. Таких факторов, которые пока не обнаружены.

Системность, проверяемость и достоверность анткоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) обеспечиваются и формулируемыми Методикой правилами ее проведения:

во-первых, экспертизу коррупциогенности каждой нормы нормативного правового акта (его проекта) и изложение его результатов необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности типичных коррупционных факторов, предложенных в Таблице типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности (прилагается к Методике).

Соблюдение этого правила позволяет проверить и публично обсудить достоверность анткоррупционной экспертизы путем сравнения результатов экспертизы, проведенной разными специалистами и экспертами, в том числе и в рамках независимой экспертизы. В этом случае нельзя в обоснование заключения по результатам анткоррупционной экспертизы просто сослаться на субъективность, уникальность, уровень профессионализма эксперта или специалиста. Формализация результатов анткоррупционной экспертизы в таблице типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности позволяет увидеть различия в результатах экспертизы, аргументировать эти различия, представить на публичное обсуждение и для последующего мониторинга таблицу разногласий по сохраняющимся различиям.

Во-вторых, каждая норма нормативного правового акта (его проекта) должна быть проверена на наличие/отсутствие каждого типичного коррупционного фактора.

В-третьих, каждый типичный коррупционный фактор должен быть проверен на его присутствие/отсутствие в каждой норме нормативного правового акта (его проекта).

В-четвертых, любой выявленный в ходе экспертизы типичный коррупционный фактор (явление коррупциогенности) должен быть устранен из нормативного правового акта.

При этом, еще раз обратим внимание, Методика не требует субъективной оценки степени опасности (коррупциогенности, взяткоемкости) того или иного выявленного коррупционного фактора. Любой из них – при сохранении в нормативном правовом акте – может быть использован для коррупционной сделки. Содержащая их коррупциогенная норма должна быть устранена или скорректирована так, чтобы она не создавала «правовые» предпосылки коррупции.

Иногда для реализации этого правила требуется система мер, выходящих за рамки рассматриваемого нормативного правового акта, например, в случае «навязанной коррупциогенности». Устранение этого коррупционного фактора требует подготовки и внесения предложений по изменению нормативных правовых актов большей юридической силы.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы

Реализация приведенных выше правил требует установления определенного порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов).

Во-первых, в отношении объекта антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов). От «взяткоемких» норм должны быть очищены все как разрабатываемые, так и ранее принятые нормативные правовые акты; как законы, так и подзаконные акты. Учитывая ресурсные ограничения, может быть установлена последовательность этих работ. Обязательность антикоррупционной экспертизы может устанавливаться первоначально только для проектов нормативных правовых актов в признанных коррупционно опасными сферах правового регулирования. Это ограничение должно быть времененным на период освоения технологии антикоррупционной экспертизы всеми специалистами, а по завершении этого периода – обязательным в отношении всех нормативных правовых актов. Ранее принятые нормативные правовые акты могут подвергаться антикоррупционной экспертизе по графику, утверждаемому руководителем органа власти, субъекта Российской Федерации с учетом ресурсных возможностей и пожеланий, требований граждан и организаций, чьи интересы затрагиваются соответствующими нормативными правовыми актами. Возможно, в отношении ранее принятых федеральных законов решение о графике их антикоррупционной экспертизы должно быть принято Президентом РФ, взявшим на себя руководство Советом по противодействию коррупции.

Во-вторых, в отношении субъектов антикоррупционной экспертизы. Здесь ответственность за чистоту разрабатываемых и принимаемых нормативных правовых актов от коррупциогенных норм должны нести все участники нормотворческого процесса: лица, непосредственно разрабатывающие нормативный правовой акт; правовые службы и специалисты, осуществляющие правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов на разных стадиях их подготовки к принятию (утверждению). Специальным субъектом антикоррупционной экспертизы могут быть должностные лица, ра-

бочие органы, структурные подразделения, органы, уполномоченные проводить контрольную антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов. В Государственной Думе Российской Федерации такую роль может играть Комиссия по противодействию коррупции. Аналогичную обязанность де-факто в рамках своих полномочий взяла на себя Генеральная прокуратура РФ. К проведению антикоррупционной экспертизы, особенно на этапе освоения ее технологии, могут привлекаться на условиях, предусмотренных законодательством о государственном (муниципальном) заказе, внешние эксперты.

При этом задача предотвращения коррупциогенности нормативных правовых актов не может быть полностью переложена на какой-либо специализированный орган (подразделение). Основная нагрузка и ответственность за выполнение этой задачи должны лежать непосредственно на лицах, разрабатывающих нормы нормативного правового акта. Если разработчик, освоивший требования Методики антикоррупционной экспертизы, выпускает из своих рук чистый от коррупционных факторов, от коррупциогенных норм проект, то нагрузка на других субъектов антикоррупционной экспертизы (но не их ответственность) и затраты на ее проведение минимизируются.

Обязанность по устранению коррупциогенных норм из ранее принятых нормативных правовых актов должна быть возложена на уполномоченные (специализированные) органы (структурные подразделения), рабочие группы, организующие проведение антикоррупционной экспертизы по утверждаемому в устанавливаемом порядке графику. Необходимо также утверждать конкретных исполнителей, ответственных за проведение экспертизы. В отношении федеральных законов такая обязанность могла бы быть возложена на федеральный рабочий орган (межведомственная рабочая группа, автономное учреждение...) или/и рабочие органы Государственной Думы РФ, федеральных органов исполнительной власти – правоприменителей. К решению этой задачи также могут привлекаться внешние эксперты.

В-третьих, в отношении особенностей порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов различными ее субъектами. Лица, разрабатывающие проекты нормативных правовых актов, осуществляют анализ коррупциогенности разрабатываемых норм непосредственно в процессе их формулирования. Специалисты правовых служб (включая правовые управление органов власти, правовые управление (министерства) субъектов РФ, Министерство юстиции России) проводят антикоррупционную экспертизу в составе входящей в их компетенцию правовой экспертизы. Контрольная антикоррупционная экспертиза должна проводиться уполномоченными органами (структурными подразделениями, специалистами, внешними экспертами) как самостоятельная экспертиза.

В-четвертых, в отношении фиксирования результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов). Лица, непосредственно разрабатывающие проект нормативного правового акта, указывают на отсутствие типичных и иных коррупционных факторов в пояснительной записке к разработанному ими нормативному правовому акту. Специалисты и правовые службы, проводящие правовую экспертизу, делают заключение по результатам проведенной ими антикоррупционной экспертизы в составе заключения по результатам правовой экспертизы в соответствии с требованиями Методики. Органы (подразделения, специалисты, внешние эксперты), проводящие контрольную антикоррупционную экспертизу, готовят в соответствии с Методикой и представляют самостоятельное заключение по результатам антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта (его проекта).

В-пятых, в отношении порядка учета результатов антикоррупционной экспертизы. Лица, непосредственно разрабатывающие проект нормативного правового акта, делают это в процессе подготовки соответствующих норм. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта, проведенной правовыми службами, направляется в установленном порядке для устранения выявленных коррупционных факторов лицам, разработавшим проект. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы ранее принятого нормативного правового акта направляется в установленном порядке для подготовки предложений по устранению выявленных коррупционных факторов в орган, ранее внесший рассмотренный нормативный правовой акт, его правопреемнику или в иной орган, установленный графиком проведения ранее принятых нормативных правовых актов.

В-шестых, в отношении обеспечения возможностей своевременного проведения и учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. С этой целью необходимо предусмотреть, как минимум, публикацию проектов нормативных правовых актов на официальных сайтах органов, разработавших проект, одновременно с его направлением на правовую экспертизу. При этом под независимой экспертизой понимается антикоррупционная экспертиза, проводимая по инициативе заинтересованных лиц (граждан и организаций) за свой счет ради устранения негативных для них последствий коррупционности нормативных правовых актов. Опубликованы должны быть также графики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Предложения о включении ранее принятых нормативных правовых актов в график их антикоррупционной экспертизы должны быть учтены при составлении указанного графика. Заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы должны быть рассмотрены. По каждому выявленному коррупционному фактору должны быть приняты решения. В случае разногласий орган власти, разработавший проект или (и) получивший заключение по результатам независимой экспертизы, должен аргументировать свое несогласие с указанием на выявленный коррупционный фактор и направить в орган власти, принимающий/утверждающий нормативный правовой акт, вместе с проектом (или/и своим заключением) таблицу разногласий с заключением по результатам независимой экспертизы.

В-седьмых, в отношении публикации заключений по результатам антикоррупционной экспертизы. Заключения, а также таблицы разногласий (если они имеются) должны публиковаться на официальных сайтах органов власти вместе с принятыми/утвержденными нормативными правовыми актами или (и) нормативными правовыми актами по внесению изменений, устраниющих выявленные коррупционные факторы в ранее принятом нормативном правовом акте.

Наконец, в-восьмых, должна быть предусмотрена оценка уровня профессионализма и компетенции, а также ответственность лиц (органов, структурных подразделений), систематически допускающих появление в проектах нормативных правовых актов типичных и иных коррупционных факторов.

Опыт применения Методики

В 2005–2007 гг. в соответствии с Методикой была проведена антикоррупционная экспертиза проектов 12 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 Федеральный 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. И в той или иной форме в них были обнаружены все типичные коррупционные факторы.

Результаты антикоррупционной экспертизы были обсуждены на заседаниях Комиссии Государственной Думы РФ по противодействию коррупции, по итогам которых были приняты решения, поддерживающие заключения экспертов о наличии в законопроектах коррупциогенных норм и рекомендующие устраниить их из соответствующего законопроекта. В ряде случаев эти решения Комиссии были поддержаны Советом ГД РФ, рекомендовавшим профильным комитетам ГД РФ учесть высказанные по результатам антикоррупционной экспертизы замечания.

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) коррупциогенности законодательных актов. Вместе с тем стало ясно, что значительная часть обнаруживаемых в ходе экспертизы коррупциогенных норм вполне могла быть устраниена самими разработчиками законопроектов или при работе с ними специалистами 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 коррупциогенности законодательных актов для депутатов, их помощников и специалистов правового управления Государственной Думы, других подразделений, отвечающих за качество выносимых на рассмотрение Государственной Думы законопроектов. Применение методики указанными специалистами в порядке контроля и самоконтроля качества законопроектов позволит устраниить большую часть коррупционно опасных норм до их вынесения на рассмотрение Государственной Думы.

Рассмотрев итоги проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов в 2005 – 2006 гг., Комиссия пришла к выводу о том, что:

- 1) полученные результаты свидетельствуют о значимости проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов для снижения уровня создаваемых ими коррупционных рисков;
- 2) применявшаяся экспертами методика первичного анализа коррупциогенности (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 (экспертизы) коррупциогенности 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.

В 2006–2008 гг. Методика активно применялась в отношении уже не только законодательных актов, но и в отношении нормативных правовых актов федеральных и региональных органов исполнительной власти, в том числе в отношении проектов административных регламентов. В 2007–2008 гг. антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (и их проектов) проводилась уже как минимум десятью федеральными органами исполнительной власти и в 40 субъектах Российской Федерации.

Так же как и в случае с законодательными актами, во всех проанализированных нормативных правовых актах были обнаружены типичные коррупционные факторы в той или иной форме.

Приказом Торгово-промышленной палаты России рекомендовано включать в состав проводимых торгово-промышленными палатами экспертиз нормативных правовых актов и их проектов их антикоррупционную экспертизу. В большинстве случаев при проведении экспертиз применялась какая-либо из версий Методики первичного анализа (экспертизы) нормативных правовых актов.

Основной содержательной проблемой при этом, как выяснилось, стало стремление сократить число контролируемых (выявляемых и устранимых) коррупционных факторов с 22 до 14, а иногда и до 5–6. Проблема применения Методики состоит в том, чтобы не допустить упрощения решаемой в ходе антикоррупционной экспертизы задачи – устранения всех признаваемых коррупционными формул (дефектов норм) нормативных правовых актов.

На решение этой задачи направлены в том числе **тренинги** по освоению Методики. В 2006–2007 гг. экспертами исследовательского фонда – «Институт модернизации государственного и муниципального управления» было проведено более 25 таких тренингов, в том числе неоднократно:

- как уже было упомянуто, для депутатов и специалистов Государственной Думы РФ;
- для специалистов и экспертов федеральных органов исполнительной власти (Федеральной таможенной службы, Федеральной антимонопольной службы, Рослесхоза), органов исполнительной власти и независимых экспертов в субъектах Российской Федерации (Архангельской, Вологодской, Иркутской, Калужской, Кемеровской, Курской, Липецкой, Мурманской, Свердловской, Томской, Челябинской областях, Удмуртской республике, Ставропольском крае);
- для специалистов органов местного самоуправления (в г. Новосибирск и в Мурманской области);

- для специалистов и экспертов общественных организаций (представителей региональных организаций, входящих в Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства (ОПОРА России) и Торгово-промышленную палату) из 20 регионов России.

К участию в тренинге приглашаются специалисты и руководители органов власти, непосредственно осуществляющие разработку нормативных правовых актов или (и) ответственные за их качество, а также специалисты и эксперты неправительственных организаций, которым поручено или может быть поручено проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в интересах этих организаций по их собственной инициативе.

Для организаций бизнеса (их объединений) такое обучение их специалистов и экспертов и, соответственно, проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов может быть целесообразно прежде всего в интересах устранения недобросовестной конкуренции, основанной на правовых предпосылках коррупции.

Одним участникам (с учетом профессионального опыта) навыков, полученных в ходе тренинга, достаточно для последующего самостоятельного применения методики первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов (их проектов). Другим требуются дополнительная поддержка и контроль достоверности проводимой ими экспертизы коррупциогенности нормативных правовых актов (их проектов). Такое сопровождение самостоятельной работы прошедших обучение специалистов и экспертов также может быть предусмотрено учебной программой тренинга.

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

Перспективы внедрения антикоррупционной экспертизы в практику нормотворческой деятельности

Первый опыт проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность) позволил ряду федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации подготовить, а в некоторых случаях и утвердить обязательность такой экспертизы при разработке проектов нормативных актов, а иногда и ранее принятых нормативных правовых актов.

Ее обязательность установлена в различной форме нормативными правовыми актами примерно в 30 субъектах Российской Федерации (в одних случаях законами, в других – решениями высшего должностного лица субъекта РФ). Не менее чем в 25 субъектах Российской Федерации и трех федеральных органах исполнительной власти подготовлены, а в ряде случаев и принятые (утверждены) нормативные правовые акты, утверждающие Методику антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и (или) их проектов и более или менее детальные требования к порядку организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и (или) их проектов.

Как форма обязательности, так и предлагаемые порядок и методики нередко существенно различаются. Так, обязательность может быть избирательной – по решению того или иного органа или должностного лица, в отношении части нормативных правовых актов или их проектов. При утверждении порядка антикоррупционная экспертиза нередко ограничивается отдельными формами ее организации. Например, предусматривается ее проведение только внешними экспертами на возмездной основе или только правовыми службами. При утверждении методики ограничиваются требованиями выявления и устранения только части типичных коррупционных факторов; вне зоны регулирования остается независимая антикоррупционная экспертиза. В этой связи возрастает актуальность установления единообразных Методики и Порядка.

Правительством Российской Федерации Министру России совместно с Минэкономразвития России, другими заинтересованными ведомствами и организациями было поручено подготовить проект Постановления Правительства РФ, утверждающий Порядок и Методику проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в органах исполнительной власти на предмет обнаружения и предотвращения появления таких положений, которые могут способствовать коррупции (антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов).

Проект указанного Постановления Правительства РФ и утверждаемых им Методики и Порядка был подготовлен Министерством юстиции России на основе Методики первичного анализа (экспертизы) нормативных правовых актов на коррупциогенность (ЦСР, 2007).

С учетом работы над проектом Постановления Правительства РФ и опыта применения Методики ее разработчиками подготовлены примерные Порядок и Методика, ориентированные на их утверждение нормативными правовыми актами. Указанные примерные Порядок и Методика представлены в приложениях 2 и 3.⁴

Они могут быть использованы для разработки соответствующих нормативных правовых актов субъектов РФ в отсутствие указанного выше Постановления Правительства РФ для органов исполнительной власти, а также законодательными органами субъектов РФ. Вероятно, примерные Порядок и Методика могут быть использованы и для соответствующих решений Государственной Думы Российской Федерации относительно внедрения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов в качестве обязательного компонента процедуры рассмотрения законопроектов Государственной Думой.

Антикоррупционная экспертиза как можно быстрее должна стать обязательным и постоянным компонентом в разработке и принятии любого нормативного правового акта.

Принимаемые (утверждаемые) органами власти (и местного самоуправления) нормативные правовые акты не должны содержать известных типичных и иных коррупционных факторов. Ранее принятые нормативные правовые акты должны быть очищены от коррупциогенных норм в обозримые сроки. Тем самым будут ликвидированы правовые основы массовости коррупции.

Приложение 1

**Примеры типичных коррупционных факторов
нормативных правовых актов и их проектов**
(составлено по материалам анткоррупционных экспертиз
нормативных правовых актов и их проектов)

Типичный коррупционный фактор, проявление коррупциогенности	Пример	Возможные коррупционные проявления
A. Коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти		
1. Широта дискреционных полномочий	<p>Государственная услуга в виде денежных выплат (социальные пособия, субсидии и другие выплаты), в виде натуральной помощи (топливо, продукты питания, одежда, обувь и другие виды натуральной помощи) оказывается единовременно или в течение периода не менее трёх месяцев.</p> <p><i>(Проект административного регламента департамента социального развития Тульской области по предоставлению государственной услуги по оказанию государственной социальной помощи, п. 22)</i></p>	Служащему фактически предлагаются альтернативные полномочия по выбору сроков оказания социальной помощи. Нетрудно предположить, что такой выбор может быть «простимулирован»
2. Определение компетенции по формуле «вправе»	<p>Федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма вправе отозвать у туроператора свидетельство в случае...</p> <p><i>(Проект ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», ст. 4.2)</i></p>	Полномочие может реализовываться в зависимости от усмотрения органа
3. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права	<p>Основанием для начала выдачи документов является ...предоставление документа, подтверждающего уплату государственной пошлины за предоставление лицензии.</p> <p><i>(Проект административного регламента предоставления государственной услуги по лицензированию заготовки, переработки и реализации лома цветных металлов в Томской области, п. 79)</i></p>	Согласно тексту регламента, данный документ уже был предоставлен на стадии приема документов (его у заявителя просто нет). Возникает возможность формально требовать его или «избежать» точного выполнения данного пункта
4. Злоупотребление правом заявителя	<p>Участник размещения заказа, подавший заявку на участие в конкурсе, вправе изменить или отозвать заявку на участие в конкурсе в любое время до момента вскрытия конкурсной комиссией конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе.</p> <p><i>(ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», ст. 25 ч. 9)</i></p>	Право участника изменить заявку может быть использовано для коррупционного говора (ему подскажут, как правильно заполнить заявку, он внесет в нее «необходимые» изменения). Без четкой регламентации процедуры и фиксации процедуры это коррупциогенно

5. Выборочное изменение объема прав	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. <i>(Водный кодекс РФ 1995 года (утратил силу), ст. 105)</i>	Процедура реализации данной статьи – предоставления исключительного права – зависит от усмотрения служащего. Следует заметить, что в действующей редакции Водного кодекса эта возможность устранена
6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.	Федеральные стандарты оценки утверждаются федеральным органом, осуществляющим нормативно-правовое регулирование оценочной деятельности. <i>(Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», абзац 4 ст. 20)</i>	По сравнению с действующей редакцией закона (по которому стандарты утверждает Правительство) происходит необоснованное снижение уровня нормативной регуляции на ведомственный. В ведомственные акты проще проникают коррупциогенные нормы, кроме того, орган сам будет утверждать нормы, выполнение которых сам же будет контролировать
7. Юридико-лингвистическая коррупциогенность	Образовательному учреждению выдается лицензия на основе заключения экспертизы. Требования экспертизы не могут превышать среднестатистических показателей для территории, на которой зарегистрировано образовательное учреждение. <i>(п. 10 ст. 33 Закона РФ «Об образовании»)</i>	Понятие «среднестатистические показатели» не раскрывается в законе и может трактоваться различно право-применителями, что дает возможность использования данного обстоятельства в коррупционных целях
8. Принятие НПА органа исполнительной власти «сверх компетенции»	По упрощенной процедуре могут рассматриваться все заявления (жалобы, претензии), за исключением следующих споров... <i>(Проект типового регламента по досудебному обжалованию в исполнительных органах государственной власти Иркутской области, п. 4.7.6.2)</i>	В условиях отсутствия федерального законодательства об административных процедурах эта норма принимается «сверх компетенции», на подзаконном региональном уровне
9. Заполнение законодательных пробелов при помощи НПА органа исполнительной власти	Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. <i>(ст. 120 ГК РФ)</i>	Закона о государственных учреждениях не существует. Этот законодательный пробел заполняется подзаконными актами, в результате чего устанавливаются новые обязательные правила поведения, а правовые режимы учреждений существенно различаются
Б. Коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов.		
10. Наличие пробела в регулировании	В случае несогласия с заключением военно-врачебной комиссии военнослужащие, граждане, подлежащие призыву на военную службу и поступающие на военную службу по контракту, имеют право на производство независимой медицинской экспертизы в соответствии со статьей 53 настоящих Основ и (или) обжалование заключений военно-врачебных комиссий в судебном порядке. <i>(Основы законодательства об охране здоровья граждан, ст. 25)</i>	Производство независимой медицинской экспертизы не регулируется на уровне нормативных актов. В Положении о военно-врачебной экспертизе производство независимой экспертизы не предусмотрено. Этот вопрос, равно как порядок учета результатов независимой экспертизы образуют пробел, заполняемый дискреционно

11. Отсутствие административных процедур	<p>Аннулирование лицензии осуществляется в судебном порядке по иску лицензирующего органа в случае обнаружения недостоверных данных в документах, послуживших основанием для принятия решения о выдаче лицензии.</p> <p><i>(Проект ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», подп. 1 п. 1 ст. 23)</i></p>	<p>Отсутствие процедуры обнаружения недостоверных данных (в результате проверки, по «наводке») делает возможными заказы на такие проверки и иски, а также торг за «необнаружение»</p>
12. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур	<p>Научные и иные организации, ученые и специалисты привлекаются Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития для проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств на основе договоров или на иных основаниях в соответствии с законодательством Российской Федерации. Порядок оплаты работы экспертных организаций (экспертов) определяется условиями соответствующих договоров.</p> <p><i>(Проект административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по организации проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, п. 1.5)</i></p>	<p>В регламенте не устанавливаются какие бы то ни было критерии отбора экспертов, нейтрализации возможных предпочтений в выборе экспертов Службой, возможности конкурсного отбора экспертов, размера и порядка их оплаты. Это обстоятельство делает потенциально коррупционной всю процедуру назначения и проведения экспертизы, поскольку при таких обстоятельствах результат экспертизы может быть «запланирован». Таким образом, регламент санкционирует произвольный, ничем не обоснованный и пристрастный выбор экспертов</p>
13. Отсутствие запретов и ограничений для служащих в конкретной сфере деятельности	<p>В связи с прохождением гражданской службы гражданину служащему запрещается участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом.</p> <p><i>(ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», ст. 17)</i></p>	<p>Законом отменен прежний запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. Между тем к нему стоит вернуться в первую очередь в потенциально коррупционных сферах (управление публичным имуществом, налоговые, бюджетные, таможенные отношения), иначе занятие другой оплачиваемой деятельностью может прикрывать устойчивые коррупционные отношения</p>
14. Отсутствие ответственности служащих	<p>Начальник управления Федеральной службы, отвечающего за государственную регистрацию лекарственных средств, с учетом положений настоящего Регламента принимает решение о применении или неприменении ускоренной процедуры рассмотрения документов. О принятом решении организация информируется в письменной форме.</p> <p><i>(Проект административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по государственной регистрации лекарственных средств, п. 3.3.4)</i></p>	<p>Одной из разновидностей отсутствия ответственности служащих является отсутствие возможности обжалования их действий, что поощряет безнаказанную произвольность усмотрения</p>

15. Отсутствие контроля за органами и служащими	<p>Распределение разрешений на открытие игорных заведений по муниципальным образованиям осуществляется уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации вне зависимости от численности населения, проживающего на территории каждого конкретного муниципального образования, с учетом предложений органов местного самоуправления.</p> <p>(Проект ФЗ о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари, доработанный после 1-го чтения)</p>	<p>Учитывая, что данная норма затрагивает непосредственно интересы населения, для дополнительного предупреждения коррупции целесообразно предусмотреть возможность общественного контроля</p>
16. Нарушение режима прозрачности информации	<p>Проектом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»» предусмотрен целый ряд изменений, по которым слово «опубликования» заменяется словами «размещения на официальном сайте»</p>	<p>В результате подобных изменений сужается круг источников опубликования. В настоящих условиях необходимо существование и распространение информации в двух формах – традиционной бумажной и электронной. Нельзя обязывать участников торгов использовать только электронные средства коммуникации. Поэтому должно предусматриваться опубликование всеми существующими способами</p>
В. Коррупционные факторы системного характера		
17. Ложные цели и приоритеты	<p>Проектом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»» предлагается исключить из системы государственного контроля ЕГАИС внутренний оборот спирта, а саму систему существенно сузить (оставить только при производстве спирта)</p>	<p>Законопроект преследует ложные цели и приоритеты, противоречащие тем, что закреплены действующим законом (ст.1 ФЗ: Государственное регулирование в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции направлено на защиту экономических интересов Российской Федерации, обеспечение нужд потребителей в указанной продукции, а также на повышение ее качества и проведение контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области). Свертывание системы ЕГАИС меняет концепцию закона (ставит иной приоритет), а исключение из контроля внутреннего оборота – его конструкцию</p>
18. Нормативные коллизии	<p>Государственная регистрация лекарственного средства осуществляется на имя юридического лица, образованного в соответствии с законодательством Российской Федерации и являющегося разработчиком лекарственного средства или обладающего правами собственника на лекарственное средство.</p> <p>(Проект административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по государственной регистрации лекарственных средств, п. 1.4)</p>	<p>Согласно ст. 19 ФЗ «О лекарственных средствах» регистрацию осуществляет организация – разработчик лекарственного средства или другое юридическое лицо по поручению организации – разработчика лекарственного средства. Тем самым круг заявителей в регламенте сужен по сравнению с законом. Это позволяет исполнителю использовать нормы как закона, так и регламента (в зависимости от предпочтений)</p>

<p>19. «Навязанная» коррупциогенность</p> <p>В установленном законодательством порядке органами исполнительной власти города Москвы может устанавливаться упрощенный порядок выдачи лицензий субъектам ремесленничества и льготы по уплате лицензионных сборов. <i>(Закон города Москвы от 16 июня 1999 года «О ремесленной деятельности в городе Москве», ст. 11)</i></p>	<p>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</p>	
Г. Проявления коррупциогенности		
<p>20. Формально-техническая коррупциогенность</p> <p>Обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду <i>(ФЗ «Об экологической экспертизе», в ред. до 18.12.2006)</i></p>	<p>Принятие правового акта без такой экспертизы может свидетельствовать о незаконном лоббировании чьих-либо интересов</p>	
<p>21. Непринятие НПА</p> <p>Финансовое обеспечение мероприятий по оказанию специализированной медицинской помощи, оказываемой федеральными специализированными медицинскими учреждениями, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, в соответствии с настоящими Основами является расходным обязательством Российской Федерации. <i>(ч. 5 ст. 40 Основ законодательства об охране здоровья граждан)</i></p>	<p>До настоящего времени такой перечень не утвержден. На практике это приводит к тому, что в федеральных специализированных медицинских организациях, финансируемых за счет федерального бюджета, с пациентов требуют денежные средства на проведение тех видов специализированной медицинской помощи, которые согласно Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи должны оказываться бесплатно</p>	
<p>22. Нарушение баланса интересов</p> <p>Предоставление финансовых гарантит не требуется для государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также государственных учреждений, осуществляющих деятельность по организации путешествий в пределах территории Российской Федерации по установленным государством ценам в целях решения социальных задач. <i>(Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», ст. 4.1)</i></p>	<p>Унитарные предприятия, которые по гражданскому законодательству являются равноправными коммерческими организациями, за деятельность которых государство не несет никакой ответственности (кроме весьма специфичных случаев банкротства), получают необоснованные привилегии</p>	

Приложение 2

Э.В. Талапина, В.Н. Южаков

Примерная методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов⁵

Методика проведения антикоррупционной экспертизы (далее также – экспертизы (анализа) на коррупциогенность) нормативных правовых актов и их проектов (далее – Методика) разработана в соответствии с <наименование нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти или субъекта РФ, на основании которого разработана методика – при наличии> на основе Методики первичного анализа (экспертизы) нормативных правовых актов на коррупциогенность (Талапина Э.В., Южаков В.Н. – М.: Центр стратегических разработок, 2007).

Методика предназначена для применения в <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование субъекта РФ⁶> при подготовке проектов нормативных правовых актов и экспертизе ранее принятых нормативных правовых актов, проводимой в целях предотвращения появления, выявления и устранения положений, которые могут способствовать созданию условий для проявлений коррупции.

1. Общие положения

1.1. Настоящая Методика определяет наиболее типичные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов (далее также – нормативных правовых актов), а также правила предупреждения их появления, выявления и устранения при подготовке и принятии нормативных правовых актов, при экспертизе ранее принятых нормативных правовых актов.

1.2. Коррупционными факторами в целях настоящей Методики признаются положения нормативных правовых актов (в том числе дефекты норм и правовые формулы), которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении нормативного правового акта, в том числе могут быть непосредственной основой коррупционных практик либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, допускать или провоцировать их.

Нормы (нормативные правовые акты, их проекты), содержащие коррупционные факторы, признаются коррупциогенными нормами (нормативными правовыми актами, их проектами).

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

1.3. Основная цель применения настоящей Методики – предотвращение коррупциогенности нормативных правовых актов за счет предупреждения, обнаружения и устранения типичных и иных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности.

Настоящая Методика применяется с этой целью:

- специалистами <федерального органа исполнительной власти> или <органов власти соответствующего субъекта РФ>, а также экспертами и (или) организациями, разрабатывающими проекты нормативных правовых актов в <федеральном органе исполнительной власти> или <органах власти соответствующего субъекта РФ>, непосредственно при подготовке их норм;
- специалистами юридических (правовых) служб (управлений, отделов), иных уполномоченных структурных подразделений <федерального органа исполнительной власти> или <органов власти соответствующего субъекта РФ>;
- экспертами или организациями, выполняющими государственный заказ, при проведении правовой (юридической) экспертизы подготовленных проектов нормативных правовых актов и ранее принятых нормативных правовых актов;
- организациями и гражданами, принявшими по своей инициативе решение о проведении экспертизы проекта нормативного правового акта (его проекта) на коррупциогенность и внесении заключения по ее результатам в <федеральный орган исполнительной власти> или <орган власти соответствующего субъекта РФ>, разработавший проект нормативного правового акта, проводящий экспертизу на коррупциогенность проекта или ранее принятого нормативного правового акта, или в порядке обоснования предложения о необходимости внесения изменений в ранее принятый нормативный правовой акт.

1.4. При разработке и доработке проектов нормативных правовых актов не допускается включение в них выделяемых в настоящей Методике типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности, а также иных положений, которые могут способствовать созданию условий для коррупции.

2. Типичные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности

2.1. В ходе экспертизы (анализа) нормативного правового акта (его проекта) на коррупциогенность подлежат выявлению и устраниению следующие типичные коррупционные факторы проявления коррупциогенности:

- а) типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти;
- б) типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов;
- в) типичные коррупционные факторы системного характера;
- г) проявления коррупциогенности.

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

Данные 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 отклонения при реализации дискреционных полномочий.

К ним относятся: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права; злоупотребление правом заявителя; выборочное изменение объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; юридико-лингвистическая коррупциогенность; принятие нормативного правового акта органа исполнительной власти «сверх компетенции»; заполнение законодательных пробелов при помощи нормативного правового акта органа исполнительной власти.

2.2.1. Широта дискреционных полномочий.

Необходимые для принятия решения дискреционные полномочия, позволяющие служащим действовать по усмотрению, не должны осуществляться произвольно.

О широте дискреционных полномочий свидетельствуют отсутствие или неопределенность сроков принятия решения, неопределенность условий и оснований принятия того или иного решения, наличие дублирующих полномочий разных служащих и органов власти.

2.2.2. Определение компетенции по формуле «вправе».

Для органа власти право и обязанность образуют полномочие, поэтому (в большинстве случаев) право органа не может устанавливаться как диспозитивная возможность совершения тех или иных действий, зависящая от усмотрения конкретного исполнителя.

На наличие данного фактора указывают формулировки «орган вправе», «орган может», «орган реализует свое право на...» и аналогичные им.

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

Требования (условия), необходимые для реализации субъектом своего права или исполнения обязанности, не могут быть обременительными и/или трудновыполнимыми.

О предъявлении завышенных требований свидетельствует наличие открытых (неисчерпывающих) перечней документов, подаваемых заявителем, или оснований для отказа ему, использование субъективно-оценочных формулировок оснований для отказа в реализации права.

2.2.4. Злоупотребление правом заявителя.

В определенных случаях отсутствие четкой регламентации прав заявителя может прикрывать возможности дискреционного поведения должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

На данный фактор может указывать предоставление заявителю права альтернативно, а не свободно выбирать способ или сроки совершения действия в рамках уже начавшейся административной процедуры.

2.2.5. Выборочное изменение объема прав.

Нормативным правовым актом не должна предусматриваться возможность устанавливать исключения из общего порядка для граждан и организаций, зависящая от усмотрения должностного лица.

На наличие данного фактора указывает нерегламентированная возможность предоставления привилегий, а также установление запретов и ограничений для граждан и организаций.

2.2.6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

Детализация норм закона в подзаконных актах не должна приводить к вмешательству исполнительной власти в компетенцию законодателя.

На наличие данного фактора проверяются все бланкетные нормы.

2.2.7. Лингвистическая неопределенность.

Использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, нарушение иных общепризнанных правил юридической техники свидетельствует о наличии коррупционного фактора, поскольку это расширяет дискреционные полномочия должностного лица, государственного или муниципального служащего.

2.2.8. Принятие нормативного правового акта «сверх компетенции».

Орган исполнительной власти должен принимать нормативные правовые акты строго в рамках своей компетенции, в противном случае происходит вторжение в сферу законодателя или другого органа исполнительной власти.

О наличии данного фактора говорит принятие акта в нарушение компетенции органа исполнительной власти, определенной в законе и (или) положении о данном органе.

2.2.9. Заполнение законодательных пробелов подзаконным актом.

Установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона может нарушать права граждан и организаций.

Данный фактор присутствует, если подзаконный нормативный правовой акт регулирует вопросы, составляющие предмет закона.

2.3. Типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов.

Данные типичные коррупционные факторы связаны с наличием правового пробела – отсутствием регулирования того или иного вопроса. Пробел может образовываться как в случае «устранения» нормативного правового акта от регулирования, так и при невключении в текст нормативного правового акта превентивных антикоррупционных норм, регулирующих возможность привлечения к ответственности служащих за правонарушения и контроль за их деятельностью.

К ним относятся: наличие пробела в регулировании; отсутствие административных процедур; отсутствие конкурсных (аукционных) процедур; отсутствие запретов и ограничений для государственных, муниципальных служащих в конкретной области деятельности; отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушения; отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными служащими; нарушение режима прозрачности информации.

2.3.1. Наличие пробела в правовом регулировании.

Отсутствие той или иной нормы дает возможность восполнения пробела в ходе правоприменения, по усмотрению исполнителя.

О наличии фактора свидетельствует отсутствие норм, касающихся того или иного вида деятельности, реализации закрепленной за органом функции.

2.3.2. Отсутствие административных процедур.

Принятие решения должно совершаться по определенной процедуре, заранее известной из текста нормативного правового акта как государственному или муниципальному служащему, так и гражданам и организациям.

Данный фактор присутствует, если не определены порядок и сроки осуществления действия органом власти (государственным или муниципальным служащим).

2.3.3. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур.

Осуществление действий, связанных с выбором претендента на предоставление конкретного права, предпочтительно осуществлять в соответствии с конкурсной (аукционной) процедурой.

О наличии данного фактора говорит закрепление административного порядка предоставления конкретного права, а также широта дискреционных полномочий при проведении конкурсов (аукционов).

2.3.4. Отсутствие запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих.

В нормативные правовые акты, относящиеся к регулированию деятельности государственных и муниципальных служащих в потенциально коррупциогенных областях (управление публичным имуществом, налоговые и таможенные отношения и др.), целесообразно включать специальные запреты и ограничения антикоррупционной направленности.

2.3.5. Отсутствие ответственности государственных и муниципальных служащих.

В нормативном правовом акте должны содержаться нормы об ответственности государственных и муниципальных служащих за нарушения, которые корреспондируют соответствующим актам о юридической ответственности, а также нормы о возможности обжалований действий государственных и муниципальных служащих.

2.3.6. Отсутствие контроля за государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными служащими.

Нормативный правовой акт должен содержать нормы, обеспечивающие возможность контроля, в том числе общественного, за наиболее значимыми направлениями деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих.

2.3.7. Нарушение режима прозрачности информации.

Нормативный правовой акт должен содержать нормы, повышающие информационную открытость государственных органов, органов местного самоуправления.

О наличии этого фактора свидетельствуют нормы, устанавливающие закрытость для граждан и организаций информации, имеющей значение для принятия решения по конкретному делу, равно как отсутствие в нормативном правовом акте норм, устанавливающих возможность и порядок получения такой информации.

2.4. Типичные коррупционные факторы системного характера.

В этой группе объединены типичные коррупционные факторы, обнаружить которые можно при системном анализе нормативного правового акта, оценивая не отдельные нормы, а весь его текст.

К ним относятся: ложные цели и приоритеты; нормативные коллизии; навязанная коррупциогенность.

2.4.1. Ложные цели и приоритеты.

Нормативный правовой акт должен иметь ясные цели и приоритеты, отвечающие реальным потребностям правового регулирования.

На данный фактор могут указывать объективная нецелесообразность принятия нормативного правового акта, избыточность регулирования вопроса, противоречие норм нормативного правового акта продекларированным им целям.

2.4.2. Нормативные коллизии.

Нормативный правовой акт, полностью или в части противоречащий другому нормативному правовому акту, создает для государственных и муниципальных служащих возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае.

На наличие данного фактора указывает любой вид коллизии (иерархической, внутренней, темпоральной и пр.), если возможность ее разрешения зависит от волевого решения должностного лица, государственного или муниципального служащего.

2.4.3. «Навязанная» коррупциогенность.

Подзаконный нормативный правовой акт может содержать коррупциогенные нормы в силу того, что коррупциогенен соответствующий отраслевой законодательный акт или иной нормативный правовой акт большей юридической силы.

Данный коррупционный фактор обнаруживается путем выявления соответствующих коррупционных факторов в отраслевом законодательном акте или ином нормативном правовом акте большей юридической силы.

2.5. Типичные проявления коррупциогенности.

В данной группе объединены положения, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже совершившихся фактах коррупции (коррупционные индикаторы) и (или) способствовать проявлению коррупционных факторов (предкоррупционные факторы).

К ним относятся: формально-техническая коррупциогенность; непринятие нормативного правового акта (бездействие); нарушение баланса интересов.

2.5.1. Несоблюдение требований формально-технического характера.

О наличии данного проявления коррупциогенности свидетельствуют нарушения, выявляемые в ходе юридико-технической экспертизы нормативных правовых актов, в том числе порядка принятия и (или) формы нормативного правового акта. Указанные нарушения могут быть обусловлены коррупционными интересами или способствовать им в будущем.

2.5.2. Неустановление сроков принятия нормативного правового акта, принятие которого предусмотрено подлежащим экспертизе (непринятие нормативного правового акта).

Замена общебязательных правил поведения индивидуальными право-применильными актами в силу отсутствия предусмотренного нормативного правового акта стимулирует произвольное административное усмотрение.

Данное проявление коррупциогенности обнаруживается в отсутствии сроков для издания нормативных правовых актов, чье принятие предусматривается в анализируемом нормативном правовом акте. Оно обнаруживается также в фактическом отсутствии (непринятии) нормативных правовых актов, чье принятие предусматривается в анализируемом нормативном правовом акте.

2.5.3. Нарушение баланса интересов.

Наличие данного проявления коррупциогенности обнаруживается в нормативном закреплении привилегий за одним из группы субъектов в ущерб другим, что может свидетельствовать о коррупционном интересе при подготовке и применении нормативного правового акта.

3. Основные правила проведения экспертизы (анализа)

нормативных правовых актов (их проектов) на коррупциогенность

3.1. Эффективность экспертизы (анализа) нормативных правовых актов и их проектов на предмет предотвращения включения в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и выявления таких положений (далее – экспертиза нормативных правовых актов на коррупциогенность) определяется ее системностью, достоверностью и проверяемостью ее результатов.

Для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность необходимо соблюдать следующие правила.

3.2. Экспертизу коррупциогенности каждой нормы нормативного правового акта и изложение его результатов необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности, предложенной в Таблице типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности (см.: *Приложение 1*).

3.3. Каждая норма нормативного правового акта должна быть проверена на наличие/отсутствие каждого типичного коррупционного фактора и проявления коррупциогенности.

3.4. Каждый типичный коррупционный фактор и проявление коррупциогенности должны быть проверены на их присутствие/отсутствие в каждой норме нормативного правового акта.

3.5. Типичные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности выявляются и указываются независимо от того, включены ли они в нормативный правовой акт умышленно или непреднамеренно, без оценки этих обстоятельств.

3.6. Любой выявленный в ходе экспертизы типичный коррупционный фактор (явление коррупциогенности) должен быть устранен из нормативного правового акта.

В рамках анализа коррупциогенности норм разрабатываемого нормативного правового акта, проводимого непосредственно разрабатывающими его специалистами, это правило выполняется самими разработчиками.

По результатам экспертизы коррупциогенности проекта или ранее принятого нормативного правового акта эта работа проводится на основе заключений по результатам экспертизы на коррупциогенность в порядке, установленном для разработки и принятия (утверждения) соответствующих нормативных правовых актов.

3.7. Выявленные в ходе анализа нетипичные положения, которые могут способствовать коррупции, указываются в заключении по результатам экспертизы коррупциогенности нормативного правового акта и подлежат устранению в том же порядке, что и коррупционные факторы и проявления коррупциогенности, признанные типичными.

4. Оформление результатов экспертизы (анализа)

нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность

4.1. Вывод об отсутствии или наличии в проекте или в ранее принятом нормативном правовом акте типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности, иных положений, способствующих созданию условий для проявлений коррупции, формулируется:

- в пояснительной записке (сопроводительном письме или ином аналогичном документе) к проекту нормативного правового акта, вносимого на рассмотрение руководителя в *<федеральном органе исполнительной власти>* или *<органах власти соответствующего субъекта РФ>*;
- в составе заключения по результатам правовой (юридической) экспертизы проекта нормативного правового акта, поступившего на правовую (юридическую) экспертизу;
- в форме самостоятельного заключения по результатам экспертизы на коррупциогенность проекта или ранее принятого нормативного правового акта в случаях, когда указанная экспертиза проводится самостоятельно, независимо от правовой (юридической) экспертизы или наряду с нею.

4.2. В случае выявления в нормативном правовом акте (его проекте) положений, способствующих созданию условий для проявлений коррупции, эти положения излагаются в соответствующем указанном в п. 4.1 документе в последовательности, установленной настоящей Методикой, в части типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности, с указанием норм (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов), в которых они обнаружены.

В названном документе также указывается, что иных типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности, а также иных положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, не обнаружено.

Выявленные положения нормативного правового акта, которые могут способствовать проявлениям коррупции, указываются в прилагаемой к документу, подготовленному по результатам экспертизы, таблице типичных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности. Образец указанной таблицы приводится в приложении к данной Методике.

4.3. Описание выявленных положений нормативных правовых актов и возможных (предполагаемых) негативных последствий выявленных положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, содержится в документе, отражающем результаты экспертизы на коррупциогенность, по усмотрению подписывающего его лица в целях достижения ясности излагаемой в экспертном заключении позиции.

Степень коррупциогенности анализируемого нормативного правового акта в целом в документе, отражающем результаты экспертизы на коррупциогенность, не определяется, за исключением случая, когда в нормативном правовом акте не выявлены положения, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

4.4. В документе, отражающем результаты экспертизы на коррупциогенность, в обязательном порядке предусматриваются рекомендации по доработке проекта нормативного правового акта (внесению изменений в нормативный правовой акт), в котором выявлены положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с учетом высказанных замечаний.

Таблица 1

Типичные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности нормативных правовых актов и их проектов

		Типичный коррупционный фактор, проявление коррупциогенности	Статья НПА, в которой обнаружен коррупционный фактор
А		<i>Коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти</i>	
1.	Широта дисcretionальных полномочий		
2.	Определение компетенции по формуле «вправе»		
3.	Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации его права		
4.	Злоупотребление правом заявителя		
5.	Выборочное изменение объема прав		
6.	Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества		
7.	Юридико-лингвистическая коррупциогенность		
8.	Принятие НПА ОИВ «сверх компетенции»		
9.	Заполнение законодательных пробелов при помощи НПА ОИВ		
Б		<i>Коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов</i>	
10.	Наличие пробела в регулировании		
11.	Отсутствие административных процедур		
12.	Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур		
13.	Отсутствие запретов и ограничений для служащих в конкретной сфере деятельности		
14.	Отсутствие ответственности служащих		
15.	Отсутствие контроля за органами и служащими		
16.	Нарушение режима прозрачности информации		
В		<i>Коррупционные факторы системного характера</i>	
17.	Ложные цели и приоритеты		
18.	Нормативные коллизии		
19.	«Навязанная» коррупциогенность		
Г		<i>Проявления коррупциогенности</i>	
20.	Формально-техническая коррупциогенность		
21.	Непринятие НПА		
22.	Нарушение баланса интересов		
<i>Другие коррупционные факторы</i>			

Приложение 3

В.Н. Южаков, Э.В. Талапина

Примерный порядок организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов⁷

1. Общие положения

1.1. Под антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов и их проектов (далее также – экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность) в <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование субъекта РФ⁸> понимается экспертиза (анализ) нормативных правовых актов и их проектов на предмет предотвращения включения или выявления в них типичных положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

1.2. Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность в <федеральном органе исполнительной власти (далее ФОИВ)> или в <органах власти соответствующего субъекта РФ⁸> осуществляется в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (далее также – Методика) в отношении нормативных правовых актов, принимаемых и (или) разрабатываемых и рассматриваемых (с целью подготовки правового заключения) <федеральным органом исполнительной власти> или <органами власти соответствующего субъекта РФ>.

1.3. К формам проведения экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность относятся:

- 1) антикоррупционная экспертиза, осуществляемая при подготовке проектов нормативных правовых актов;
- 2) антикоррупционная экспертиза, осуществляемая при проведении правовой (юридической) экспертизы подготовленных проектов нормативных правовых актов;
- 3) антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов.

1.4. В случаях, установленных настоящим Порядком, осуществляется также экспертиза с целью контроля результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), проводимой или проведенной <наименование уполномоченного органа власти> или (и) <наименование уполномоченного структурного подразделения> (далее также – контрольная антикоррупционная экспертиза).

1.5. Экспертиза нормативных правовых актов на коррупциогенность проводится специалистами <федерального органа исполнительной власти> или <органов власти соответствующего субъекта РФ> или (и) внешними экспертами, привлекаемыми к указанной работе в порядке, установленном законодательством о закупках для государственных и муниципальных нужд.

Для проведения контрольной антикоррупционной экспертизы и антикоррупционной экспертизы ранее принятых нормативных правовых актов решением руководителя <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование субъекта РФ> или (и) <органа власти соответствующего субъекта РФ> при необходимости создается рабочая группа по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов из числа специально подготовленных специалистов и экспертов.

1.6. Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) обеспечивается структурными подразделениями *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или *<органов власти субъекта РФ>*, или (и) органами власти *<наименование субъекта РФ>*, осуществляющими разработку проектов нормативных правовых актов, юридическими (правовыми) службами (отделами, управлениями) и (или) органами, уполномоченными на проведение правовой (юридической) экспертизы нормативных правовых актов, а также структурным подразделением, уполномоченным руководителем *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или *<наименование субъекта РФ>* или (и) *<органа власти субъекта РФ>* на проведение контрольной антикоррупционной экспертизы и антикоррупционной экспертизы ранее принятых нормативных правовых актов.

1.7. Уполномоченными структурными подразделениями *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или *<органами власти соответствующего субъекта РФ>* рассматриваются в соответствии с настоящим Порядком представленные им заключения по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), проведенной заинтересованными организациями по их инициативе (далее также – независимая антикоррупционная экспертиза).

2. Антикоррупционная экспертиза, осуществляемая при подготовке проектов нормативных правовых актов

2.1. Антикоррупционная экспертиза при подготовке проектов нормативных правовых актов осуществляется в форме анализа на коррупциогенность разрабатываемых норм проектов нормативных правовых актов.

2.2. Анализ на коррупциогенность разрабатываемых норм проектов нормативных правовых актов осуществляется в соответствии с Методикой в обязательном порядке разрабатывающими их специалистами.

2.3. Результатом анализа на коррупциогенность разрабатываемых норм проекта нормативного правового акта является отсутствие в проекте нормативного правового акта норм, содержащих типичные и иные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности.

Результат анализа на коррупциогенность разрабатываемых норм проекта нормативного правового акта отражается в пояснительной записке к проекту нормативного правового акта, представляемого для проведения его правовой (юридической) экспертизы, утверждения (принятия) в виде утверждения об отсутствии в проекте норм, содержащих типичные и иные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности.

3. Антикоррупционная экспертиза, проводимая в рамках осуществления правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов.

3.1. Антикоррупционная экспертиза подготовленных проектов нормативных правовых актов осуществляется в обязательном порядке уполномоченным на проведение юридической (правовой) экспертизы проектов нормативных правовых актов структурным подразделением *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или уполномоченными структурными под-

разделениями <органов власти соответствующего субъекта РФ> или (и) уполномоченным органом <наименование субъекта РФ> в рамках осуществления правовой (юридической) экспертизы.

3.2. Уполномоченные на проведение юридической (правовой) экспертизы нормативных правовых актов структурное подразделение <федерального органа исполнительной власти> или <органа власти соответствующего субъекта РФ> и орган <наименование субъекта РФ> проводят экспертизу нормативных правовых актов на коррупциогенность в соответствии с порядком, установленным для проведения юридической (правовой) экспертизы проектов нормативных правовых актов.

3.3. Результатом проведенной антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта являются выявленные в представленном проекте типичные и иные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности или вывод об их отсутствии.

Результаты проведенной антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта оформляются в соответствии с Методикой в составе заключения, подготавливаемого по итогам его правовой (юридической) экспертизы, либо как самостоятельное заключение по результатам антикоррупционной экспертизы.

Самостоятельное заключение по результатам антикоррупционной экспертизы готовится в случае, если проект направлен в уполномоченные на проведение юридической (правовой) экспертизы нормативных правовых актов структурное подразделение <федерального органа исполнительной власти> или <органа власти соответствующего субъекта РФ> и орган <наименование субъекта РФ> специально для проведения антикоррупционной экспертизы.

4. Антикоррупционная экспертиза ранее принятых (утвержденных) нормативных правовых актов

4.1. Экспертиза на коррупциогенность ранее принятых (утвержденных) нормативных правовых актов организуется и проводится по графику антикоррупционной экспертизы ранее принятых (утвержденных) нормативных правовых актов структурным подразделением <федерального органа исполнительной власти> или высшего органа власти <наименование субъекта РФ>, уполномоченным (учрежденным) руководителем <федерального органа исполнительной власти> или высшего органа власти <наименование субъекта РФ>.

4.2. График антикоррупционной экспертизы ранее принятых (утвержденных) нормативных правовых актов ежегодно (ежеквартально) утверждается руководителем <федерального органа исполнительной власти> или высшего органа власти <наименование субъекта РФ> по представлению соответствующей Комиссии по противодействию коррупции.

Проект графика антикоррупционной экспертизы ранее принятых (утвержденных) нормативных правовых актов разрабатывается и вносится в соответствующую Комиссию по противодействию коррупции уполномоченными структурными подразделениями <федерального органа исполнительной власти> или высшего органа власти <наименование субъекта РФ>.

- Нормативные правовые акты включаются в указанный график с учетом:
- информации об их возможной коррупциогенности, получаемой по результатам анализа практики их правоприменения, обращений граждан и организаций;

- предложений заинтересованных организаций о проведении независимой антикоррупционной экспертизы.

4.3. Графиком антикоррупционной экспертизы ранее принятых (утвержденных) нормативных правовых актов утверждаются структурные подразделения <федерального органа исполнительной власти> или высшего органа власти <наименование субъекта РФ> или <орган власти соответствующего субъекта РФ>, ответственные за проведение антикоррупционной экспертизы включенных в график нормативных правовых актов.

4.4. Результатом проведенной антикоррупционной экспертизы ранее принятых (утвержденных) нормативных правовых актов являются обнаружение в нормативном правовом акте типичных и иных коррупционных факторов и проявления коррупциогенности или вывод об их отсутствии.

Результаты проведенной антикоррупционной экспертизы оформляются в соответствии с Методикой в виде подготавливаемого по ее итогам заключения.

5. Контрольная антикоррупционная экспертиза

5.1. Контрольная антикоррупционная экспертиза проводится на основании решения соответствующей Комиссии по противодействию коррупции в отношении 1/3 проектов нормативных правовых актов, прошедших (проходящих) антикоррупционную экспертизу, по перечню оснований для проведения контрольной антикоррупционной экспертизы, утверждаемому, соответственно, руководителем <наименование ФОИВ> или <субъекта РФ> или (и) <органа власти субъекта РФ> по представлению соответствующей Комиссии по противодействию коррупции.

5.2. Контрольная антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов организуется и проводится структурным подразделением <федерального органа исполнительной власти> или высшего органа власти <наименование субъекта РФ>, уполномоченным (учрежденным) руководителем <наименование ФОИВ> или <субъекта РФ> или высшего органа власти <наименование субъекта РФ>.

Контрольная антикоррупционная экспертиза состоит из:

- антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта (проекта), в отношении которого ранее проведена или одновременно проводится антикоррупционная экспертиза;
- оценки ранее проведенной или одновременно проводимой антикоррупционной экспертизы.

Организация и проведение контрольной антикоррупционной экспертизы могут быть возложены на структурное подразделение <федерального органа исполнительной власти> или высшего органа власти <наименование субъекта РФ>, уполномоченное руководителем <федерального органа исполнительной власти> или высшего органа власти <наименование субъекта РФ> на организацию и проведение антикоррупционной экспертизы ранее принятых (утвержденных) нормативных правовых актов.

5.3. Результатами контрольной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) являются:

- выявленные в нормативном правовом акте (проекте) типичные и иные коррупционные факторы и проявления коррупциогенности или вывод об их отсутствии;

- выводы о наличии/отсутствии разногласий с выводами о наличии/отсутствии в нормативном правовом акте (проекте), сделанные в заключении о результатах ранее (одновременно) проведенной контрольной антикоррупционной экспертизы.

Результаты проведенной контрольной антикоррупционной экспертизы оформляются в соответствии с Методикой в виде подготавливаемых по ее итогам заключения и таблицы разногласий (при их наличии).

6. Независимая антикоррупционная экспертиза

6.1. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов проводится самостоятельно в инициативном порядке за счет собственных средств организациями, принявшими решение о целесообразности проведения экспертизы на коррупционность проекта или ранее принятого (утверженного) нормативного правового акта.

6.2. Для обеспечения возможности своевременного проведения независимой экспертизы подготовленных проектов нормативных правовых актов:

- структурные подразделения <федерального органа исполнительной власти> или <органы власти соответствующего субъекта РФ> и структурные подразделения <органов власти соответствующего субъекта РФ>, разработавшие проект нормативного правового акта, одновременно направляют разработанный ими проект на правовую экспертизу и публикуют его в сети Интернет для обеспечения возможности проведения независимой экспертизы в сроки, равные тем, которые установлены в отношении подготовки правового заключения;
- уполномоченное на проведение юридической (правовой) экспертизы нормативных правовых актов структурное подразделение <федеральный орган исполнительной власти> или <орган власти соответствующего субъекта РФ> и структурные подразделения <органов власти соответствующего субъекта РФ> размещают поступившие на правовую экспертизу проекты нормативных правовых актов на официальном сайте в сети Интернет в течение одного рабочего дня с момента их поступления для обеспечения возможности проведения независимой экспертизы в сроки, равные тем, которые установлены в отношении подготовки правового заключения.

Для обеспечения возможности своевременного проведения независимой антикоррупционной экспертизы ранее принятого (утверженного) нормативного правового акта, включенного в соответствии с п. 4.2. в график антикоррупционной экспертизы, Комиссия по противодействию коррупции <федерального органа исполнительной власти> или <соответствующего субъекта РФ>, структурное подразделение <федерального органа исполнительной власти> или <органа власти соответствующего субъекта РФ>, ответственные за проведение указанной антикоррупционной экспертизы, публикуют утвержденный указанный график и его изменения на официальном сайте в сети Интернет в течение трех рабочих дней с момента утверждения.

6.3. Результатом независимой антикоррупционной экспертизы являются выявленные типичные и иные коррупционные факторы и проявления коррупционности или вывод об их отсутствии.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы представляются проводившей ее организацией в виде экспертного заключения, которое рекомендуется оформлять в соответствии с Методикой.

В рассмотрении поступившего в орган власти заключения о результатах независимой антикоррупционной экспертизы не может быть отказано по формальным основаниям. Любое поступившее заключение рассматривается по существу.

6.4. Экспертное заключение по результатам независимой экспертизы проекта нормативного правового акта направляется проводившей ее организацией в структурное подразделение <федерального органа исполнительной власти> или <органа власти соответствующего субъекта РФ>, разработавшего проект нормативного правового акта или проводящего его правовую (юридическую) экспертизу или ответственного за проведение антикоррупционной экспертизы, по почте или курьерским способом.

Электронная копия экспертного заключения может быть направлена посредством электронной почты и сети Интернет.

6.5. Экспертное заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы ранее принятого (утверженного) нормативного правового акта, включенного в график проведения антикоррупционной экспертизы, направляется проводившей ее организацией соответственно в адрес установленного графиком ответственного структурного подразделения <федерального органа исполнительной власти> или <органа власти соответствующего субъекта РФ>, а в иных случаях в соответствующую Комиссию по противодействию коррупции по почте или курьерским способом.

Электронная копия экспертного заключения может быть направлена в указанные адреса посредством электронной почты и сети Интернет.

Комиссия по противодействию коррупции на основании поступившего заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы ранее принятого (утверженного) нормативного правового акта, не включенного в график, направляет руководителю <федерального органа исполнительной власти> или <субъекта РФ, органов власти субъекта РФ> представление о включении указанного нормативного правового акта в график экспертизы на коррупциогенность действующих нормативных правовых актов текущего года (квартала).

6.6. На проведение независимой антикоррупционной экспертизы проектов административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг настоящий Порядок распространяется с учетом особенностей установленных порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

7. Учет результатов экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность

7.1. Специалисты, разрабатывающие проект нормативного правового акта в <наименование федерального органа исполнительной власти> или <органах власти соответствующего субъекта РФ> учитывают результаты проводимого ими анализа на коррупциогенность норм подготовляемого проекта нормативного правового акта, предотвращая появление в проекте положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

В пояснительной записке к проекту нормативного правового акта, представляемого в установленном порядке разработавшими его специалистами, указывается на проведение ими анализа коррупционности норм предлагаемого проекта в соответствии с Методикой и отсутствие в нем положений, которые могут способствовать коррупции.

7.2. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы подготовленного проекта нормативного правового акта, проведенной правовыми (юридическими) службами <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование органа власти соответствующего субъекта РФ>, в случае обнаружения положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, направляется в составе соответствующих правовых (юридических) заключений в установленном для них порядке и сроках специалистам, разработавшим проект, структурным подразделениям или органам государственной власти, являющимся разработчиками проектов для устранения выявленных положений, которые могут способствовать коррупции.

Указанная доработка проводится в соответствии с Методикой и установленным порядком доработки проектов нормативных правовых актов по результатам правовой (юридической) экспертизы.

7.3. Заключения по результатам экспертизы на коррупционность ранее принятого (утвержденного) нормативного правового акта рассматриваются структурным подразделением <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование органа власти соответствующего субъекта РФ>, ответственным за проведение указанной антикоррупционной экспертизы.

Указанные структурные подразделения <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование органа власти соответствующего субъекта РФ> подготавливают в установленном порядке предложения о внесении в прошедший экспертизу на коррупционность нормативный правовой акт изменений, обеспечивающих устранение положений, которые могут способствовать проявлениям коррупции, и направляют их руководителю <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование субъекта РФ>.

7.4. При подготовке указанных выше правовых (юридических) заключений, пояснительных и сопроводительных записок к проектам нормативных правовых актов рассматриваются и учитываются все поступившие в установленный срок заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в отношении каждого из указанных в них положений, предположительно создающих условия для проявлений коррупции.

7.5. В пояснительной (сопроводительной) записке к проекту нормативного правового акта приводится информация о независимой антикоррупционной экспертизе проекта с указанием:

- организаций (организаций), проводившей(их) экспертизу;
- выводов экспертизы (каждой из проведенных экспертиз, если в независимой антикоррупционной экспертизе участвовали две и более организаций);
- позиций структурных подразделений <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование органа власти соответствующего субъекта РФ> или органов власти <наименование субъекта РФ>, разрабатывавших проект нормативного правового акта и проводивших ан-

тикоррупционную экспертизу, в отношении каждого из указанных в заключениях по результатам независимой экспертизы положений, которые могут создавать условия для проявлений коррупции;

- на отсутствие представления в установленные сроки заключений независимой антикоррупционной экспертизы.

К проекту нормативного правового акта прилагаются все поступившие экспертные заключения с сопроводительными письмами организаций, проводивших независимую антикоррупционную экспертизу данного проекта.

7.6. В случае несогласия структурного подразделения *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или *<наименование органа власти соответствующего субъекта РФ>*, разрабатывавшего проект нормативного правового акта и проводившего антикоррупционную экспертизу, с выводом независимой экспертизы о наличии в проекте нормативного правового акта положения, способствующего созданию условий для проявления коррупции, указанный проект выносится на рассмотрение руководителя *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или *<наименование субъекта РФ>* или *<органа власти соответствующего субъекта РФ>* с обоснованием выраженного несогласия.

8. Контроль за проведением экспертиз нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность

8.1. Контроль за проведением, своевременностью, качеством и эффективностью экспертиз нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность осуществляется соответствующей Комиссией по противодействию коррупции и структурным подразделением *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или *<наименование органа власти соответствующего субъекта РФ>* или (и) высшего органа власти *<наименование субъекта РФ>*, уполномоченным на организацию проведения контрольной антикоррупционной экспертизы.

8.2. В целях обеспечения открытости процедур и результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) и контроля их полноты и достоверности по представлению структурного подразделения, уполномоченного на организацию проведения контрольной антикоррупционной экспертизы, а в его отсутствие – Комиссией по противодействию коррупции, или в установленном ими порядке, на официальном сайте *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или *<наименование органа власти соответствующего субъекта РФ>* или (и) высшего органа власти *<наименование субъекта РФ>* размещаются:

- перечень всех проведенных экспертиз нормативных правовых актов (их проектов) на коррупциогенность;
- заключения по результатам антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов (их проектов) с указанием их авторства, в том числе сделанные в составе заключений по результатам правовой (юридической) экспертизы и представленные по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;
- таблицы разногласий, пояснительные и сопроводительные записки к проекту нормативного правового акта, в том числе при его утверждении (принятии),

- содержащие позицию уполномоченных органов власти, их структурных подразделений по результатам антикоррупционной экспертизы;
- таблицы разногласий и выводы по результатам контрольных антикоррупционных экспертиз.

8.3. Руководители структурных подразделений *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или *<наименование органов власти соответствующего субъекта РФ>* или (и) органов власти *<наименование субъекта РФ>* в срок до 20 января наступившего года направляют в структурное подразделение *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или *<наименование органа власти соответствующего субъекта РФ>* или (и) высшего органа власти *<наименование субъекта РФ>*, уполномоченное на организацию проведения контрольной антикоррупционной экспертизы, а при его отсутствии в соответствующую Комиссию по противодействию коррупции, информацию по итогам прошедшего года:

- о количестве и составе (перечне) проведенных антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов;
- о доле проектов нормативных правовых актов, из числа принятых (утвержденных), прошедших экспертизу на коррупциогенность;
- о выполнении (невыполнении) графика проведения антикоррупционных экспертиз ранее принятых (утвержденных) нормативных правовых актов;
- о количестве случаев и динамике случаев (по полугодиям) выявления в результате антикоррупционных экспертиз каждого типичного и иного коррупционного фактора и проявления коррупциогенности (в табличной форме в соответствии с Методикой);
- о количестве и составе (перечне) проведенных контрольных антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов;
- о количестве случаев и динамике случаев (по полугодиям и к предыдущим годам) выявления в результате контрольных антикоррупционных экспертиз каждого типичного и иного коррупционного фактора и проявления коррупциогенности (в табличной форме в соответствии с Методикой);
- о количестве и составе (перечне) поступивших заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы с указанием представивших их заинтересованных организаций;
- о количестве случаев и динамике случаев (по полугодиям и к предыдущим годам) непризнания исполнительным органом государственной власти указанных в заключениях по результатам независимой антикоррупционной экспертизы типичного и иного коррупционного фактора и проявления коррупциогенности (в табличной форме в соответствии с Методикой);
- об устранении (случаях неустранения) выявленных типичных и иных коррупционных факторов и проявлений коррупциогенности (в табличной форме в соответствии с Методикой);
- о нарушениях (отсутствии нарушения) требований настоящего Порядка.

8.4. Структурное подразделение *<наименование федерального органа исполнительной власти>* или *<наименование органа власти соответствующего субъекта РФ>* или (и) высшего органа власти *<наименование субъекта РФ>*, уполномоченное на организацию проведения контрольной антикоррупционной экспертизы до 30 января наступившего года готовит и представляет в со-

ответствующую Комиссию по противодействию коррупции проект сводного доклада по итогам работы по снижению коррупционных рисков, создаваемых нормативными правовыми актами с оценкой результатов проделанной работы (далее также – Сводный доклад). В отсутствие указанного структурного подразделения Сводный доклад готовится соответствующей Комиссией по противодействию коррупции.

8.5. Комиссия по противодействию коррупции:

- в течение одного рабочего дня со дня поступления (подготовки) проекта Сводного доклада размещает его в установленном порядке на официальном сайте Комиссии в сети Интернет;
- информирует о его размещении средства массовой информации с приглашением заинтересованных лиц направлять свои замечания и предложения по проекту Сводного доклада в электронном или (и) письменном виде в адрес Комиссии;
- не ранее 7 и не позднее 14 дней со дня размещения проекта Сводного доклада в сети Интернет Комиссия проводит заседание, на котором проводится публичное его обсуждение.

На обсуждение приглашаются заинтересованные участники (их представители) проведения независимой антикоррупционной экспертизы, члены рабочей группы (при ее наличии), авторы поступивших замечаний и предложений по проекту Сводного доклада.

8.6. Комиссия по противодействию коррупции направляет проект Сводного доклада на утверждение руководителю <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование субъекта РФ>.

8.7. Сводный доклад публикуется после его утверждения руководителем <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование субъекта РФ> на официальном сайте <наименование федерального органа исполнительной власти> или <наименование субъекта РФ>.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Головчинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства/ Под ред. М.А.Краснова и Г.А.Сатарова. М., 2004; Тихомиров Ю.А. Преодолевать коррупциогенность законодательства //Право и экономика. 2004. № 5.

² Краснов М.А., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А., Головчинский К.И., Южаков В.Н. Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / Под ред. В.Н.Южакова. М.: Статут, 2004. См.: официальный сайт Центра стратегических разработок: www.csr.ru

³ Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова М.: Статут, 2007.

⁴ Размещены на официальном сайте Центра стратегических разработок: www.csr.ru
Опыт проведения антикоррупционной экспертизы показывает, что для ее успешно-

го внедрения в практику нормотворческой деятельности, а значит для системного и последовательного очищения нормативных правовых актов от создаваемых ими коррупционных рисков, утверждая порядок и методику антикоррупционной экспертизы, необходимо предусмотреть в них:

- обязательность предотвращения появления, а также выявления и устранения всех известных типичных, а также иных коррупционных факторов;
- обязательное и ответственное участие в антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов всех участников их разработки, начиная со специалистов, непосредственно формулирующих нормы проекта;
- недопустимость монополизации права или(и) обязанности по проведению антикоррупционной экспертизы кем-либо (например, каким-либо структурным подразделением или органом власти);
- реальную возможность независимой антикоррупционной экспертизы, которая может быть проведена в инициативном порядке независимыми экспертами, юридическими или физическими лицами, чьи права, свободы и интересы затрагиваются нормативным правовым актом.

5 Подготовлена в качестве примерной Методики для утверждения нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти, высшего органа законодательной или исполнительной власти субъекта РФ на основе Методики первичного анализа (экспертизы) нормативных правовых актов на коррупционность (Э.В.Талапина, В.Н.Южаков. – М.: Центр стратегических разработок, 2007) с учетом опыта подготовки указанной Методики для утверждения нормативными правовыми актами в федеральных органах исполнительной власти и органах власти субъектов РФ.

При подготовке примерной Методики учтены также предложения по разработке проекта указанной методики для утверждения нормативным правовым актом Правительства РФ, представленные на семинаре «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: опыт, методика и перспективы» (Центр стратегических разработок, 15.06.2007), и предложения, представленные авторами при обсуждении подготовленного Минюстом России аналогичного проекта Постановления Правительства РФ.

6 Если методика утверждается нормативным правовым актом высшего органа исполнительной власти субъекта РФ в принимаемых с учетом данной Примерной методики актах, здесь и далее указывается – в органах исполнительной власти <наименование субъекта РФ>.

7 Подготовлена в качестве примерного Порядка для утверждения нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти, высшего органа законодательной или (и) исполнительной власти субъекта РФ с учетом опыта подготовки указанного Порядка для утверждения нормативными правовыми актами в федеральных органах исполнительной власти и органах власти субъектов РФ.

При подготовке примерного Порядка учтены также предложения по разработке проекта указанного Порядка для утверждения нормативным правовым актом Правительства РФ, представленные на семинаре «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: опыт, методика и перспективы» (Центр стратегических разработок, 15.06.2007) и предложения, представленные авторами при обсуждении подготовленного Минюстом России аналогичного проекта Постановления Правительства РФ.

8 Если методика утверждается нормативным правовым актом высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, здесь и далее указывается – в органах исполнительной власти <соответствующего субъекта РФ>.