**Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов**

Основной целью антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов является выявление и устранение допущенных в процессе разработки и принятия проектов нормативных правовых актов ошибок включенных в них коррупциогенных факторов, способствующих возникновению и распространению коррупции. Согласно ч. 2 ст. 1 ФЗ № 172 коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Методика и содержащийся в ней перечень коррупциогенных факторов являются едиными для всех субъектов проведения экспертизы. В то же время Правила определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы только Министерством юстиции РФ и применяются при проведении независимой антикоррупционной экспертизы. Иные органы, организации, их должностные лица, согласно ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ, осуществляют антикоррупционную экспертизу в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федер. закон РФ от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ

Под коррупциогенностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным действиям и (или) решениям в процессе реализации содержащих такие нормы нормативных правовых актов. Коррупциогенность обусловливается наличием в нормативном правовом акте коррупционных факторов нормативно-правовых конструкций и решений, повышающих коррупционную опасность делающих нормы коррупциогенными. Коррупционные факторы могут включаться в текст осознанно или непреднамеренно, отвечать правилам юридической техники и нарушать их (дефекты норм).

Соответственно целями анализа коррупциогенности нормативного правового акта являются: выявление в нормативном правовом акте коррупционных факторов и норм (дефектов норм), создающих возможности совершения коррупционных действий и (или) решений; рекомендации по устранению коррупционных факторов и устранению (коррекции) коррупциогенных норм; рекомендации по включению в текст превентивных антикоррупционных норм.

При этом под рекомендациями по устранению коррупционных факторов и устранению (коррекции) коррупциогенных норм понимается общий вывод о необходимости внесения изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт, необходимости отмены нормативного правового акта, отклонения или доработки проекта нормативного правового акта.

Четко установленные процедуры проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов создают стабильный режим обеспечения высокого качества последних. Эта задача не может быть достигнута в условиях принятия множества производных подзаконных актов (в том числе и локальных), вносящих неоправданную вариативность в регулирование этой сферы.

Представляется, что большая часть проблем такого рода могла бы быть преодолена за счет разработки типового акта федерального органа исполнительной власти о порядке проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Как упоминалось, на нынешнем этапе правового регулирования антикоррупционной экспертизы изменилась объектно-субъектная сторона этого вида юридической деятельности. Законом об антикоррупционной экспертизе предусмотрено осуществление экспертизы нормативных правовых актов при мониторинге их применения. Это предполагает выстраивание связей антикоррупционной экспертизы с технологией правового мониторинга.

Концепция такого мониторинга правоприменения соответствует широкому пониманию данного понятия, поддерживаемому Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Она включает в себя мониторинг не только непосредственно правоприменительной деятельности федеральных органов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы, форму заключения по результатам антикоррупционной экспертизы (Минюст России) государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и мониторинг действующих нормативных правовых актов. Это подтверждается содержанием целей проведения мониторинга правоприменения: своевременная корректировка законодательства Российской Федерации и повышение его качества. Полагаем, что необходима корректировка действующих правил и методики проведения антикоррупционной экспертизы в части увязывания их с технологиями мониторинга правоприменения.

Антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности. По этой причине методические основы антикоррупционной экспертизы могут быть оценены как определенные позитивные требования к разработке ведомственных нормативных правовых актов. Обобщенно их можно сформулировать как отсутствие в тексте ведомственных нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении.

К таким требованиям, например, относятся:

обеспечение свободного доступа заинтересованных лиц к информации о подготовке и принятии нормативных правовых актов;

В настоящее время Минюстом России подготовлены проекты указа Президента РФ «О мониторинге правоприменения», утверждаемого им Положения о мониторинге правоприменения, а также проект постановления Правительства РФ «Об утверждении методики проведения мониторинга правоприменения». Эти документы разработаны во исполнение Национального плана противодействия коррупции и поручений Президента РФ.

соблюдение иерархии нормативных правовых актов;

отсутствие в нормативном правовом акте или его проекте необоснованного превалирования интересов отдельных групп и лиц, а также ущемления прав иных лиц и групп;

соблюдение установленного порядка подготовки и принятия нормативных правовых актов;

определенность оснований, условий и сроков принятия решений (совершения действий) органами власти и должностными лицами.

Нормативные правовые акты готовятся федеральными органами исполнительной власти в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». Полагаем целесообразным включение в него антикоррупционных требований к нормативным правовым актам и их подготовке, соблюдение которых позволило бы их разработчикам избежать появления в тексте нормативных правовых актов коррупциогенных факторов.

Требуется внесение изменений в нормативные правовые акты Правительства РФ, посвященные организации федеральных органов исполнительной власти и их взаимодействию, -- Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, и Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30. Соответствующие изменения должны найти свое отражение и в действующих регламентах федеральных органов исполнительной власти.

В общей системе механизма противодействия коррупционным нарушениям важное место занимает деятельность органов прокуратуры

Российской Федерации. Значительный профилактический потенциал имеет проводимая органами прокуратуры антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, а также их проектов. Хотя данная обязанность возложена на прокуратуру Российской Федерации только с принятием Закона об антикоррупционной экспертизе, Генеральная прокуратура РФ уже несколько лет осуществляет такую деятельность на основе специально разработанной методики. Предметом данной экспертизы являются нормативные акты, касающиеся:

1) прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

2) государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градообразующего дела.

Вопросам противодействия коррупции, организации выполнения установленных федеральными законами и постановлениями Правительства РФ положений о проведении антикоррупционной экспертизы были посвящены: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» (в ред. приказа Генеральной прокуратуры РФ от 27 марта 2009 г. № 93), приказ Генеральной прокуратуры РФ от 13 августа 2008 г. № 160 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции», приказ Генеральной прокуратуры РФ от 19 сентября 2008 г. № 188 «О Комиссии Генеральной прокуратуры РФ по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов», приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 мая 2009 г. № 142 «О порядке уведомления прокурорскими работниками и федеральными государственными гражданскими служащими руководителей органов и учреждений прокуратуры РФ о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений».

строительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

3) социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Предварительный анализ определенных результатов работы проку-ратуры позволяет сделать некоторые выводы. Так, прокурорами в 2013 г. выявлено около 12,5 тыс. нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, содержащих коррупционные факторы. В этих актах содержалось почти 14 тыс. коррупциогенных норм, притом свыше 9,5 тыс. нормативных документов вообще противоречили федеральному законодательству (см.: Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 13 мая 2013 г.).

В продолжение этой практики органов прокуратуры в первой половине 2014 г. активность деятельности органов прокуратуры по противодействию коррупционным проявлениям при анализе нарушений законодательства о противодействии коррупции нашла свое выражение в выявлении более 173 тыс. таких нарушений. На незаконные правовые акты, содержащие коррупционные факторы, было принесено 29,4 тыс. протестов, внесено 31,6 тыс. представлений, по результатам которых 19 тыс. должностных лиц были наказаны в дисциплинарном порядке (см.: Доклад первого заместителя Генерального прокурора РФ на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 24 июля 2014 г., посвященном работе за первое полугодие 2014 г.

Положение усугубляется судебной практикой - это к вопросу о механизме реализации принятых законов. Об этом более чем убедительно свидетельствует официальная статистика, особенно по борьбе с преступностью в сфере экономики. Из общей массы ежегодно регистрируемых преступлений в сфере экономики, т.е. возбуждаемых уголовных дел, в суды направляется четверть, а реально к уголовной ответственности привлекается лишь одно из десяти лиц, проходящих по этим делам. Не менее красноречиво говорят об этом и конкретные факты: предприниматель Ананьев (Калужская область) более двух лет выпускал фальсифицированную настойку боярышника, ежемесячно сбывал через аптеки около 2,5 млн. флаконов, "заработал" таким путем 67 млн. руб., приговор суда по ч. 2 ст. 171 УК РФ - штраф 150 тыс. руб.; банкир-теневик Балаклеевский (г. Новосибирск) обналичил за четыре года более 13 млрд. руб., "заработал" 32 млн. руб., приговор суда - 3,5 года условно и штраф 100 тыс. руб.; некто Мухамедшина (г. Казань) организовала изготовление и сбыт контрафактных дисков, у нее было изъято около 611 тыс. дисков и более 1700 матриц для их производства (сколько всего она их выпустила и сбыла осталось загадкой), однако суд не счел возможным даже оштрафовать ее, мотивируя это "бедственным положением" гражданки. Качкина Т.Б., Качкин А.В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: Учебное пособие. - Ульяновск: ОАО «Областная типография «Печатный двор». 2011. -- 80 с.

Во-первых антикоррупционная экспертиза должна строиться на критериях, установленных федеральными законами и методическими основами. Во-вторых, поскольку не все акты входят в сферу антикоррупционного анализа прокуратуры, требуется выработка механизмов их отбора. В рамках совершенствования этой деятельности перспективным направлением является разработка методических рекомендаций и создание юридических и информационных технологий.

Мониторинг представленных на правовую экспертизу документов на наличие коррупционных факторов осуществляет юридический отдел администрации. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующего муниципального документа или его проекта принимается главой города по результатам мониторинга юридическим отделом администрации соответствующего документа. Региональный уровень нормативной правовой базы об антикоррупционной экспертизе включает законодательство субъектов РФ. Проведенный анализ и последующее обобщение позволили отметить следующие характеристики правового регулирования антикоррупционной деятельности субъектов РФ:

а) реализация программ по противодействию коррупции;

б) наличие специальных антикоррупционных законов субъектов Российской Федерации и принятие отраслевых законов, регулирующих отдельные вопросы антикоррупционной деятельности (в большинстве случаев это государственная и муниципальная служба, реформа ЖКХ и др.);

в) разработка на основе договоров и планов НИОКР антикоррупционных методик и рекомендаций.

Правовой мониторинг показал, что в субъектах РФ нормативная регламентация вопросов противодействия коррупции, в том числе вопросов антикоррупционной экспертизы, развивалась со значительным опережением федерального уровня. Изучение этого уровня нормативно-правовой базы позволяет значительно обогатить практическую сторону антикоррупционного анализа, поскольку опыт субъектов.

Во многих субъектах РФ приняты собственные законы о противодействии коррупции (например, в Республике Татарстан, Свердловской, Челябинской, Калужской, Тверской, Тюменской областях).

В целом антикоррупционная политика РФ заслуживает положительной оценки. В то же время отсутствие единых подходов к реализации антикоррупционных мероприятий препятствует эффективному противодействию коррупции в масштабах страны.

Принятие Закона о противодействии коррупции и Закона об антикоррупционной экспертизе, а также правил и методики проведения экспертизы установили правовую основу единообразной антикоррупционной оценки нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов. При этом основным направлением деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции провозглашено проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции (ст. 7 Закона о противодействии коррупции), что предполагает унификацию не только законодательного регулирования противодействия коррупции в целом, но и применение единой системы критериев оценки нормативных правовых актов и иных документов в Российской Федерации. Каменская Е. В., Рождествина А. А. Независимая антикоррупционная экспертиза [Электронный ресурс]: научно-практическое пособие / подготовлено для системы КонсультантПлюс. 2010. URL: http://cmt.consultant.ru/cmb/ doc16689.html (дата обращения: 15.08.2011).

Определенная конкретизация норм федерального законодательства на уровне субъектов РФ необходима с учетом специфики регионов (например, принятие антикоррупционных программ). В то же время антикоррупционная экспертиза не может осуществляться по различным оценочным критериям и факторам в рамках Российской Федерации.

Официальная методология антикоррупционной экспертизы утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 196 "Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции"

Методика основана на анализе текстов проектов нормативных правовых актов с целью выявления в них коррупциогенных норм, т. е. таких положений проектов документов, которые содержат коррупционные факторы. В свою очередь, коррупционными факторами "признаются положения проектов документов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их".

В Методике выделяется три группы коррупционных факторов, каждый из которых, что важно подчеркнуть, сопровождается краткой характеристикой, разъяснением. Факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти (или органа местного самоуправления):

Таблица 1. Факторы коррупциогенности. ? Гулягин А. Ю. Экспертиза нормативно-правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции // Юридический мир. 2012. № 12.

|  |
| --- |
|  |
| Фактор коррупциогенности | Критерии |
| широта дискреционных полномочий | -отсутствие строго определенных сроков осуществления отдельных действий ; -отсутствие условий принятия одного из нескольких возможных решений, затрагивающих права и свободы граждан, интересы юридических лиц; -содержание норм, неоднозначно или не исчерпывающим образом определяющих условия отказа государственного органа в принятии решения;-произвольность выбора норм, подлежащих применению. |
| определение компетенции по формуле «вправе» | -нечеткость определения компетенции органов государственной власти или органами местного самоуправления; - диспозитивное установление возможности совершения должностными лицами действий в отношении граждан и организаций. |
| выборочное изменение объема прав | - наличие положений НПА, анализ которых свидетельствует о том, что в результате его принятия «выигрывает» только одна группа субъектов гражданского права |
| чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества | -наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный НПА; - противоречие норм одного или разных уровней законодательства, затрагивающих права и законные интересы физических лиц и организаций; - наличие противоречий в отдельной норме НПА позволяющих различное толкование нормы; - наличие норм, отсылающих к положениям актов органов, неполномочных регулировать конкретное общественное отношение; |
| принятие нормативного правового акта за пределами компетенции | - отсутствие компетенции органа государственной власти (лица) на принятие акта, либо издание с превышением полномочий, предоставленных данному органу; |
| заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий | -установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона:-дублирующие полномочия разных государственных служащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов. |
| отсутствие или неполнота административных процедур | -отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления определенных действий либо одного из элементов такого порядка;-наличие норм, устанавливающих ответственность нескольких государственных служащих за одно и то же решение. |
| отказ от конкурсных (аукционных)процедур | - закрепление административного порядка предоставления права (блага).-наличие в НПА положений, ограничивающих доступ к информации о деятельности государственных органов, неконкретность норм, регулирующих отношения по поводу такой информации, отсутствие норм об отчетности органа или его должностных лиц |
| наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права | - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям - содержание в НПА положений, определяющих неразумно обременительные условия для реализации лицом своего права или исполнения обязанности; - завышенные требования к лицу, предъявляемые при реализации его права. |
| злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления | - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций. |
| юридико-лингвистическая неопределенность | -использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки, обозначение одних и тех же явлений различными терминами:-выбор федерального закона, примененного при принятии правового акта, не подлежащего применению. |

2. Факторы, связанные с наличием правовых пробелов:

а) существование собственно пробела в правовом регулировании;

б) отсутствие административных процедур;

в) отказ от конкурсных (аукционных) процедур;

г) отсутствие запретов и ограничений для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

д) отсутствие мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

е) отсутствие указания на формы, виды контроля за органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами);

ж) нарушение режима прозрачности информации.

3. Факторы системного характера являются факторы, обнаружить которые можно при комплексном анализе проекта документа, нормативные коллизии. Нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов местного самоуправления и их должностных лиц возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

На наличие такого коррупционного фактора указывает любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Эффективность проведения экспертизы на коррупциогенность определяется ее системностью, достоверностью и проверяемостью результатов (п. 3 Методики). А для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы на коррупциогенность необходимо проводить экспертизу каждой нормы проекта документа на коррупциогенность и излагать ее результаты единообразно с учетом состава и последовательности коррупционных факторов (п. 4 Методики).

Как следует из п. 6 данной Методики, перечень коррупционных факторов не является исчерпывающим. Так, у Э. В. Талапиной в составе коррупционных факторов системного характера помимо нормативных коллизий отмечены такие, как: ложные цели и приоритеты; нарушение баланса интересов; "навязанная" коррупциогенность. Кроме того, Э. В. Талапина различает и четвертую группу коррупционных факторов: формально-техническая коррупциогенность; непринятие нормативного правового акта (бездействие).

Между тем Методика содержит инструмент саморазвития и не исчерпывает анализ текста нормативных актов только указанными коррупционными факторами. Так, согласно п. 6 Методики "выявленные при проведении экспертизы на коррупциогенность положения, не относящиеся в соответствии с настоящей Методикой к коррупционным факторам, но которые могут способствовать созданию условий для проявления коррупции, указываются в экспертном заключении".

Приоритетной антикоррупционной оценке должны подлежать нормативные правовые акты, которые связаны со следующими обстоятельствами:

а) принятие должностными лицами решений о перераспределении материально-финансовых ресурсов, в том числе в условиях конкурсных процедур;

б) принятие должностными лицами решений о выдаче или невыдаче разрешений, лицензий и других разрешительных документов;

в) принятие должностными лицами решений о наложении штрафных или иных санкций в результате проведения контрольных мероприятий;

г) принятие конечного решения представителем власти в отношении гражданина в отсутствие какого-либо внешнего контроля;

д) необходимость множественного согласования решения органа власти, получения множества виз и др.

В дальнейшем при осуществлении экспертной работы следует тщательно ознакомиться с содержанием нормативного правового акта и оценить его в целом в системе правового регулирования общественных отношений данного типа и уровня.

В ходе экспертизы на этом этапе необходимо оценить: Антикоррупционные правовые акты Российской Федерации: http://www.pravo.gov.ru

- целесообразность и обоснованность принятия акта;

- соответствие предложенных актом регулятивных механизмов декларируемым целям его принятия;

- социально-политические и социально-экономические последствия его принятия;

- другие обстоятельства, показывающие характер возможного изменения общественных отношений в связи со вступлением данного акта в юридическую силу.

Чрезмерная размытость, нечеткость, неопределенность формулировок, используемых в законодательстве, отсутствие необходимых интерпретационных актов, разъясняющих спорные положения, способствуют возникновению целой группы актов, провоцирующих развитие коррупционных отношений, позволяющих создавать наиболее результативные рентоориентированные схемы поведения субъектов, что особенно характерно для предпринимательской, финансово-кредитной, инвестиционной сфер. С учетом представленных соображений обеспечение антикоррупционной защищенности деятельности, связанной с проведением экспертизы на коррупциогенность, требует самого пристального внимания. Эту проблему нужно решать сообща в целях формирования практичного правового института экспертизы на коррупциогенность, делать это в согласованном порядке с Минюстом России. В этой части как представитель научно-образовательного учреждения Минюста России выражаю готовность участия наших специалистов в проработке этих вопросов.