



АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

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



| Издательский дом ДЕЛО |

Владимир Южаков

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

«РАНХиГС»

2014

УДК 35
ББК 67.401

Южаков В. Н.

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

ISBN 978-5-7749-1003-8

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

УДК 35
ББК 67.401

ISBN 978-5-7749-1003-8

© Южаков В. Н., 2014

© РАНХиГС, 2014

Содержание

Введение	7
1. Предыстория и становление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (АЭ НПА)	10
Конец ознакомительного фрагмента.	17

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

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

* * *

Введение

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- оценка проблемы, породившей необходимость АЭ НПА;
- стартовая идея по решению проблемы;
- цели и задачи АЭ НПА;
- подходы к пониманию (формированию) АЭ НПА (устранению коррупционных рисков, создаваемых или/и поддерживаемых НПА);
- статус института АЭ НПА в противодействии (профилактике) коррупции;
- объекты и субъекты АЭ НПА;
- предмет АЭ НПА;
- статус института АЭ НПА в нормотворческом процессе, в том числе соотношение АЭ НПА и анализа коррупциогенности разрабатываемых проектов НПА;
- принципы проведения АЭ НПА;

- методика АЭ НПА включая такие ее инструменты, как:
- статус методики АЭ НПА;
- содержание методики АЭ НПА;
- основания признания правовой формулы, дефекта нормы коррупциогенным фактором;
- типология и состав, подлежащих выявлению и устранению коррупциогенных факторов;
- определение коррупциогенных факторов;
- идентификация коррупциогенных факторов в ходе АЭ НПА;
- внутренние правила АЭ НПА;
- порядок (правила) организации АЭ НПА в том числе:
- задачи (требования) в отношении выявленных коррупциогенных факторов;
- мониторинг АЭ НПА, в том числе правоприменения законодательства об АЭ НПА и мониторинг ее результативности, в том числе проверка качества АЭ НПА.

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

В целом исследовательская гипотеза исходит из того, что для повышения результативности и эффективности АЭ НПА необходимо в том числе понимание и учет истории становления и контекста проблем, возникающих при использовании этого инструмента профилактики коррупции, в том числе действующей методики проведения АЭ НПА.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Исследования коррупциогенности отдельных законопроектов и законодательных актов были выполнены, например, М. А. Красновым, К. И. Головшинским, Э. В. Талапиной, В. Н. Южаковым по заданиям/заказам Счетной палаты России, Комиссии по противодействию коррупции Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, ГУ – ВШЭ. Например, в 2003 году в Государственном университете «Высшая школа экономики» по заказу Счетной палаты Российской

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

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

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

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

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

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

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

Публикации. По итогам обсуждения участниками семинара в том же 2004 году была подготовлена и издана брошюра «Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка экс-

Федерации была выполнена НИР «Исследование проблемы коррупциогенности законодательства и влияние административной реформы на ее снижение».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Там же. С. 5.

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

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

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

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

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

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

Различались они, прежде всего:

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

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

В методике анализа устранению подлежит любой выявленный коррупциогенный фактор уже на том основании, что он поддерживает или может поддерживать коррупционную практику. Любой выявленный коррупциогенный фактор должен быть устранен, чтобы не допустить самой возможности коррупционных практик.

Основные результаты этого периода: политическое признание важности задачи; выбор приоритетного направления развития технологии работы по снижению коррупциогенности

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

российского законодательства; разработка основы этой технологии – типологии коррупциогенных факторов; разработка и публикация первых методик снижения коррупциогенности российского законодательства.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• Публикации. Появились первые статьи по опыту экспертизы (анализа) коррупциогенности законодательства: Краснов М. А., Талапина Э. В., Южаков В. Н. (2005 г.)²²; сборник (Астана, 2006)²³; Талапина Э. В. (2007 г.)²⁴; Филант К. Г. (2007 г.)²⁵; Бессчастный С. А.²⁶; Тала-

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

²⁰ Утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 года Пр 1568.

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

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

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

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

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

пина Э. В. (2008)²⁷; Хатаева М. А. (2008)²⁸; Южаков В. Н. (2008)²⁹. (позднее – с 2009 года публикации становятся массовыми). Опубликована подготовленная на основе Памятки эксперту с учетом опыта ее апробации Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов (Талапина Э. В., Южаков В. Н.) (2007)³⁰.

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

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

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

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

Нормативная правовая база целенаправленной работы по снижению коррупционных рисков, создаваемых нормативными правовыми актами, расширилась также благодаря ратификации Россией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Федеральный закон о ратификации Конвенции ООН против коррупции вступил в силу 20 марта 2006 года. Ратификация Государственной думой Федерального Собрания Российской Федерации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции по существу придала факультативному вниманию к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства статус официального требования ко всем органам власти и местного самоуправления.

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

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

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

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

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

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

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

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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