



Генеральная прокуратура
Кыргызской Республики



Центр профессиональной подготовки
прокурорско-следственных работников
Генеральной прокуратуры
Кыргызской Республики



UNODC

Управление Организации Объединенных Наций
по наркотикам и преступности
Программный офис в Кыргызской Республике

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:

Практическое руководство
для обучения экспертов

Автор: П. И. САЩЕКО,
кандидат юридических наук, доцент

Бишкек 2022

Данная публикация была подготовлена в рамках Программы Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) для стран Центральной Азии на 2022-2025 гг., Подпрограммы 2: Профилактика преступности, расширение доступа к правосудию и укрепление верховенства права. Программа выражает признательность Правительству Соединенных Штатов при финансовой поддержке которой была подготовлена настоящая публикация.



Содержание данной публикации не обязательно отражает мнение или политику УНП ООН, или содействующих организаций и не подразумевает какого-либо одобрения с их сторон.

Настоящая публикация официально не редактировалась

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ЛУЧШИЕ СТРАНОВЫЕ
ПРАКТИКИ, МОДЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, МЕТОДИКА**

(Практическое руководство для обучения экспертов)

АВТОР: П.И. САЩЕКО,
кандидат юридических наук, доцент

Бишкек, 2022

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1 ОРГАНИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ	16
1.1. Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы	16
1.2. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы	17
1.3. Субъекты антикоррупционной экспертизы	48
ГЛАВА 2 МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ	84
2.1. Общая характеристика методики проведения антикоррупционной экспертизы в международных документах СНГ	84
2.2. Общая характеристика методики выявления и устранения коррупциогенных факторов в законодательстве некоторых зарубежных государств	86
2.3. Основные элементы методики проведения антикоррупционной экспертизы	96
2.4. Методика выявления коррупциогенных факторов в действующих нормативных правовых актах	103
2.4.1. <i>Выявление положений нормативных правовых актов, в которых могут содержаться коррупциогенные факторы</i>	103
а) Исследование документов и иных источников информации, сопровождающих принятие и реализацию нормативного правового акта, принятие решения об антикоррупционной экспертизе	104
б) Исследование нормативного правового акта, подлежащего антикоррупционной экспертизе, и связанных с ним положений других нормативных правовых актов	110
2.4.2. <i>Идентификация коррупциогенных факторов</i>	118
а) Идентификация коррупциогенных факторов, связанных с использованием в нормативном правовом акте антикоррупционных механизмов	118
б) Идентификация коррупциогенных факторов, связанных с юридико-техническими недостатками нормативного правового акта	119
с) Этапы процесса идентификации коррупциогенного фактора, указанного в методике проведения антикоррупционной экспертизы	119
d) Признаки некоторых видов коррупциогенных факторов и дефекты, в которых они могут проявляться	122
е) Этапы процесса идентификации коррупциогенного фактора, не указанного в методике проведения антикоррупционной экспертизы	131

ВВЕДЕНИЕ

Антикоррупционная экспертиза и осуществление Конвенции ООН против коррупции. В пункте 3 статьи 5 Конвенции ООН против коррупции указывается: «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.»¹. Одним из способов осуществления этого положения Конвенции является периодический обзор действующего законодательства (например, в Лаосской Народно-Демократической Республике раз в пять лет проводится обзор действующих законов и ежегодно пересматриваются подзаконные акты и административные меры)². Другой способ состоит в оценке правовых документов и административных мер, направленных на предупреждение и противодействие коррупции³. Третьим из способов имплементации этого положения Конвенции является осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законодательства и мониторинг действующего законодательства на предмет его соответствия требованиям в плане предупреждения коррупции⁴. Несмотря на разнообразие возможных способов оценки правовых документов в целях определения их адекватности с точки зрения противодействия коррупции, в ходе проведения второго цикла обзора осуществления Конвенции ООН против коррупции начали выработываться определенные критерии, с которыми может быть соотнесена деятельность государства по оценке коррупционных рисков, вытекающих из несовершенства законодательства. Эти критерии вытекают из анализа опубликованных на сайте Управления по наркотикам и преступности ООН резюме, составленных в отношении различных стран в ходе осуществления второго цикла обзора. К таким критериям можно отнести:

¹ Конвенция ООН против коррупции, принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31.10.2003. – Режим доступа:

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml. – Дата доступа: 03.08.2022.

² Обзор хода осуществления Конвенции ООН против коррупции. Резюме. Лаосская Народно-Демократическая Республика. – Режим доступа:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries2/V2003715r.pdf>. – Дата доступа: 03.08.2022.

³ Обзор хода осуществления Конвенции ООН против коррупции. Резюме. Бахрейн. – Режим доступа:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries2/V2000139r.pdf>. – Дата доступа: 03.08.2022.

⁴ Обзор хода осуществления Конвенции ООН против коррупции. Резюме. Азербайджан. – Режим доступа:

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries2/V2101097_R.pdf. – Дата доступа: 03.08.2022.

периодичность мониторинга и оценки правовых актов;

установление контрольных показателей для оценки конечного результата;

наличие методологии и системы мониторинга и оценки, с тем чтобы иметь возможность оценивать ход их осуществления и степень реализации поставленных в них целей;

оценка соответствия правовых документов задачам в области предупреждения коррупции;

необходимость системного подхода к анализу и оценке действующих правовых механизмов;

участие гражданского общества в оценке действующих правовых механизмов;

доступность результатов оценки законодательства широкой общественности;

реализация законодательных реформ по результатам проведения оценки и др.⁵.

Понятие антикоррупционной экспертизы. Определение антикоррупционной экспертизы дано в международных документах. Например, в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике», утвержденном постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств (далее – МПА СНГ) от 15.11.2003 № 22-15, приводится следующая дефиниция антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов: *«Антикоррупционная экспертиза правовых актов – деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.»*⁶.

В законодательстве Кыргызской Республики антикоррупционная экспертиза определена в подпункте 1 пункта 8 Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов

⁵ Анализировались резюме, опубликованные по состоянию на 27.05.2022 (см. более подробно резюме государств: UNODC. Country profiles. – Режим доступа: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/index.html>. – Дата доступа: 04.08.2022).

⁶ Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», утв. постановлением МПА СНГ от 15.11.2003 № 22-15. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/158.pdf>. – Дата доступа: 04.08.2022.

Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 08.12.2010 № 319 следующим образом: *«антикоррупционная экспертиза – деятельность экспертов, направленная на выявление в проекте подзаконного акта коррупциогенных факторов, оценку степени их коррупциогенности и разработку рекомендаций, направленных на их устранение или ограничение.»*⁷. Обращает на себя внимание тот факт, что, с одной стороны, приведенное определение касается лишь проектов подзаконных актов, с другой стороны, в отличие от определения антикоррупционной экспертизы в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике» определение, приведенное в Инструкции, включает в себя оценку степени коррупциогенности факторов.

Таким образом, основными элементами деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы, согласно упомянутой Инструкции, являются, во-первых, выявление коррупциогенных факторов, во-вторых, оценка степени их коррупциогенности, в-третьих, разработка рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия коррупциогенных факторов.

Во внутригосударственном законодательстве разных стран содержатся иные определения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Например, в Республике Молдова определение антикоррупционной экспертизы дано в статье 28 Закона Республики Молдова от 25.05.2017 № 82 «О неподкупности»: «Антикоррупционная экспертиза состоит в идентификации в проектах законодательных и нормативных актов рисков коррупции, генерирующих их факторов, а также в выдаче рекомендаций по их устранению»⁸.

Следует отметить, что в некоторых государствах деятельность, связанная с выявлением и устранением коррупциогенных факторов в законодательстве, имеет иное название. Например, в Республике Корея эта деятельность называется «оценка воздействия на коррупцию» и определена следующим образом: «это антикоррупционный инструмент, который используется для систематического анализа и оценки факторов, вызывающих коррупцию, присущих законам и нормативным актам, и тем самым разработки мер по изменению и всестороннему улучшению»⁹. В Республике Беларусь

⁷ Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 08.12.2010 № 319. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92342>. – Дата доступа: 03.08.2022.

⁸ Закон Республики Молдова от 25.05.2017 № 82 «О неподкупности». – Режим доступа: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ru. – Дата доступа: 07.08.2022.

⁹ Handbook for the Corruption Impact Assessment: Anti-Corruption & Civil Rights Commission. – Mode of access:

такая деятельность получила название «криминологическая экспертиза проектов нормативных правовых актов (нормативных правовых актов)», под которой понимается: «исследование содержания проекта нормативного правового акта (нормативного правового акта) в целях выявления в нем норм права, применение которых может повлечь (повлекло) возникновение негативных последствий в различных сферах общественных отношений в связи с наличием рисков криминогенного характера»¹⁰.

Краткая оценка региональных тенденций развития антикоррупционной экспертизы. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) осуществляется в различных государствах из разных регионов мира. В числе таких стран – Армения, Азербайджан, Латвия, Литва, Молдова, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Украина, Южная Корея, при этом в каждом государстве используется своя методология.¹¹

Кроме того, следует отметить наличие региональных инициатив, направленных на осуществление деятельности по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Так, в Юго-Восточной Европе создана межправительственная региональная организация «Региональная антикоррупционная инициатива» (сокр. РАИ, с англ. Regional Anti-Corruption Initiative, RAI). Она способствует развитию антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в государствах Юго-Восточной Европы (Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Хорватия и др.)¹². Одним из направлений деятельности РАИ является повышение прозрачности и качества законодательного процесса путем внедрения механизма антикоррупционной экспертизы законодательства в областях, наиболее подверженных коррупции¹³.

Важным ориентиром для развития антикоррупционной экспертизы, который нельзя не отметить в рамках настоящего анализа, являются разработанные и принятые в 2014 году на организованной РАИ региональной конференции по проблемам надлежащего управления и антикоррупционной

https://www.acrc.go.kr/synap/skin_v2022_21.10.1/doc.html?fn=2017062815cede8c206730&fno=Handbook%20for%20the%20Corruption%20Impact%20Assessment.pdf&rs=/upload/synap_attachFiles/64/202208/. – Date of access: 07.08.2022.

¹⁰ Положение о порядке проведения криминологической экспертизы, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 29.05.2007 № 244 (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 18.03.2021 № 112). – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30700244>. – Дата доступа: 08.08.2022.

¹¹ Hoppe, T. Anti-Corruption Assessment of Laws ('Corruption proofing'). Comparative Study and Methodology / T. Hoppe. – Regional Cooperation Council, 2014. – 205 p. – p. 12-13.

¹² Regional Anti-Corruption Initiative: Who we are. – Mode of access: <https://rai-see.org/who-we-are/about-us/mandate-and-objectives/>. – Date of access: 07.08.2022.

¹³ Regional Anti-Corruption Initiative: What we do. Transparent rules and procedures in public sector. – Mode of access: <https://rai-see.org/transparent-rules-and-procedures-in-the-public-sector/>. – Date of access: 07.08.2022.

политике¹⁴ «10 принципов эффективной антикоррупционной экспертизы»¹⁵. Для сведения приведем краткое изложение сущности некоторых наиболее значимых принципов:

всеобъемлющий характер экспертизы (она должна касаться как законопроектов, так и действующего законодательства, затрагивать все отрасли права, а также акты, принимаемые органами законодательной и исполнительной власти на разных уровнях, т.е. как законы, так и подзаконные акты);

расстановка приоритетов (если невозможно провести анализ всех актов, то выбор наиболее приоритетных для анализа актов должен осуществляться органом, ответственным за проведение экспертизы; иные органы должны иметь возможность дополнительно выбрать и предложить правовые акты для проведения экспертизы);

осуществление антикоррупционной экспертизы на всех этапах нормотворческого процесса (например, не только на стадии подготовки акта уполномоченным органом (министерством, ведомством и т.п.), но и в рамках последующего контроля на стадии парламентского обсуждения и при подписании закона);

ответственность каждого (при разработке проектов актов все государственные органы должны соблюдать требования к исключению коррупционных рисков в правовых актах; ответственный орган должен координировать деятельность всех иных государственных органов, своевременно получать информацию о проектах законов и иные сведения, важные для проведения анализа. Не должно быть никаких квалификационных или регистрационных требований, препятствующих свободному участию граждан в проверке и оценке правовых актов и их проектов);

рекомендации (законодательные учреждения должны быть обязаны рассмотреть рекомендации, сделанные органом, осуществляющим экспертизу; эти учреждения также должны обеспечить информирование о том, какие рекомендации были учтены; если гражданское общество представило антикоррупционную оценку, то представители гражданского общества должны иметь возможность лично выступить в ходе публичных слушаний)¹⁶.

¹⁴ Regional Anti-Corruption Initiative: Corruption proofing of legislation (CPL). – Mode of access: <https://rai-see.org/what-we-do/see-tac/cpl/>. – Date of access: 07.08.2022.

¹⁵ Ten Principles of Effective Corruption Proofing. – Mode of access: https://rai-see.org/php_sets/uploads/2015/05/10_Principles_on_Effective_Corruption_Proofing.pdf. – Date of access: 07.08.2022.

¹⁶ В полном объеме с указанными принципами можно ознакомиться: Ten Principles of Effective Corruption Proofing. – Mode of access: https://rai-see.org/php_sets/uploads/2015/05/10_Principles_on_Effective_Corruption_Proofing.pdf. – Date of access: 07.08.2022.

Одной из последних инициатив РАИ является работа над программным обеспечением для осуществления антикоррупционной экспертизы, что отмечено на сайте организации в качестве одной из проблем, подлежащих решению¹⁷. Согласно размещенной на вебсайте РАИ информации IT-инструмент для проведения экспертизы был установлен и внедрен в практику деятельности Агентства по предупреждению коррупции Черногории в 2019 году¹⁸. Вместе с тем, как следует из информации, размещенной этой региональной инициативой в сети Интернет, объявлялся тендер на выполнение работ по совершенствованию и внедрению в числе прочего программного обеспечения в области антикоррупционной экспертизы (срок подачи заявок – до 24.10.2021 срок окончания контракта, указанный в объявлении о тендере – 30.09.2023)¹⁹. Вместе с тем, в рамках подготовки настоящего Руководства не удалось найти более подробную опубликованную информацию о программном обеспечении, используемом в деятельности Агентства по предупреждению коррупции Черногории, а также разрабатываемого при поддержке РАИ, а равно о возможностях этого программного обеспечения по выявлению коррупциогенных факторов.

Еще одним крупным региональным центром развития антикоррупционной экспертизы является Содружество Независимых Государств (СНГ). В рамках этой международной организации были разработаны и приняты Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденный постановлением МПА СНГ от 17.05.2012 № 37-12²⁰; Комментарий к указанному Модельному закону²¹; Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденные постановлением МПА СНГ от 23.11.2012 № 38-18²².

¹⁷ Regional Anti-Corruption Initiative: Corruption proofing of legislation (CPL). – Mode of access: <https://rai-see.org/what-we-do/see-tac/cpl/>. – Date of access: 07.08.2022.

¹⁸ Regional Anti-Corruption Initiative: Corruption proofing of legislation (CPL). – Mode of access: <https://archive.rai-see.org/10-september-2019-podgorica-montenegro-implementation-of-the-it-tool-for-corruption-proofing-of-legislation/>. – Date of access: 07.08.2022.

¹⁹ См.: Tender Announcement – Extended. – Mode of access: https://rai-see.org/php_sets/uploads/2021/10/ADA_ToR_IT_tool_EXTENDED.pdf. – Date of access: 07.08.2022.

²⁰ Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утв. постановлением МПА СНГ от 17.05.2012 № 37-12. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/285.pdf>. – Дата доступа: 07.08.2022.

²¹ Комментарий к Модельному закону «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утв. постановлением МПА СНГ от 29.11.2013 № 39-23. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/585.pdf>. – Дата доступа: 07.08.2022.

²² Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденные постановлением МПА СНГ от 23.11.2012 № 38-18. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/342.pdf>. – Дата доступа: 07.08.2022.

В статье 3 Модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» закреплены принципы антикоррупционной экспертизы, например: обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов в ходе мониторинга правоприменения; достоверность и полнота информации, представляемой для проведения антикоррупционной экспертизы; оценка нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами; обязательность рассмотрения результатов антикоррупционной экспертизы разработчиками нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта; сотрудничество органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций и учреждений с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы; гласность, обеспечение возможности ознакомления с результатами антикоррупционной экспертизы; и др.

Относительно разработки программных средств для проведения антикоррупционной экспертизы в государствах-участниках СНГ следует отметить, что в сети Интернет публиковалась информация о возможной разработке специализированного программного обеспечения для проведения антикоррупционной экспертизы в Республике Молдова (должно было быть разработано в 2016 году)²³, однако публикаций относительно результатов этой работы в процессе подготовки настоящего Руководства не найдено, равно как и информации о возможностях программного обеспечения для определения коррупциогенных факторов.

Понятие коррупции. Осуществление антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и действующего законодательства в конечном счете направлено на предупреждение и устранение коррупции. В этой связи выявление и оценка коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах, а также оценка степени их коррупциогенности невозможны без знания определений коррупции, ее видов, коррупционных правонарушений.

В Конвенции ООН против коррупции не приводится дефиниция коррупции. В главе III Конвенции «Криминализация и правоохранительная деятельность» содержится перечень деяний, которые государства обязаны

²³ United Nations Development Programme Moldova “Strengthening Prevention and Analysis Functions of the National Anticorruption Center (NAC)”, 2015. – Режим доступа: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/MDA/NAC%20Progress%20Report%202015.docx>. – Дата доступа: 08.08.2022.

признать в качестве уголовно наказуемых или рассмотреть возможность такого признания, к числу таких деяний относятся: подкуп национальных публичных должностных лиц (статья 15); подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (статья 16); хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (статья 17); злоупотребление влиянием в корыстных целях (статья 18) и др.

В законодательствах государств зачастую содержатся определения коррупции, а также устанавливается ответственность за коррупционные деяния. К примеру, в Законе Кыргызской Республики от 08.08.2012 № 153 «О противодействии коррупции» дано такое определение коррупции: «Коррупция – умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающие угрозу интересам общества или государства.»²⁴. В Стандартах по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики приводится иное определение коррупции: коррупция - социальное явление, когда лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, или лица, приравненные к ним на основе законов (приравненные к ним с точки зрения публичности осуществляемых функций и статуса), реализующие политические, общественные, экономические функции, используют свой статус и связанные с ним возможности для получения благ и преимуществ имущественного или неимущественного характера в личных целях или в групповых интересах, а также когда данные лица подкупаются путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ²⁵.

В региональных международных документах также можно встретить определения коррупции. Так в Модельном законе «Основы законодательства об антикоррупционной политике» коррупция определена как «подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг

²⁴ Закон Кыргызской Республики от 08.08.2012 № 153 «О противодействии коррупции». – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203753>. – Дата доступа: 07.08.2022.

²⁵ Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, утв. постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18.01.2008 № 75-IV. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94185>. – Дата доступа: 11.08.2022.

или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.»²⁶.

До настоящего времени выработать общепризнанное понятие коррупции не удалось. Это связано в определенной степени с наличием множественных форм проявления этого явления. К примеру, к видам коррупции в числе прочего относятся:

непотизм – использование официальной должности для получения несправедливой выгоды для члена семьи или друга (например, путем предоставления работы или услуг)²⁷;

клиентизм – обещание и принятие личной выгоды (например, подарка, займа, вознаграждения, услуги, работы и т.д.) в обмен на политическую поддержку²⁸;

патронаж – использование официальной должности для назначения человека на государственную должность на основе фаворитизма, часто в обмен на политическую поддержку²⁹.

Несмотря на множественность определений коррупции, эксперту при проведении экспертизы необходимо учитывать различные дефиниции и классификации коррупционных проявлений в целях оценки коррупциогенности выявленных дефектов правового регулирования.

Правовые акты и их проекты как объект антикоррупционной экспертизы. Объекты антикоррупционной экспертизы могут различаться от государства к государству. Как правило, антикоррупционная экспертиза проводится в отношении нормативных правовых актов и их проектов.

Понятие нормативного правового акта имеется в ряде документов. Так, в Модельном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденном постановлением МПА СНГ от 17.05.2012 № 37-12, нормативный правовой акт определяется как «официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции органа государственной власти, органа

²⁶ Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», утв. постановлением МПА СНГ от 15.11.2003 № 22-15. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/158.pdf>. – Дата доступа: 07.08.2022.

²⁷ Nepotism: Corruption Risks, BeOpen. Open Local Government. Tool for Action. – Mode of access: <https://www.beopen-congress.eu/en/2-cat-corruption-risks.html>. – Date of access: 07.08.2022.

²⁸ Clientelism: Corruption Risks, BeOpen. Open Local Government. Tool for Action. – Mode of access: <https://www.beopen-congress.eu/en/2-cat-corruption-risks.html>. – Date of access: 07.08.2022.

²⁹ Patronage: Corruption Risks, BeOpen. Open Local Government. Tool for Action. – Mode of access: <https://www.beopen-congress.eu/en/2-cat-corruption-risks.html>. – Date of access: 07.08.2022.

местного самоуправления или должностного лица либо путем референдума с соблюдением установленной законодательством процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение.»³⁰. В Законе Кыргызской Республики от 20.07.2009 № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» дается следующая дефиниция нормативного правового акта: «нормативный правовой акт - официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица), органа местного самоуправления или путем референдума, направленный на установление, изменение или отмену норм права (правовых норм)»³¹.

Наличие понятия нормативного правового акта является важным, так как это позволяет определить объем актов, подлежащих экспертизе, поскольку антикоррупционная экспертиза актов, которые не относятся к нормативным или к правовым, не проводится.

В законодательстве некоторых государств дается определение правовых актов, которые не являются нормативными правовыми актами. Например, в части 1 статьи 4 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» дано определение таких актов: «ненормативный правовой акт – официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который не содержит норм права и в целях применения действующих норм права устанавливает обязательные предписания распорядительного и (или) организационного характера, в том числе в отношении индивидуально определенных лиц (изменяет или прекращает действие этих предписаний), и (или) рассчитан на однократное применение»³². В части 2 статьи 4 этого же Закона приводится перечень правовых актов, которые не являются нормативными³³. В Законе Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V ЗРК «О правовых актах» содержится следующее определение ненормативного правового акта (подпункт 24 статьи 1): «ненормативный правовой акт – решение уполномоченного органа,

³⁰ Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утв. постановлением МПА СНГ от 17.05.2012 г. № 37-12. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/285.pdf>. – Дата доступа: 07.08.2022.

³¹ Закон Кыргызской Республики от 20.07.2009 № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>. – Дата доступа: 07.08.2022.

³² Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-3 «О нормативных правовых актах». – Режим доступа: <https://etalonline.by/document/?regnum=h11800130>. – Дата доступа: 07.08.2022.

³³ Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-3 «О нормативных правовых актах». – Режим доступа: <https://etalonline.by/document/?regnum=h11800130>. – Дата доступа: 07.08.2022.

не содержащее норму права, принятое в установленной письменной или иной форме в пределах своей компетенции, реализующее установленные законодательством Республики Казахстан права и обязанности индивидуально определенных лиц либо разъясняющее нормы, содержащиеся в нормативном правовом акте, а также правовой акт индивидуального применения или правовой акт в области системы государственного планирования»³⁴.

Наличие в законодательстве дефиниции акта, который не является нормативным правовым, позволяет решить вопрос о необходимости проведения антикоррупционной экспертизы.

При проведении антикоррупционной экспертизы следует учитывать, что иногда правовые акты могут носить смешанный характер, т.е. содержать как нормативно-правовые предписания, так и положения, которые не являются нормативно-правовыми. Представляется, что в таких случаях целесообразно проводить антикоррупционную экспертизу в отношении нормативно-правовых предписаний.

Организация и методика экспертизы. Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов предполагает создание не только правовых, но и организационных основ для осуществления этой деятельности, в частности, определение субъектов проведения экспертизы, обеспечение их необходимыми полномочиями, организацию взаимодействия между ними, а также при необходимости определение координирующего органа и др.

Помимо организации экспертной деятельности, важное значение для получения эффективных результатов и достижения целей экспертизы имеет надлежащая методика ее проведения. С теоретической точки зрения методика проведения антикоррупционной экспертизы представляет собой систему предписаний (категорических или альтернативных), регламентирующих выбор и порядок применения в определенной последовательности и в определенных (существующих или создаваемых) условиях методов выявления коррупциогенных факторов; методика также должна характеризоваться такими параметрами как общедоступность, апробированность и воспроизводимость³⁵. С прикладной точки зрения при определении и разработке методики антикоррупционной экспертизы следует принимать во внимание и оценивать такие основные аспекты, как содержание и перечень коррупциогенных факторов; определение действий, которые

³⁴ Закон Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V ЗРК «О правовых актах». – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>. – Дата доступа: 08.08.2022.

³⁵ Россинская Е.Р. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы теории и практики / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина. – М.: Норма: Инфра-М, 2018. – 159 с. – С. 95-96.

необходимо совершить в процессе проведения экспертного исследования; установление рекомендаций, направленных на устранение выявленных дефектов правового регулирования и коррупциогенных факторов, и др.

Актуальность совершенствования организации и порядка проведения экспертизы. Глобальные усилия государств по борьбе с коррупцией, в том числе осуществление пункта 3 статьи 5 Конвенции ООН против коррупции, совершенствование организации и методов проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (нормативных правовых актов) требуют от субъектов экспертизы не только детального знания организации и методики проведения антикоррупционной экспертизы в Кыргызской Республике, но и более глубокого понимания антикоррупционной экспертизы в международном контексте, учитывая, что в разных государствах антикоррупционная экспертиза проводится в отношении различных видов проектов нормативных правовых актов и видов действующих правовых актов, отличаются методики проведения антикоррупционной экспертизы, субъекты и порядок ее проведения, осуществляется постоянное совершенствование организации и методов проведения экспертизы. Различие концептуальных и методологических подходов к антикоррупционной экспертизе в разных государствах обуславливают актуальность изучения накопленного опыта, обобщения и внедрения передовых практик правового регулирования, организации и проведения антикоррупционной экспертизы.

Кроме того, возложение на Генеральную прокуратуру Кыргызской Республики обязанности проведения антикоррупционной экспертизы действующих законов (часть 4 статьи 49 Конституционного закона Кыргызской Республики от 10 сентября 2021 № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики») требует от экспертов знания особенностей организации и проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов. При этом важно учитывать, что антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов и антикоррупционная экспертиза действующего законодательства во многом основаны на выявлении одних и тех же или схожих коррупциогенных факторов, на единой или схожей методике. Вместе с тем, нельзя не признать, что антикоррупционная экспертиза действующего законодательства имеет некоторые особенности.

В настоящем Руководстве предлагается сравнительно-правовой анализ организации и проведения антикоррупционной экспертизы, при этом особое внимание уделено выявлению успешных практик, которые могут быть

полезны при организации и проведении антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов.

ГЛАВА 1

ОРГАНИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

1.1. Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы

В Кыргызской Республике проведение антикоррупционной экспертизы регламентируется следующими нормативными правовыми актами³⁶:

Закон Кыргызской Республики от 08.08.2012 № 153 «О противодействии коррупции»;

Закон Кыргызской Республики от 20.07.2009 № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (далее – Закон о нормативных правовых актах);

Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, утвержденные постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18.01.2008 № 75-IV;

Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 08.12.2010 № 319;

Конституционный закон Кыргызской Республики от 10.09.2021 № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики»;

Положение о Министерстве юстиции Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 05.03.2021 № 78;

Положение об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической), утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15.07.2013 № 413.

Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 12.02.2014 № 44-р (Распоряжением утверждены: Методика разработки и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции; Методология антикоррупционного мониторинга и оценки; Руководство по проведению комплексной оценки эффективности реализации

³⁶ Министерство Юстиции Кыргызской Республики: Централизованный Банк Данных Правовой Информации Кыргызской Республики. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/ru-ru/npakr/Search>. – Дата доступа: 03.08.2022.

антикоррупционных мер государственными органами Кыргызской Республики);

Государственная стратегия по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 25.09.2020 № 180;

Распоряжение Премьер-Министра Кыргызской Республики от 18.05.2016 № 281 (Распоряжением утверждено Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками).

1.2. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы

Эффективность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов зависит от того, каким образом определены объекты, подлежащие экспертизе.

Объекты антикоррупционной экспертизы в Кыргызской Республике. В пункте 2 статьи 7 Закона Кыргызской Республики от 08.08.2012 № 153 «О противодействии коррупции» закреплено, что мерой профилактики коррупции является антикоррупционная экспертиза: 1) *нормативных правовых актов*; 2) *их проектов*.

В статье 20 Закона о нормативных правовых актах установлено, что антикоррупционной экспертизе должны подлежать проекты нормативных правовых актов по вопросам:

обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан;
правового статуса общественных объединений, средств массовой информации;

государственного бюджета, налоговой системы;

экологической безопасности;

борьбы с правонарушениями;

введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики определяют объект антикоррупционной экспертизы по-другому. Антикоррупционной экспертизе подлежат *проекты законов*:

1) содержащие положения, направленные на урегулирование вопросов обеспечения:

конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, правового статуса общественных объединений и СМИ, государственного бюджета, налоговой системы, борьбы с правонарушениями, введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности;

2) содержащие положения, направленные на урегулирование полномочий публичных органов, должностных лиц, включая их нормотворческие, контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномочия.

В Стандартах *дополнительно* по сравнению с Законом о нормативных правовых актах указаны проекты законов, которые содержат положения, направленные на урегулирование полномочий публичных органов, должностных лиц, включая их нормотворческие, контрольные, разрешительные, регистрационные и юрисдикционные полномочия.

Положением о Министерстве юстиции Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 05.03.2021 № 78, установлено, что Министерство проводит антикоррупционную экспертизу *проектов нормативных правовых актов, вносимых государственными органами на рассмотрение Президента Кыргызской Республики и Кабинета Министров Кыргызской Республики.*

Кроме законов в Кыргызской Республике антикоррупционная экспертиза проводится в отношении подзаконных нормативных правовых актов. В отношении таких актов антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с Инструкцией о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 08.12.2010 № 319. В пункте 5 Инструкции дано определение подзаконного акта – это нормативный правовой акт, издаваемый в виде Указа Президента Кыргызской Республики, постановлений Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики, Национального банка Кыргызской Республики, Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, а также актов представительных органов местного самоуправления на основе и во исполнение нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу.

Объекты антикоррупционной экспертизы в Кыргызской Республике также включают действующие законы. Так, в части 4 статьи 49

Конституционного закона Кыргызской Республики от 10.09.2021 № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики» закреплено, что Генеральная прокуратура в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке проводит правовую и антикоррупционную экспертизу *действующих законов*. Обращает на себя внимание тот факт, что не конкретизируются виды законов, подлежащие антикоррупционной экспертизе, что означает, что в объект экспертизы включаются все без исключения законы.

В соответствии с Законом о нормативных правовых актах законом является нормативный правовой акт, принимаемый Жогорку Кенешем в установленном порядке и регулирующий наиболее важные общественные отношения в соответствующей сфере. Кроме законов, к числу нормативных правовых актов в Кыргызской Республике относятся Конституция, конституционный закон, кодекс, указ Президента Кыргызской Республики, постановление Жогорку Кенеша, постановление Правительства Кыргызской Республики, постановление Национального банка Кыргызской Республики, постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, постановления представительных органов местного самоуправления. Однако не все указанные акты подлежат антикоррупционной экспертизе со стороны Генеральной прокуратуры.

Согласно части 2 статьи 6 Закона о нормативных правовых актах нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу. При выявлении противоречия нормативного правового акта Конституции, конституционному закону, кодексу или закону прокурор или его заместитель направляет акт прокурорского реагирования в орган, принявший нормативный правовой акт (статья 35 Закона о нормативных правовых актах). Тем не менее, экспертам важно учитывать, что коррупциогенные факторы, содержащиеся в актах более высокой юридической силы (например, конституционный закон или кодекс), могут включаться в законы как акты, имеющие более низкую юридическую силу. Формальное отсутствие противоречий между актами более низкой и высокой юридической силы не означает отсутствия коррупциогенных факторов. Указанные особенности необходимо учитывать при проведении Генеральной прокуратурой антикоррупционной экспертизы действующих законов.

Кроме того, в пункте 4 Методики разработки и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции, утвержденной распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 12.02.2014 № 44-р, установлено, что одним из основных направлений ведомственной программы является предварительная

антикоррупционная экспертиза *нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов государственного органа*, а пунктом 5 определено, что такие экспертизы проводятся в рамках реализации ведомственной программы по противодействию коррупции.

Таким образом, в Кыргызской Республике имеются различия в законодательстве применительно к объекту антикоррупционной экспертизы между Законом о противодействии коррупции (определяет, что экспертизе подлежат все нормативные правовые акты и все проекты), Законом о нормативных правовых актах (определяет, что экспертизе подлежат нормативные правовые акты по указанным в Законе вопросам), Стандартами по проведению отдельных видов специализированных экспертиз (определяют, что экспертизе подлежат законы как по вопросам, которые указаны в Законе о нормативных правовых актах, так и по вопросам, которые в этом Законе не указаны), Инструкцией о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики (определяет, что антикоррупционной экспертизе подлежат все проекты подзаконных актов независимо от того, какие вопросы они регулируют), Положением о Министерстве юстиции Кыргызской Республики (определяет, что экспертизе подлежат проекты нормативных правовых актов, которые вносятся на рассмотрение Президента и Кабинета Министров), Конституционным законом «О прокуратуре Кыргызской Республики» (определяет, что антикоррупционной экспертизе подлежат действующие законы).

Следует также отметить, что на необходимость совершенствования антикоррупционной экспертизы обращается внимание в пункте 9 Государственной стратегии по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 25.09.2020 № 180, в которой указывается: «В настоящее время антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов осуществляет Министерство юстиции Кыргызской Республики. Однако, как показывает практика, проводимая антикоррупционная экспертиза больше отвечает требованиям правовой экспертизы (вопросы обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности). Это сужает сферу антикоррупционной экспертизы. В связи с этим необходимо разработать и внедрить собственную систему проведения

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, которая будет отвечать современным вызовам и угрозам. Кроме того, с целью выявления и устранения коллизий, с учетом массива подзаконных актов в нормотворчестве необходимо уделить особое внимание антикоррупционной экспертизе действующих нормативных актов.»³⁷ В рамках реализации Государственной стратегии возможно будет проведена унификация нормативно-правового регулирования объекта антикоррупционной экспертизы.

Предмет антикоррупционной экспертизы в Кыргызской Республике. В Кыргызской Республике понимание предмета антикоррупционной экспертизы отличается в зависимости от того, какие акты (например, проект закона, проект подзаконного акта) и кем проверяются.

Стандартами по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов (пункты 3.4.5 и 3.4.6.) определено, что предметом антикоррупционной экспертизы является, во-первых, определение соответствия проекта: 1) нормам Конституции Кыргызской Республики, направленным на противодействие коррупции; 2) государственной политике в области противодействия коррупции и программным документам, принятым в рамках реализации государственной политики; 3) положениям международных договоров в области противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика; 4) законам Кыргызской Республики, регулирующим вопросы противодействия коррупции; во-вторых, проверка правильности использования употребляемых в проекте закона понятий и терминов; в-третьих, выявление *коррупциогенных факторов*; в-четвертых, подготовка рекомендаций с обоснованием по *исключению или изменению положений* проекта закона, *содержащих коррупционные факторы*.

В пункте 1.1 Стандартов закреплено, что Стандарты применяются при проведении экспертизы *проектов законов, внесенных в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики*, а также, что Стандарты могут быть использованы при проведении экспертиз *проектов подзаконных актов, а также действующих законов и подзаконных актов*.

В Стандартах перечислены 11 коррупциогенных факторов (пункт 3.4.6):

- 1) наличие бланкетных и (или) отсылочных положений проекта закона;
- 2) наличие расширенных прав по ведомственному и (или) локальному нормотворчеству;

³⁷ Государственная стратегия по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы, утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 25.09.2020 № 180. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430235?cl=ru-ru#p1>. – Дата доступа: 03.08.2022.

- 3) наличие завышенных требований положений проекта закона (административные барьеры);
- 4) наличие дискреционных полномочий должностного лица;
- 5) определение компетенции публичных органов, должностных лиц по формуле «вправе»;
- 6) отсутствие конкурсных процедур;
- 7) отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц;
- 8) отсутствие установленных составов правонарушений со стороны публичных органов, должностных лиц, а также их конкретной ответственности;
- 9) отсутствие процедуры доступа к информации;
- 10) отсутствие контроля, в том числе общественного, за публичными органами, должностными лицами;
- 11) наличие «конфликта интересов».

Вместе с тем, в пункте 3.4.6 Стандартов указывается, что «Специальным требованием к проведению антикоррупционной экспертизы является проведение оценки положений проекта закона на содержание в них коррупционных факторов, в том числе». Использование словосочетания «в том числе» свидетельствует о том, что перечень коррупционных факторов не является исчерпывающим. При необходимости могут быть указаны и иные коррупционные факторы, которые не указаны в пункте 3.4.6 Стандартов.

В Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики предмет антикоррупционной экспертизы определен несколько иначе. Из определения антикоррупционной экспертизы в подпункте 1 пункта 8 Инструкции следует, что предметом антикоррупционной экспертизы является: 1) выявление в проекте подзаконного акта коррупционных факторов; 2) оценка степени их коррупционности; 3) разработка рекомендаций, направленных на их устранение или ограничение. В пункте 18 этой же Инструкции предмет антикоррупционной экспертизы определяется следующим образом: 1) выявление в проектах коррупционных факторов, *создающих возможность совершения коррупционных правонарушений*; 2) общая оценка последствий принятия проекта в части возможности совершения коррупционных правонарушений; 3) *прогнозирование возможности возникновения рисков коррупционного характера* в процессе применения нормативных правовых актов; 4) разработка рекомендаций и принятие мер,

направленных на *устранение* выявленных в проектах коррупциогенных факторов.

В Инструкции дано определение коррупциогенного фактора (подпункт 8 пункта 8): «коррупциогенный фактор – заложенные в положениях проекта условия, возможности, способствующие совершению коррупционных правонарушений в процессе их реализации».

Перечень коррупциогенных факторов, согласно Инструкции, включает следующие:

1) определение полномочий государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц по формуле «вправе», без установления их исчерпывающего перечня и без ограничения административного усмотрения органа или должностного лица;

2) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами определенных действий и (или) порядка принятия решения;

3) наличие широких дискреционных полномочий должностного лица - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения или совершения действий, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц;

4) отсутствие запретов и ограничений для государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц;

5) отсутствие конкретной ответственности должностных лиц за несоблюдение установленных запретов и ограничений;

6) наличие административных барьеров - неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требований к гражданам и юридическим лицам, тем самым создающих условия для проявления коррупции;

7) установление запретов и ограничений, ограничивающих права и свободы граждан, в случаях, не предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики и законами, включая:

а) отсутствие четкой регламентации прав заявителя;

б) присутствие лингвистической коррупциогенности;

в) положений, позволяющих государственным органам и органам местного самоуправления принимать подзаконные акты, не вытекающие из установленной компетенции;

г) отсутствие конкурсных или аукционных процедур при предоставлении прав, на которое может претендовать несколько субъектов;

8) отсутствие процедур доступа или раскрытия информации, механизмов общественного контроля за государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами;

9) наличие «конфликта интересов» у государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и отсутствие процедур по их устранению;

10) наличие коллизий - противоречий между различными правовыми актами, позволяющих государственному (муниципальному) служащему произвольно выбрать положение, подлежащее применению;

11) нарушение процедур принятия подзаконных актов;

12) нарушение баланса интересов - предпочтение интересов одной (нескольких) заинтересованной группы в ущерб интересам другой (других).

Таким образом, коррупциогенные факторы в Стандартах и Инструкции не совпадают. Например, в Инструкции содержится такой коррупциогенный фактор как отсутствие или неполнота административных процедур, который не упомянут в Стандартах. Некоторые коррупциогенные факторы описаны по-разному. К примеру, в Инструкции указывается на отсутствие конкурсных или аукционных процедур, а в Стандартах – на отсутствие аукционных процедур.

На практике это может привести к наличию коррупциогенных факторов в законах и подзаконных нормативных правовых актах, поскольку они оценивались по разным методикам и внимание экспертов акцентировалось на различных обстоятельствах. Коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах более высокой юридической силы могут влечь за собой коррупциогенные факторы в актах более низкой юридической силы, поскольку последние принимаются в развитие первых и должны им соответствовать.

Следует также отметить, что Инструкцией предусмотрено проведение специально-правового анализа в рамках проведения антикоррупционной экспертизы (см.: пункт 18), критерии которого также отличаются от указанного в Стандартах (см.: пункт 3.4.5).

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы действующих законов в настоящее время регулируется Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики.

Из изложенного выше можно сформулировать следующие рекомендации относительно проведения Генеральной прокуратурой антикоррупционной экспертизы действующих законов:

1. Антиторрупционной экспертизе в первую очередь должны подлежать те законы, проекты которых не подлежали антиторрупционной экспертизе.

2. При проведении антиторрупционной экспертизы действующих законов необходимо обращать внимание на те коррупциогенные факторы, которые выявляются в подзаконных нормативных правовых актах, которые приняты во исполнение законов, так как это может свидетельствовать о наличии коррупциогенных факторов в действующих законах.

Объект и предмет антиторрупционной экспертизы в международных документах СНГ. Как указывалось ранее, в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) осуществляются значимые шаги по развитию антиторрупционной экспертизы, в том числе принимается модельное законодательство.

В Модельном законе «Об антиторрупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³⁸ в качестве объекта экспертизы определены как проекты нормативных правовых актов, так и действующие нормативные правовые акты. Модельный закон не определяет конкретные виды нормативных правовых актов и их проектов, подлежащие антиторрупционной экспертизе. Вместе с тем, в числе принципов антиторрупционной экспертизы, указанных в статье 3 Модельного закона об антиторрупционной экспертизе, находится в том числе и такой важный принцип, как оценка нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта *во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.* Это подчеркивает то обстоятельство, что объектом экспертизы является не изолированный нормативный правовой акт или проект. Необходимо реализовывать комплексный подход и учитывать регулирование соответствующей сферы в целом.

Рассматриваемый Модельный закон устанавливает особенности проведения антиторрупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов. В статье 6 Модельного закона закреплено, что антиторрупционная экспертиза нормативных правовых актов «проводится на стадии реализации в ходе мониторинга правоприменительной деятельности».

Следует также обратить внимание на тот факт, что деятельность по проведению правового мониторинга является предметом другого Модельного закона – Модельного закона «Об антиторрупционном мониторинге»,

³⁸ Модельный закон «Об антиторрупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утв. постановлением МПА СНГ от 17.05.2012 г. № 37-12. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/285.pdf> . – Дата доступа: 07.08.2022.

утвержденного постановлением МПА СНГ от 29.11.2013 № 39-21³⁹. Согласно Модельному закону об антикоррупционном мониторинге данный вид деятельности – это «научно обоснованная комплексная плановая деятельность уполномоченных субъектов и участников по сбору, обобщению, анализу и оценке информации, касающейся эффективности антикоррупционного законодательства и предпринимаемых государством мер против коррупции, состояния правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции, восприятия и оценки уровня коррупции институтами гражданского общества и гражданами, а также деятельность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов». Это означает, что антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов является лишь одним из элементов антикоррупционного мониторинга.

В статье 6 Модельного закона об антикоррупционной экспертизе указываются приоритетные сферы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. К числу действующих нормативных правовых актов, подлежащих антикоррупционной экспертизе в первоочередном порядке, отнесены:

1) нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, в которых с одной стороны выступают представители государственных органов, а с другой – граждане и организации;

2) нормативные правовые акты в экономической сфере:

антимонопольное законодательство;

налоговое законодательство;

законодательство о банкротстве;

законодательство, регулирующее внешнеэкономическую деятельность;

таможенное законодательство;

законодательство о валютном контроле;

законодательство, регулирующее отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, жилищного строительства и дорожного строительства;

законодательство о лицензировании;

3) нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, связанные с распределением бюджетных средств, в том числе законодательство о закупках для государственных и муниципальных нужд;

³⁹ Модельный закон «Об антикоррупционном мониторинге», утв. постановлением МПА СНГ от 29.11.2013 г. № 39-21. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/537.pdf>. – Дата доступа: 08.08.2022.

4) нормативные правовые акты, регламентирующие оказание бесплатных государственных услуг.

Помимо определения перечня действующих нормативных правовых актов, которые подлежат антикоррупционной экспертизе в первоочередном порядке, Модельный закон об антикоррупционной экспертизе предлагает также иные основания для проведения антикоррупционной экспертизы. Согласно части 1 статьи 7 Модельного закона об антикоррупционной экспертизе основанием антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта является сам факт подготовки проекта нормативного правового акта. Для действующих нормативных правовых актов в части 2 статьи 7 Модельного закона об антикоррупционной экспертизе определены следующие основания:

поступление нормативного правового акта на государственную регистрацию в орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции;

заявления (обращения) должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, а также представителей организаций, общественных объединений и физических лиц о выявленных в нормативных правовых актах коррупциогенных факторах;

подготовка проекта нормативного правового акта или иного документа о внесении изменений и дополнений в нормативный правовой акт;

мониторинг правоприменительной деятельности.

Также в части 3 статьи 7 Модельного закона об антикоррупционной экспертизе содержится положение о том, что законодательством могут быть предусмотрены и иные основания для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Предмет антикоррупционной экспертизы назван в статье 4 Модельного закона об антикоррупционной экспертизе – это коррупциогенные факторы в действующих нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов, а также меры по их устранению. В статье 5 Модельного закона об антикоррупционной экспертизе коррупциогенные факторы разделены на две группы:

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

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

К первой группе коррупциогенных факторов относятся следующие:

широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

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

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

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

принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – превышение компетенции органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) при принятии нормативных правовых актов;

нормативные коллизии – противоречие нормативного правового акта полностью или в части другому нормативному правовому акту, создающее для должностных лиц и служащих государственных органов возможность произвольного выбора акта, подлежащего применению в конкретном случае;

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

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

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

Ко второй группе коррупциогенных факторов относятся такие факторы как:

наличие завышенных требований, предъявляемых к лицу, которое реализует принадлежащее ему право, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

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

юридико-лингвистическая неопределенность – использование категорий оценочного характера и многозначной терминологически не оправданной лексики без уточнения толкования конкретных понятий.

В части 3 статьи 5 разработчики Модельного закона об антикоррупционной экспертизе оставили возможность государствам изменять предложенный перечень коррупциогенных факторов в своем внутреннем законодательстве.

К числу успешных практик, которые нашли отражение в модельном законодательстве об антикоррупционной экспертизе государств-участников СНГ, можно отнести следующие:

1. Определение тех действующих нормативных правовых актов, которые подлежат антикоррупционной экспертизе в первоочередном порядке.

2. Установление дополнительных оснований для проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов, в частности таких как заявления (обращения) должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, а также представителей организаций, общественных объединений и физических лиц о выявленных в нормативных правовых актах коррупциогенных факторах; мониторинг правоприменительной деятельности и др.

Объект и предмет антикоррупционной экспертизы в зарубежных государствах. Как отмечалось выше, антикоррупционная экспертиза правовых актов осуществляется в различных государствах. Представляет интерес анализ подходов к определению объекта и предмета такой экспертизы в государствах, правовая система которых схожа с правовой системой Кыргызской Республики. Для анализа выбраны такие страны как Беларусь, Казахстан, Молдова, Россия, Узбекистан, Украина.

Беларусь

В Республике Беларусь объектами криминологической экспертизы являются проекты нормативных правовых актов и действующие нормативные правовые акты, которые были приняты (изданы) до введения криминологической экспертизы.

Согласно пункту 5 Положения о порядке проведения криминологической экспертизы, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 29.05.2007 № 244⁴⁰, криминологической экспертизе подлежат проекты нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь, законопроекты, проекты постановлений Совета Министров Республики Беларусь, Комитета государственного контроля, Национального банка, Управления делами Президента Республики Беларусь, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз, если иное не предусмотрено в пункте 6 Положения.

В пункте 5 Положения закреплено, что криминологической экспертизе подлежат также:

законопроекты, в которые в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь внесены изменения (за исключением изменений, обусловленных требованиями нормотворческой техники, не влияющих на содержание предписаний нормативного правового акта) и которые подготовлены для рассмотрения Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в первом и во втором чтениях;

проекты нормативных правовых актов, принимаемых несколькими нормотворческими органами, в случае, если первым в числе принимающих этот акт указан Совет Министров Республики Беларусь, Комитет государственного контроля, Национальный банк, Управление делами Президента Республики Беларусь, Следственный комитет, Государственный комитет судебных экспертиз.

В пункте 6 Положения закреплено, что не подлежат криминологической экспертизе проекты нормативных правовых актов:

подготовленные в связи с заключением, исполнением, приостановлением действия или прекращением международных договоров Республики Беларусь;

относящиеся к техническим нормативным правовым актам;

содержащие государственные секреты, если иное не предусмотрено Президентом Республики Беларусь;

⁴⁰ Положение о порядке проведения криминологической экспертизы, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 29.05.2007 № 244 (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 18.03.2021 № 112). – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30700244> . – Дата доступа: 08.08.2022

Национального банка о выпуске в обращение банкнот и монет, в том числе памятных банкнот, памятных и слитковых (инвестиционных) монет, и их изъятии из обращения, об установлении ставки рефинансирования Национального банка, об установлении нормативов обязательных резервов, депонируемых в Национальном банке (резервных требований), о минимальном размере уставного фонда банка, небанковской кредитно-финансовой организации, о размере (квоте) участия иностранного капитала в банковской системе;

о регулировании цен (тарифов) на товары, работы (услуги), за исключением нормативных правовых актов, определяющих порядок установления и применения цен (тарифов);

по решению Президента Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь.

При этом согласно пункту 7 Положения проект нормативного правового акта, в отношении которого не предусмотрено проведение криминологической экспертизы, может быть направлен для проведения криминологической экспертизы по решению подготовившего его государственного органа (организации).

В пункте 7 Положения также закреплено, что криминологическая экспертиза нормативного правового акта, принятого (изданного) до введения криминологической экспертизы, проводится по решению Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь, Генеральной прокуратуры. Заключение криминологической экспертизы направляется субъекту, принявшему такое решение, и нормотворческому органу, принявшему (издававшему) нормативный правовой акт.

Таким образом, единственным случаем проведения криминологической экспертизы в отношении действующего нормативного правового акта является проведение экспертизы нормативного правового акта, принятого (изданного) до введения криминологической экспертизы.

Предмет криминологической экспертизы закреплен в пункте 12 Положения, согласно которому содержание проекта нормативного правового акта (нормативного правового акта) на предмет наличия в нем рисков криминогенного характера подвергается криминологической экспертизе на основе общих принципов нормотворческой деятельности, а также специальных принципов и критериев оценки криминологической экспертизы. Из пункта 19 Положения следует, что в предмет криминологической экспертизы следует включать также подготовку обоснованных предложений об устранении выявленных в проекте нормативного правового акта

(нормативном правовом акте) недостатков правового регулирования общественных отношений (при наличии норм права, применение которых может повлечь (повлекло) возникновение рисков криминогенного характера).

В Приложении к Положению закреплены специальные принципы и критерии оценки, которые используются при проведении экспертизы. К специальным принципам относятся:

принцип комплексного предупреждения, который обеспечивается воздействием результатов криминологической экспертизы на причины и условия противоправного поведения или злоупотребления правом, заключенные в дефектных нормах проекта нормативного правового акта (нормативного правового акта);

принцип целенаправленности, который обеспечивается криминологическим прогнозом в отношении тех норм проекта нормативного правового акта (нормативного правового акта), которые могут повлиять (вливают) на формирование причин и условий противоправного поведения или злоупотребления правом;

принцип объективности, который обеспечивается криминологическим анализом соответствующей сферы правового регулирования во взаимосвязи с явлениями и процессами социальной действительности, сложившимися особенностями и современными направлениями развития общества и государства;

принцип адекватности, который обеспечивается соотносимостью выводов заключения криминологической экспертизы с закономерностями и тенденциями распространения различных форм отклоняющегося от социальных норм поведения, а также достоверностью и полнотой используемой при проведении криминологической экспертизы информации;

принцип независимости экспертной оценки, который обеспечивается самостоятельностью выводов лица, проводящего криминологическую экспертизу, без учета позиции государственных органов и иных организаций, участвующих в подготовке проектов нормативных правовых актов, а также других организаций.

Критериями оценки проекта нормативного правового акта (нормативного правового акта) являются:

дискреционность (свобода усмотрения) полномочий государственных органов и иных организаций (должностных лиц), которая выражается в возможности злоупотребления правом ввиду предоставления необоснованно широких либо нормативно не регламентированных полномочий при принятии

(осуществлении) значимых для субъектов правоотношений решений (действий);

определенность правовых предписаний, которая обеспечивается соответствием методов и способов правового регулирования сфере и предмету правового регулирования, его целям и принципам, наличием компетенции нормотворческого органа, установлением четких пределов реализации нормотворческих полномочий, в том числе для ведомственного и локального нормотворчества, обоснованным использованием бланкетных, отсылочных норм и оценочных понятий, выступающих в качестве оснований или условий возникновения или прекращения правоотношений, а также отсутствием пробелов и иных предпосылок, снижающих возможность применения норм согласно целям правового регулирования;

обоснованность установления исключений из общего порядка правового регулирования, которая обеспечивается отсутствием правовых предпосылок для конфликта интересов субъектов правоотношений, создания препятствий в реализации права либо условий злоупотребления правом отдельными субъектами правоотношений;

определенность и сбалансированность интересов, прав и обязанностей субъектов правоотношений, а также порядка их реализации и исполнения, которые обеспечиваются возможностью идентификации участников правоотношений и предъявляемых к ним требований, соблюдением баланса их законных интересов, в том числе посредством исключения взаимопротиворечащих норм, установления конкурсных процедур;

обеспеченность норм права механизмами реализации и контроля за выполнением, которая выражается в наличии экономических, организационных, технических и иных условий, требуемых для реализации норм, в том числе связанных со сроком их вступления в силу, способами и порядком принудительного исполнения (контроля), механизмами восстановления и защиты нарушенного права и правоохраняемых интересов;

определенность условий, оснований и порядка применения ответственности, которая обеспечивается ее установлением за существенное нарушение требований, определенностью признаков правонарушений, наличием действенного механизма (полномочий и порядка) реализации ответственности, соответствием ее вида и размера целям правового регулирования, формам эффективного предупреждения нарушений, их характеру и степени тяжести, обоснованным разрывом между верхним и нижним пределами мер ответственности, определенностью оснований и (или) условий для освобождения от ответственности либо ее смягчения.

Очевидно, что разработчики Положения избрали принципиально иной подход к формулированию критериев экспертизы, чем тот, который используется в модельном законодательстве СНГ и законодательстве иных государств СНГ, указав не на дефекты правового регулирования (коррупциогенные (криминогенные) факторы или риски), а на те критерии, которым должен соответствовать проект нормативного правового акта (нормативный правовой акт), чтобы в нем не усматривались риски криминогенного характера.

С точки зрения использования белорусского опыта при организации проведения антикоррупционной экспертизы действующего законодательства следует обратить внимание на следующую успешную практику: проведение экспертизы в отношении тех нормативных правовых актов, которые были приняты (изданы) до введения экспертизы.

Казахстан

В Республике Казахстан объектом антикоррупционной экспертизы являются проекты нормативных правовых актов. Согласно части 1 статьи 30 Закона Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V ЗРК «О правовых актах»⁴¹ антикоррупционная экспертиза может проводиться по проектам нормативных правовых актов в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами. По проектам нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, проведение научной экспертизы (одним из видов которой является антикоррупционная экспертиза) в зависимости от регулируемых ими общественных отношений обязательно, за исключением случаев внесения проектов законодательных актов в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан, когда научная экспертиза может не проводиться. В статье 33-1 Закона Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V ЗРК «О правовых актах» указывается: «Кроме проектов законодательных актов, вносимых на рассмотрение Парламента Республики Казахстан, научной антикоррупционной экспертизе в обязательном порядке также подлежат проекты иных нормативных правовых актов, за исключением нормативных постановлений Парламента Республики Казахстан и его Палат, нормативных правовых указов Президента Республики Казахстан, нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан, а также нормативных правовых актов, определяемых Правительством Республики Казахстан по согласованию с Администрацией Президента Республики Казахстан.»

⁴¹ Закон Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V ЗРК «О правовых актах». – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> . – Дата доступа: 08.08.2022.

Применительно к действующему законодательству выявление коррупциогенных норм осуществляется в рамках правового мониторинга (пункт 1 статьи 50 Закона Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V ЗРК «О правовых актах»). Правила проведения правового мониторинга утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 29.08.2016 № 486⁴². В соответствии с пунктом 3 Правил проведения правового мониторинга объектом правового мониторинга выступают: 1) новые конституционные законы, кодексы, консолидированные законы, законы (в целях проведения правового мониторинга конституционные законы, кодексы, консолидированные законы, законы, принятые в новой редакции, а также вновь принятые конституционные законы, кодексы, консолидированные законы, законы, законы о внесении изменений и дополнений в законодательные акты в течение пяти лет со дня их принятия считаются новыми); 2) иные нормативные правовые акты (конституционные законы, кодексы, консолидированные законы, законы, за исключением новых конституционных законов, кодексов, консолидированных законов, законов; нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан; и др.).

В пункте 3 Правил проведения правового мониторинга также указаны нормативные правовые акты, в отношении которых правовой мониторинг не проводится:

1) нормативные правовые акты, утратившие силу в установленном законом порядке;

2) нормативные правовые акты о внесении изменений и дополнений, за исключением законов о внесении изменений и дополнений в законодательные акты, правовой мониторинг по которым проводится в течение пяти лет со дня введения их в действие;

3) нормативные правовые акты, определяющие внутренние организационные вопросы государственных органов;

4) нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного Суда Республики Казахстан;

5) нормативные правовые акты об утверждении республиканского бюджета, гарантированном трансферте из Национального фонда Республики Казахстан, объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения, столицы, а также нормативные правовые акты о внесении изменений и/или дополнений в них;

⁴² Постановление Правительства Республики Казахстан от 29.08.2016 № 486 «Об утверждении Правил правового мониторинга». – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000486#z5> . – Дата доступа: 08.08.2022.

б) нормативные правовые акты о ратификации и денонсации международных договоров.

В этом же пункте определены основания и порядок проведения правового мониторинга в отношении нормативных правовых актов ограниченного распространения: «Правовой мониторинг по нормативным правовым актам, содержащим государственные секреты и иную охраняемую законом тайну, а также нормативным правовым актам, имеющим пометки «Для служебного пользования», «Без опубликования в печати», «Не для печати», проводится по решению и в порядке, определяемыми первым руководителем государственного органа.».

Согласно пункту 10 Правил проведения правового мониторинга в целях сбора, учета и хранения информации о нормативных правовых актах юридические службы государственных органов ведут регистры нормативных правовых актов, подлежащих правовому мониторингу. Пунктом 14 Правил проведения правового мониторинга закреплено, что в целях обеспечения проведения правового мониторинга государственным органом ведется график проведения правового мониторинга на предстоящий календарный год с разбивкой по месяцам и указанием перечня нормативных правовых актов, в отношении которых будет проводиться правовой мониторинг. График предусматривает конкретные сроки проведения правового мониторинга нормативных правовых актов, а также периодический возврат к нормативным правовым актам, в отношении которых был проведен мониторинг (каждые полгода, за исключением принятых актов в этом полугодии).

Предметом научной антикоррупционной экспертизы является выявление коррупциогенных норм, т.е. норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений, а также разработка рекомендаций, направленных на устранение выявленных коррупциогенных норм (подпункт 1 пункта 3 Правил проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 16.07.2020 № 451⁴³). При этом в пункте 5 Правил проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов содержится перечень нормативных правовых актов, на которые не распространяется требование о проведении научной антикоррупционной экспертизы (20 видов нормативных правовых актов).

⁴³ Правила проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 16.07.2020 № 451. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000451> . – Дата доступа: 08.08.2022.

В качестве успешных практик, которые могут быть использованы при проведении антикоррупционной экспертизы действующих законов можно отметить:

1. Ведение регистра нормативных правовых актов, которые оцениваются на наличие коррупциогенных норм.
2. Утверждение графика оценки.
3. Периодический возврат к оценке нормативных правовых актов, которые ранее уже подвергались изучению.

Молдова

В Республике Молдова объектом антикоррупционной экспертизы являются только проекты законодательных и нормативных актов (часть 1 статьи 28 Закона Республики Молдова от 25.05.2017 № 82 «О неподкупности»⁴⁴). В части 2 статьи 28 указанного Закона закреплено, что публичные агенты и публичные субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, другие публичные субъекты, разрабатывающие и продвигающие проекты законодательных и нормативных актов, а также Секретариат Парламента в случае законодательных инициатив депутатов обязаны подвергать антикоррупционной экспертизе проекты своих актов, за исключением:

- a) программных документов;
- b) актов индивидуального характера по перестановке кадров;
- c) указов Президента Республики Молдова;
- d) распоряжений Правительства;
- e) постановлений Правительства об одобрении заключений на проекты законов и указов Президента Республики Молдова;
- f) международных договоров, актов по предоставлению полномочий и по выражению согласия Республики Молдова на присоединение к международному договору.

Предметом антикоррупционной экспертизы в Республике Молдова согласно части 1 статьи 28 Закона является идентификация в проектах законодательных и нормативных актов:

- рисков коррупции;
- генерирующих их факторов;
- выдача рекомендаций по их устранению.

Россия

⁴⁴ Закон Республики Молдова от 25.05.2017 № 82 «О неподкупности». – Режим доступа: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ru . – Дата доступа: 09.08.2022

Объектом антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации являются нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов (часть 1 статьи 1 Федерального закона Российской Федерации от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴⁵).

Предметом антикоррупционной экспертизы согласно статье 1 этого же Федерального закона является выявление в нормативных правовых актах (их проектах) коррупциогенных факторов и их последующее устранение. К коррупциогенным факторам согласно части 2 статьи 1 Федерального закона относятся: 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.

Детально коррупциогенные факторы раскрываются в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96⁴⁶. К коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, относятся:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

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

в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по

⁴⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102131168> . – Дата доступа: 09.08.2022.

⁴⁶ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102136170> . – Дата доступа: 09.08.2022.

усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

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

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

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

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

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

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

б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

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

В целом, какой-либо специфики организации проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов по сравнению с проектами не имеется.

Узбекистан

В Республике Узбекистан антикоррупционная экспертиза проводится как в отношении проектов нормативных правовых актов, так и в отношении действующих нормативных правовых актов (статья 29 Закона Республики Узбекистан от 20.04.2021 № ЗРУ-682 «О нормативно-правовых актах»⁴⁷ и статья 24 Закона Республики Узбекистан от 03.01.2017 г. № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции»⁴⁸).

В целях проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов постановлением Президента Республики Узбекистан от 22.10.2021 № ПП-5263 «О мерах по дальнейшему совершенствованию проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов»⁴⁹ утвержден План-график проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов в 2022 - 2026 годах. В Плане-графике определены сферы, в которых проводится антикоррупционная экспертиза. Согласно подпункту «в» пункта 7 указанного постановления Президента Республики Узбекистан Кабинет Министров ежегодно до 20 марта утверждает план проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов в рамках сфер, определенных в Плане-графике, а также «Дорожную карту» по устранению коррупциогенных факторов.

Кроме того, в соответствии с пунктом 27 Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, утвержденным приказом Министра юстиции Республики Узбекистан от 24.02.2021 № 3287⁵⁰, органы юстиции проводят антикоррупционную экспертизу по собственной инициативе, а также по следующим основаниям:

⁴⁷ Закон Республики Узбекистан от 20.04.2021 № ЗРУ-682 «О нормативно-правовых актах». – Режим доступа: <https://lex.uz/docs/5378968> . – Дата доступа: 11.08.2022.

⁴⁸ Закон Республики Узбекистан от 03.01.2017 г. № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции». – Режим доступа: <https://lex.uz/docs/3088013> . – Дата доступа 11.08.2022.

⁴⁹ Постановление Президента Республики Узбекистан от 22.10.2021 № ПП-5263 «О мерах по дальнейшему совершенствованию проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов». – Режим доступа: <https://lex.uz/ru/docs/5691404> . – Дата доступа: 11.08.2022.

⁵⁰ Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, утв. приказом Министра юстиции Республики Узбекистан от 24.02.2021 № 3287. – Режим доступа: <https://lex.uz/docs/5306924> . – Дата доступа: 11.08.2022.

поручения Администрации Президента Республики Узбекистан и Кабинета Министров;

планы работ органов юстиции;

обращения физических и юридических лиц;

предложения и рекомендации субъектов общественного контроля;

результаты изучения публикаций и иных материалов, поступивших из средств массовой информации;

данные, полученные (выявленные) в процессе изучений, в том числе изучений, проведенных непосредственно с выездом на место.

Предметом антикоррупционной экспертизы являются коррупциогенные факторы, которые делятся на четыре группы (пункты 8-11 Положения):

1) коррупциогенные факторы, связанными с устойчивостью и правовым соответствием норм: а) неправильное использование слов; б) неточное и необоснованное применение отсылочных норм; в) наличие противоречий в нормативно-правовых актах;

2) коррупциогенные факторы, связанные с полномочиями, правами и обязанностями: а) широта дискреционных полномочий; б) неопределенность полномочий; в) наличие дублирующих полномочий и задач государственных органов; г) принятие государственным органом нормативно-правовых актов по вопросам, не входящим в его компетенцию; д) отсутствие необходимых полномочий и ресурсов у исполнителя для выполнения задачи или поручения; е) отложенное регулирование; ж) конфликт интересов; з) необоснованное установление преимуществ; и) необоснованное отложение вступления в силу нормативно-правового акта; к) несоразмерность прав и обязанностей;

3) коррупциогенные факторы, связанные с административными процедурами: а) отсутствие или неполнота административных процедур; б) необоснованное применение исключений из установленных правил; в) установление излишних и необоснованных требований; г) неопределенность временных пределов; д) неопределенность размеров платежей; е) несоразмерность санкций; ж) неопределенность в источниках финансирования мероприятий;

4) коррупциогенные факторы, связанные с контролем: а) отсутствие порядка обжалования; б) пробелы в обеспечении прозрачности и общественного контроля; в) отсутствие форм и видов контроля за деятельностью государственных органов.

Успешными практиками, связанными с определением объекта и предмета антикоррупционной экспертизы в Республике Узбекистан, являются:

1. Составление Плана-графика экспертизы на несколько лет, а также ежегодного плана проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов.

2. Возможность проведения антикоррупционной экспертизы на внеплановой основе в случаях поручений органов власти и управления; обращений физических и юридических лиц; предложений и рекомендаций субъектов общественного контроля; результатов изучения публикаций и иных материалов, поступивших из средств массовой информации; данных, полученных в процессе изучений.

3. Составление «Дорожной карты» устранения коррупциогенных факторов, выявленных при проведении антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов.

Украина

В соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 1 Закона Украины от 14.10.2014 № 1700-VII «О предотвращении коррупции»⁵¹ объектом антикоррупционной экспертизы являются как проекты нормативных правовых актов, так и нормативные правовые акты.

Как указано в части 3 статьи 55 Закона Украины от 14.10.2014 № 700-VII «О предотвращении коррупции», обязательной антикоррупционной экспертизе подлежат все проекты нормативных правовых актов, которые вносятся на рассмотрение Кабинета Министров Украины.

Применительно к действующим нормативным правовым актам установлен иной порядок. Согласно части 4 статьи 55 Закона Украины от 14.10.2014 № 700-VII «О предотвращении коррупции» антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов осуществляется Министерством юстиции Украины в соответствии с утвержденным им ежегодным планом. Указанная экспертиза осуществляется относительно законов Украины, актов Президента Украины и Кабинета Министров Украины в следующих областях:

- 1) прав и свобод человека и гражданина;
- 2) полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, лиц, уполномоченных на исполнение функций государства или местного самоуправления;
- 3) предоставления административных услуг;
- 4) распределения и расходования средств государственного бюджета и местных бюджетов;

⁵¹ Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції». – Режим доступа: <http://iplex.com.ua/web/doc-view/index.html?vers=15.1&external=1660047250429> . – Дата доступа: 09.08.2022.

5) конкурсных (тендерных) процедур.

В этой же части статьи закреплено, что антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов государственных органов, нормативно-правовые акты которых подлежат государственной регистрации, осуществляется во время такой регистрации (следует отметить, что такая экспертиза по своей сути очень близка к проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов, поскольку осуществляется на стадии регистрации нормативного правового акта).

Кроме того, в соответствии с частью 9 статьи 55 Закона Украины от 14.10.2014 № 700-VII «О предотвращении коррупции» Национальное агентство по предотвращению коррупции осуществляет периодический пересмотр законодательства на наличие в нем коррупциогенных норм и предоставляет Министерству юстиции Украины предложения по включению их в план проведения антикоррупционной экспертизы. Для проведения указанного мониторинга Национальное агентство по предотвращению коррупции может привлекать общественные объединения, научные учреждения, в том числе на условиях государственного заказа на основании открытого конкурса.

Следует отметить, что и Национальное агентство по предотвращению коррупции и Министерство юстиции Украины проводят антикоррупционную экспертизу каждое в соответствии с собственным порядком (абзац второй части 2 статьи 55 и абзац первый части 5 статьи 55 Закона Украины от 14.10.2014 № 700-VII «О предотвращении коррупции»).

Согласно пункту 2 раздела 2 Некоторых вопросов проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденных приказом Министерства юстиции Украины от 18.03.2015 № 383/5, план проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов на соответствующий год составляется структурным подразделением, к полномочиям которого отнесено проведение антикоррупционной экспертизы, на основании предложений, обоснованных необходимостью проведения антикоррупционной экспертизы, которые подаются структурными подразделениями аппарата Министерства юстиции и формируются с учетом поступивших предложений различных субъектов, в том числе предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности и граждан⁵².

Предметом антикоррупционной экспертизы являются факторы, которые способствуют или могут способствовать совершению коррупционных

⁵² Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: Наказ, Міністерство Юстиції України, 18.03.2015 № 383/5. – Режим доступа: <http://iplex.com.ua/web/doc-view/index.html?vers=15.1&external=1660049098409> . – Дата доступа: 09.08.2022.

правонарушений, разработка рекомендаций относительно их устранения (часть 1 статьи 55 Закона Украины от 14.10.2014 № 700-VII «О предотвращении коррупции»).

В Порядке проведения антикоррупционной экспертизы Национальным агентством по предотвращению коррупции, утвержденным Приказом Национального агентства по предотвращению коррупции от 20.07.2020 № 325/20, предмет антикоррупционной экспертизы определен несколько иначе: положения, которые самостоятельно или в сочетании с другими нормами могут способствовать совершению коррупционных правонарушений или правонарушений, связанных с коррупцией (коррупциогенные факторы), и разработка рекомендаций по их устранению⁵³.

Аналогичным образом предмет антикоррупционной экспертизы определен в Методологии проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденной приказом Министерства юстиции Украины от 24.04.2017 № 1395/5⁵⁴: положения, которые самостоятельно или в сочетании с другими нормами могут способствовать совершению коррупционных правонарушений или правонарушений, связанных с коррупцией (пункт 1.2). В пункте 1.3 Методологии дано определение коррупциогенного фактора – это способность нормативно-правовой конструкции (отдельного нормативного предписания или их совокупности) самостоятельно или во взаимодействии с другими нормами способствовать совершению или увеличению коррупционных правонарушений или правонарушений, связанных с коррупцией. Кроме того, в пункте 1.5 Методологии содержится определение такого понятия как «индикатор коррупциогенности» – признак нормативно-правового предписания, который может свидетельствовать о наличии в нормативно-правовом акте, проекте нормативно-правового акта коррупциогенных факторов.

В соответствии с пунктом 1.8 Методологии выделяются следующие коррупциогенные факторы:

1) нечеткое определение функций, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, лиц, уполномоченных на исполнение функций государства или местного самоуправления;

⁵³ Порядок проведения антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: затверджено: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції 29 липня 2020 року № 325/20. – Режим доступа: <http://iplex.com.ua/web/doc-view/index.html?vers=15.1&external=1660048940290> . – Дата доступа: 09.08.2022.

⁵⁴ Методологія проведення антикорупційної експертизи, Затверджено: Наказ Міністерства юстиції України, 24.04.2017 № 1395/5. – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8> . – Дата доступа: 16.08.2022.

- 2) создание чрезмерных обременений для получателей административных услуг;
- 3) отсутствие или нечеткость административных процедур;
- 4) отсутствие или недостатки конкурсных (тендерных) процедур.

Согласно пункту 1.12 Методологии в качестве коррупциогенных факторов также указываются юридико-технические недостатки, такие как: юридические коллизии; разработка проекта нормативного правового акта (издание нормативного правового акта) с превышением компетенции и др.

В пункте 1.10 Методологии отражены способы устранения коррупциогенных факторов:

- 1) конкретизация положений нормативно-правового акта, проекта нормативно-правового акта;
- 2) включение в нормативно-правовой акт, проект нормативно-правового акта отсылчных норм, предусматривающих необходимость использования положений других нормативно-правовых актов;
- 3) отражение в нормативно-правовом акте, проекте нормативно-правового акта развернутых (полных) процедур.

В Методологии также содержится детальное описание коррупциогенных индикаторов и коррупциогенных факторов, способы установления коррупциогенных факторов (в виде перечня обстоятельств, которые предлагается оценить), а также способов устранения коррупциогенных факторов.

Представляет интерес Методология проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденная приказом Национального агентства противодействия коррупции от 20.10.2020 № 470/20⁵⁵. В ней помимо положений, касающихся антикоррупционной экспертизы, выделяется понятие мониторинга проектов актов (действующих актов), под которым понимается деятельность по выявлению в проекте акта (действующем акте) признаков, указывающих на необходимость проведения экспертизы (абзац шестой пункта 2 раздела I Методологии). К числу таких признаков отнесены:

наличие информации, поступившей в Национальное агентство или обнародованной в средствах массовой информации, сети Интернет, об угрозах или существующих фактах коррупционных или связанных с коррупцией правонарушений, других нарушений Закона, в частности о наличии конфликта

⁵⁵ Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: Затверджено, Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції, 20.10.2020 № 470/20. – Режим доступа: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/MethodologD196D18F.pdf>. – Дата доступа: 09.08.2022.

интересов в действиях лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления относительно инициирования разработки и внесения на рассмотрение Кабинета Министров Украины или Верховной Рады Украины соответствующего проекта акта;

установление, что проект акта или аналогичный ему по содержанию/сфере регулирования проект акта ранее был признан содержащим коррупциогенные факторы, а рекомендации предварительной экспертизы не были учтены;

наличие информации о нарушении предусмотренного законодательством порядка проведения консультаций с общественностью по поводу проекта акта или фиктивный характер таких консультаций (непроведение консультаций с общественностью, ограничение доступа профильных бизнес-ассоциаций к публичному обсуждению, не учет высказанных замечаний без должного обоснование и т.п.);

наличие в положениях проекта акта (действующего акта) признаков коррупциогенных факторов, перечень которых приведен в разделе III Методологии;

принадлежность сферы регулирования проекта акта (действующего акта) к сферам с высоким уровнем коррупционных рисков (определение порядка предоставления административных услуг; лицензирование отдельных видов хозяйственной деятельности и пр.).

Согласно пункту 4 Методологии в случае обнаружения по результатам мониторинга проекта акта (действующего акта) наличия указанных признаков, принимается решение: о проведении экспертизы проекта акта Национальным агентством либо о представлении предложений Министерству юстиции о включении действующего акта в план проведения антикоррупционной экспертизы. Помимо этого, в случаях обнаружения при осуществлении мониторинга действующего акта нарушений требований Закона относительно нравственного поведения, предотвращения и урегулирования конфликта интересов в деятельности лиц, и некоторых иных нарушений Национальное агентство вносит руководителю соответствующего органа государственной власти предписание об устранении нарушений законодательства.

В Методологии Национального агентства по предупреждению коррупции также содержится детальное описание коррупциогенных факторов (с примерами), а также способов их устранения.

Анализ законодательства Украины об антикоррупционной экспертизе позволяет выделить следующие успешные практики, касающиеся определения объекта и предмета экспертизы:

1. Проведение антикоррупционной экспертизы на основании плана, ежегодно составляемого с учетом предложений различных субъектов, в том числе предприятий, учреждений, граждан и пр.

2. Возможность привлечения для периодического пересмотра законодательства общественных объединений, научных учреждений, в том числе на условиях государственного заказа на основании открытого конкурса.

3. Определение коррупциогенного фактора как нормативно-правовой конструкции (отдельного нормативного предписания или их совокупности), которое может самостоятельно или во взаимодействии с другими нормами способствовать совершению или увеличению коррупционных правонарушений или правонарушений, что способствует системному исследованию законодательства в процессе проведения антикоррупционной экспертизы.

4. Описание типичных способов устранения коррупциогенных факторов в методике проведения экспертизы.

5. Осуществление мониторинга действующих актов, направленного на выявление признаков, указывающих на необходимость проведения антикоррупционной экспертизы (поступление информации о конфликте интересов у разработчиков акта, о коррупционных правонарушениях в процессе его применения; выявление коррупциогенных факторов в этом же или аналогичном акте; нарушение порядка общественного обсуждения акта; регулирование актом коррупционно рискованных сфер деятельности и пр.).

6. Наличие, помимо возможности выявления и устранения коррупциогенных факторов, законодательно закрепленного права внесения предписаний об устранении иных нарушений законодательства, выявленных в ходе проведения антикоррупционной экспертизы.

7. Указание при проведении антикоррупционной экспертизы выявленных юридико-технических недостатков в качестве коррупциогенных факторов.

Таким образом, проведенный анализ того, каким образом определяются объект и предмет антикоррупционной экспертизы в различных государствах, показал наличие различных подходов. Тот факт, что объект и предмет антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (и/или их проектов) определяется различным образом в разных юрисдикциях дает возможность для выделения определенных успешных практик, которые могут быть использованы в том числе при совершенствовании проведения

антикоррупционной экспертизы действующего законодательства в Кыргызской Республике.

1.3. Субъекты антикоррупционной экспертизы

*Субъекты антикоррупционной экспертизы в Кыргызской Республике*⁵⁶. Закон о нормативных правовых актах не содержит единого перечня субъектов проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов или их проектов. Вместе с тем, исходя из проведенного анализа, субъектов антикоррупционной экспертизы можно разделить на следующие основные категории:

1. Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы действующих законов;
2. Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
3. Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, в том числе в рамках общественной экспертизы;
4. Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы проектов подзаконных актов;
5. Субъекты проведения независимой научной экспертизы по отдельным категориям проектов нормативных правовых актов.

Рассмотрим далее нормы законодательства, касающиеся деятельности указанных категорий субъектов.

1. Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы действующих законов. В соответствии с пунктом 4 статьи 49 Конституционного закона Кыргызской Республики от 10 сентября 2021 года № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики» антикоррупционную экспертизу действующих законов осуществляет Генеральная прокуратура Кыргызской Республики.

2. Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. В соответствии с абзацем восьмым подпункта 1) пункта 8 Положения о Министерстве юстиции Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 05.03.2021 № 78⁵⁷, проведение антикоррупционной экспертизы проектов

⁵⁶ Под субъектом антикоррупционной экспертизы в настоящем Руководстве понимается организация или лицо, которое проводит антикоррупционную экспертизу.

⁵⁷ Положение о Министерстве юстиции Кыргызской Республики, утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 05.03.2021 № 78. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158001?cl=ru-ru> . – Дата доступа: 12.08.2022.

нормативных правовых актов, вносимых государственными органами на рассмотрение Президента Кыргызской Республики и Кабинета Министров Кыргызской Республики, является одной из функций Министерства юстиции Кыргызской Республики.

3. Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, в том числе в рамках общественной экспертизы. Положения о субъектах проведения антикоррупционной экспертизы содержатся в Стандартах по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, утвержденных постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18.01.2008 № 75-IV. Согласно пункту 1.2 Стандартов экспертизу проводит эксперт Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики или привлеченные со стороны лицо или группа лиц, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта закона. В оценке проекта закона эксперты должны быть объективными и не связаны с позицией субъекта законодательной инициативы и правотворческого органа.

Пункт 3.4.3 Стандартов устанавливает, что экспертами, осуществляющими антикоррупционную экспертизу проектов законов, должны быть лица, имеющие юридическое образование и квалификацию, а также профессиональный опыт в сфере, относящейся к предмету регулирования проекта закона. Этим же пунктом закреплено, что при необходимости к проведению антикоррупционной экспертизы могут привлекаться также иные специалисты.

В пункте 2.3 Стандартов закреплены права эксперта. Эксперт имеет право: 1) знакомиться с материалами, относящимися к предмету экспертизы, в том числе на доступ к информации, оформленное в установленном порядке, если материалы к проекту закона, базы данных и другие источники информации, относящиеся к предмету и объекту экспертизы, содержат коммерческую, служебную или государственную тайну; 2) самостоятельно осуществлять сбор информации и материалов, относящихся к предмету и объекту экспертизы; 3) отказаться от проведения экспертизы по основаниям, предусмотренным в трудовом или гражданско-правовом договоре.

В пункте 2.4 Стандартов перечислены обязанности эксперта. Эксперт обязан: 1) провести экспертизу проекта закона и подготовить экспертное заключение; 2) давать разъяснения по экспертному заключению; 3) не разглашать информацию, которая стала ему известна в связи с проведением экспертизы, отнесенную к категории охраняемой законом государственной, служебной или коммерческой тайны; 4) эксперт исполняет также другие

обязанности, предусмотренные в должностной инструкции, трудовом или гражданско-правовом договоре.

Кроме того, в соответствии со статьей 155 Закона Кыргызской Республики от 25.11.2011 № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»⁵⁸ независимые эксперты, представители научно-исследовательских учреждений, организации гражданского общества могут направлять в Жогорку Кенеш, фракции и комитеты *результаты общественной экспертизы* (экспертные заключения, анализы, мнения, оценки, предложения, включая антикоррупционную экспертизу) по проекту закона, который находится на рассмотрении депутатов.

4. Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы проектов подзаконных актов. В Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 08.12.2010 № 3197, имеется лишь одно положение, касающееся субъекта проведения антикоррупционной экспертизы. В пункте 7 закреплено, что в качестве экспертов для проведения специализированных видов экспертиз проектов подзаконных актов должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта.

5. Субъекты проведения независимой научной экспертизы по отдельным категориям проектов нормативных правовых актов. Согласно части 3 статьи 20 Закона о нормативных правовых актах для проведения независимой научной экспертизы *проектов* нормативных правовых актов *по вопросам* обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности нормотворческим органом могут быть приглашены ученые и специалисты из других государств. Проект может быть направлен для научной экспертизы в международную организацию.

Как общее требование для всех экспертов, участвующих в проведении антикоррупционной экспертизы, в части 4 статьи 20 Закона о нормативных правовых актах указано, что в качестве экспертов должны привлекаться лица,

⁵⁸ Закон Кыргызской Республики от 25.11.2011 № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203166?cl=ru-ru> . – Дата доступа: 12.08.2022.

не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативного правового акта.

Генеральной прокуратуре при проведении экспертизы действующих законов следует обращать внимание на те недостатки, которые были выявлены другими субъектами антикоррупционной экспертизы как при анализе действующего закона, в отношении которого проводится антикоррупционная экспертиза, так и смежных с этим законом правовых актов в соответствующей сфере отношений, при необходимости осуществлять взаимодействие с другими субъектами антикоррупционной экспертизы, в том числе запрашивать материалы, касающиеся коррупциогенных факторов.

Аккредитация физических и юридических лиц, осуществляющих антикоррупционную экспертизу. Часть 5 статьи 20 Закона о нормативных правовых актах устанавливает, что аккредитацию независимых экспертов (физических и юридических лиц) на право осуществления специализированных видов экспертиз проводит уполномоченный государственный орган в сфере аккредитации, определяемый Правительством. Порядок аккредитации также устанавливается Правительством.

Согласно пункту 2 постановления Правительства Кыргызской Республики от 15.07.2013 № 413 «Об утверждении Положения об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической)»⁵⁹ уполномоченным органом, осуществляющим аккредитацию физических и юридических лиц, реализующих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов является Министерство юстиции Кыргызской Республики. Порядок осуществления аккредитации регулируется Положением об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической), утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15.07.2013 № 413⁶⁰. В указанном Положении содержатся

⁵⁹ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 15.07.2013 № 413 «Об утверждении Положения об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической)». – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94595> . – Дата доступа: 12.11.2022.

⁶⁰ Положение об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической), утв. постановлением

требования к экспертам (пункт 3 Положения): юридическое (в лице сотрудников) или физическое лицо, изъявившее желание получить аккредитацию на проведение специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов, должно: 1) иметь высшее образование в соответствующей области; 2) обладать навыками и опытом работы по разработке и экспертизе проектов нормативных правовых актов.

Для получения аккредитации *юридическое лицо* обязано представить в уполномоченный государственный орган в сфере аккредитации следующие документы (пункт 4 Положения):

1) заявление сотрудника юридического лица, изъявившего желание получить аккредитацию, подписанное руководителем организации с проставлением даты, заверенное оттиском печати организации, с обязательным указанием места нахождения юридического лица и адреса электронной почты;

2) резюме сотрудника юридического лица;

3) заверенную копию свидетельства о государственной регистрации юридического лица;

4) заверенные отделом кадров либо нотариально копии документов государственного образца о высшем образовании сотрудника;

5) заверенную отделом кадров либо нотариально копию трудовой книжки сотрудника;

6) копию документа, удостоверяющего личность лица;

7) не менее двух рекомендательных писем, подтверждающих навыки и опыт работы в сфере нормотворческой деятельности;

8) не менее двух копий экспертиз проектов нормативных правовых актов, проведенных непосредственно данным лицом ранее.

Для получения аккредитации *физическое лицо* обязано представить в уполномоченный государственный орган в сфере аккредитации следующие документы (пункт 5 Положения):

1) заявление о получении аккредитации на проведение специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов, с указанием фамилии, имени, отчества, места жительства и адреса электронной почты;

2) резюме;

- 3) заверенные отделом кадров либо нотариально копии документов государственного образца о высшем образовании;
- 4) заверенную отделом кадров либо нотариально копию трудовой книжки;
- 5) копию документа, удостоверяющего личность;
- 6) не менее двух рекомендательных писем, подтверждающих навыки и опыт работы в сфере нормотворческой деятельности;
- 7) не менее двух копий экспертиз проектов нормативных правовых актов, проведенных непосредственно данным лицом ранее.

Основаниями для отказа в аккредитации являются (пункт 18 Положения):

- 1) несоответствие физического или юридического лица требованиям, предъявляемым для получения аккредитации;
- 2) непредставление или ненадлежащее оформление документов, представленных для получения аккредитации.

Свидетельство об аккредитации выдается сроком на 5 лет и вступает в силу со дня включения в Государственный реестр аккредитованных экспертов.

По состоянию на 12.08.2022 в государственный реестр аккредитованных экспертов включено 6 юридических лиц и 14 физических лиц⁶¹. Из реестра, размещенного на сайте не ясно, сколько из указанных лиц аккредитовано для проведения антикоррупционной экспертизы.

Следует обратить внимание на то, что эксперты аккредитуются на проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а не действующего законодательства. Это является *препятствием для привлечения Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики независимых экспертов для проведения антикоррупционной экспертизы действующих законов*.

Обращает на себя внимание также *сложность выполнения таких требований к аккредитации, как наличие рекомендательных писем, подтверждающих навыки и опыт работы в сфере нормотворческой деятельности, а также не менее двух копий экспертиз проектов нормативных правовых актов, проведенных непосредственно данным лицом ранее*. Получение рекомендательных писем может вызвать затруднение по субъективным причинам, а также вследствие отсутствия порядка выдачи таких писем. Кроме того, требование о предоставлении не менее двух копий экспертиз проектов нормативных правовых актов, проведенных данным

⁶¹ Министерство юстиции Кыргызской Республики: Государственный реестр аккредитованных экспертов. – Режим доступа: <http://minjust.gov.kg/ru/content/478> . – Дата доступа 12.08.2022.

лицом ранее, ограничивает число субъектов, которые могут претендовать на прохождение аккредитации лишь теми лицами, которые ранее проводили антикоррупционные экспертизы в государственных органах.

Определение субъектов антикоррупционной экспертизы в модельном законодательстве СНГ. Определение субъектов антикоррупционной экспертизы в Кыргызской Республике имеет некоторые отличия от модельного законодательства СНГ (следует учитывать, что модельное законодательство носит рекомендательный характер).

Рассмотрим соответствующие положения Модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденного постановлением МПА СНГ от 17.05.2012 г. № 37-12.

В указанном Модельном законе содержится следующее определение субъектов антикоррупционной экспертизы: это «государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, а также юридические и физические лица, прошедшие аккредитацию на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов».

Согласно статье 9 Модельного закона к субъектам антикоррупционной экспертизы отнесены:

прокуратура;

парламент государства;

орган исполнительной власти, осуществляющий функции в области юстиции;

иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица;

специально уполномоченный президентом или правительством государства орган (организация, учреждение или должностное лицо) в сфере проведения антикоррупционной экспертизы;

юридические и физические лица, прошедшие аккредитацию на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Также Модельный закон предусматривает проведение антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами. В соответствии с частью 1 статьи 12 Модельного закона юридические и физические лица, аккредитованные органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области юстиции, в качестве экспертов на право проведения независимой антикоррупционной экспертизы, могут по своей инициативе и за счет собственных средств проводить антикоррупционную экспертизу

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В части 2 этой же статьи Модельного закона закреплено, что в случаях, предусмотренных законодательством государства, деятельность независимых экспертов может финансироваться за счет государственных бюджетных средств всех уровней, а также иных средств, не запрещенных законодательством государства, в рамках реализации мер антикоррупционной политики.

Модельный закон закрепляет несколько иные требования к профессиональным и квалификационным требованиям к экспертам. Как указывается в статье 13 Модельного закона, физические лица могут быть аккредитованы в качестве независимых экспертов, если они имеют высшее профессиональное юридическое образование, стаж работы по специальности не менее пяти лет и прошли подготовку (курс обучения) в области проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В качестве независимого эксперта могут выступать также организация или общественное объединение в штате (составе) которой (которого) имеется не менее пяти сотрудников (членов), удовлетворяющих требованиям к аккредитации физического лица.

Модельный закон предусматривает, что в случаях, предусмотренных законодательством государства, к независимым экспертам могут предъявляться иные профессиональные и квалификационные требования, определяющие специализацию данных экспертов в конкретной области правового регулирования.

Основаниями для отказа в аккредитации является несоответствие требованиям либо непредставление или ненадлежащее оформление документов.

К успешным практикам, нашедшим отражение в модельном законодательстве СНГ, относится закрепление требования к экспертам о прохождении подготовки (курса обучения) в области проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Субъекты антикоррупционной экспертизы в зарубежных государствах. В разных странах используются различные подходы к установлению субъектов антикоррупционной экспертизы. Это может быть единый орган или несколько органов, различные требования предъявляются к экспертам и пр.

Беларусь

В Республике Беларусь криминологическая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов осуществляется государственным учреждением «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь» (пункт 4 Положения о порядке проведения криминологической экспертизы, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 29.05.2007 № 244). Проведение криминологической экспертизы другими субъектами законодательством не предусмотрено.

Вместе с тем, согласно пункту 11 Положения Научно-практический центр вправе запрашивать у государственных органов и иных организаций дополнительную информацию, необходимую для проведения криминологической экспертизы, а также при необходимости привлекать к проведению данной экспертизы специалистов государственных органов и иных организаций по согласованию с руководителями этих органов и организаций. При проведении криминологической экспертизы нормативного правового акта, принятого (изданного) до введения обязательной криминологической экспертизы, Научно-практический центр вправе запрашивать информацию об анализе практики применения этого акта у нормотворческих органов, принявших (издавших) этот акт либо вносящих проект данного нормативного правового акта в нормотворческий орган. Информация, необходимая для проведения криминологической экспертизы, представляется в течение 3 рабочих дней со дня получения запроса Научно-практического центра, а информация об анализе практики применения – в течение 10 рабочих дней со дня получения запроса.

В качестве успешных практик следует отметить:

1. Право органа, проводящего экспертизу, привлекать к ее проведению специалистов государственных органов и организаций.

2. Право запрашивать информацию об анализе практики применения действующего нормативного правового акта и установление сроков представления такой информации, закрепленные в нормативном правовом акте, регулирующем порядок проведения экспертизы.

Казахстан

В соответствии с пунктом 8 Правил проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 16.07.2020 № 451 «О некоторых вопросах проведения научной антикоррупционной экспертизы», научная антикоррупционная экспертиза проводится экспертами, включенными в реестр экспертов, формируемый Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции.

Постановлением определено, что координация проведения научной антикоррупционной экспертизы возлагается на научное учреждение или высшее учебное заведение, определяемое в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственных закупках. Координатор на конкурсной основе привлекает экспертов для проведения научной антикоррупционной экспертизы, направляет их кандидатуры Агентству Республики Казахстан по противодействию коррупции для включения в реестр экспертов, а также обеспечивает взаимодействие разработчиков проектов нормативных правовых актов и экспертов в ходе проведения научной антикоррупционной экспертизы.

В пункте 11 Правил закреплены критерии отбора экспертов, к которым относятся: 1) высшее образование; 2) опыт работы не менее 5 лет в той отрасли деятельности, по которой предполагает выступить в качестве эксперта, либо не менее 3 лет в случае наличия ученой степени кандидата наук, доктора наук, доктора PhD или доктора по профилю в той отрасли деятельности, по которой предполагает выступить в качестве эксперта; 3) отсутствие непогашенной или неснятой судимости; 4) отсутствие административного взыскания за совершение административного коррупционного правонарушения в течение последних 3 лет; 5) отсутствие увольнения за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу; 6) отсутствие судимости за коррупционное преступление.

Координатор не привлекает к проведению научной антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта эксперта, принимавшего непосредственное участие в подготовке проекта (пункт 24 Правил). Представляет интерес норма о возможности самоотвода эксперта (пункт 25 Правил), а также возможность координатора либо эксперта выразить и приложить к заключению экспертов особое мнение в случае несогласия с рекомендациями экспертов (пункты 27 и 28 Правил).

В пункте 12 Правил закреплено, что по проектам нормативных правовых актов может проводиться комплексная антикоррупционная экспертиза экспертами различных специальностей, т.е. группой экспертов, если необходимо исследовать проект нормативного правового акта на основе различных отраслей знаний.

В качестве успешных практик следует отметить:

1. Возможность проведения антикоррупционной экспертизы группой экспертов при необходимости исследования проекта нормативного правового акта на основе различных отраслей знаний;

2. Возможность самоотвода эксперта и выражения им особого мнения с приложением особого мнения к заключению экспертизы.

Молдова

В соответствии со статьей 28 Закона Республики Молдова от 25.05.2017 № 82 «О неподкупности» публичные агенты и публичные субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, другие публичные субъекты, разрабатывающие и продвигающие проекты законодательных и нормативных актов, а также Секретариат Парламента в случае законодательных инициатив депутатов, которые в Законе называются авторами, обязаны подвергать антикоррупционной экспертизе проекты своих актов. Определение публичного агента дано в статье 3 Закона – это «лицо, работающее в публичном субъекте, исполняющее государственную должность, государственную должность с особым статусом, ответственную государственную должность, зачисленное в кабинет лица, исполняющего ответственную государственную должность, или оказывающее услуги общественного значения, а также местное выборное лицо». Публичный субъект определен в этой же статье Закона, под ним понимается «юридическое лицо со статусом:

1) органа публичной власти, центрального органа власти, центрального отраслевого органа публичной власти, местного органа публичной власти, а также организационной структуры при данных органах или сферы их компетенции;

2) органа власти, учреждения, органа, организации, бюро или агентства – государственного, автономного, независимого, самоуправляемого и/или регулирующего;

3) Конституционного суда, судебной инстанции, прокуратуры;

4) государственного или муниципального предприятия, акционерного общества, в которых государству принадлежит мажоритарный пакет акций.

Антикоррупционная экспертиза проектов ведомственных и межведомственных нормативных актов публичных субъектов, нормативных актов органов автономных территориальных образований с особым правовым статусом и органов местного публичного управления проводится их авторами.

Также субъектом антикоррупционной экспертизы является Национальный центр по борьбе с коррупцией, который проводит антикоррупционную экспертизу (за исключением экспертиз, проведение которых отнесено к компетенции иных субъектов) только проектов, доработанных на основе предложений и замечаний, выраженных в процессе дачи заключений и/или в ходе консультаций с заинтересованными сторонами. Проекты, инициированные Правительством, считаются доработанными до их направления на юридическую экспертизу, а законодательные инициативы других категорий авторов – после регистрации проектов в Парламенте.

Россия

Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» субъектами антикоррупционной экспертизы являются: прокуратура Российской Федерации; федеральный орган исполнительной власти в области юстиции; органы, организации, их должностные лица.

В указанном Федеральном законе также определены субъекты, которые проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, принятых реорганизованными или упраздненными органами, организациями. В таких случаях экспертиза проводится либо органами, организациями, которым переданы полномочия реорганизованных или упраздненных органов, организаций, либо (если полномочия не переданы при упразднении или реорганизации) органом, к компетенции которого относится осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности. На эти же органы возложена обязанность принятия решения о разработке проекта нормативного правового акта, направленного на исключение коррупциогенных факторов из нормативного правового акта реорганизованных или упраздненных органа, организации.

В части 5 статьи 3 Федерального закона предусмотрено, что органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры.

В статье 5 Федерального закона закреплено, что субъектами антикоррупционной экспертизы являются институты гражданского общества и граждане Российской Федерации, которые могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Независимые эксперты подлежат аккредитации.

В этой же статье Федерального закона указано, что независимую антикоррупционную экспертизу не вправе проводить: 1) граждане, имеющие неснятую или непогашенную судимость; 2) граждане, сведения о применении к которым взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включены в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия; 3) граждане, осуществляющие деятельность в органах и организациях (из пункта 3 части 1

статьи 3 Закона следует, что это федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления); 4) международные и иностранные организации; 5) некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента.

К успешным практикам относительно определения субъектов антикоррупционной экспертизы следует отнести определение субъектов, на которые возложена обязанность принятия решения о разработке проекта нормативного правового акта, направленного на исключение коррупциогенных факторов из нормативного правового акта реорганизованного или упраздненного органа (организации).

Узбекистан

В Республике Узбекистан антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов проводится государственными органами и иными организациями по соответствующим направлениям деятельности (статья 24 Закона Республики Узбекистан от 03.01.2017 № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции»)⁶².

Положением о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, утвержденным Приказом Министра юстиции Республики Узбекистан от 24.02.2021 № 3287, закреплено, что антикоррупционная экспертиза проектов проводится разработчиками проекта нормативно-правового акта, государственным органом или организацией, принимающей нормативно-правовой акт, органом юстиции при поступлении проекта для проведения правовой экспертизы. Проекты, размещенные на портале обсуждения проектов нормативно-правовых актов (regulation.gov.uz), может оценивать общественность (с заполнением чек-листа).

Экспертиза действующих нормативно-правовых актов проводится государственными органами и организациями, а также органами юстиции. В соответствии с пунктом 8 постановления Президента Республики Узбекистан от 22.10.2021 № ПП-5263 «О мерах по дальнейшему совершенствованию проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов» в целях обеспечения качественного и полноценного выполнения работ по проведению антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов Министерством юстиции может быть создана Специальная рабочая группа по проведению антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов, состоящая из работников

⁶² Закон Республики Узбекистан от 03.01.2017 № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции». – Режим доступа: <https://lex.uz/docs/3088013> . – Дата доступа: 14.08.2022.

государственных органов и организаций, негосударственных некоммерческих организаций, научных кругов и независимых экспертов⁶³.

С 1 января 2022 года представителям научных организаций и высших образовательных учреждений, а также физическим лицам-независимым экспертам предоставлено право проведения за счет их собственных средств и (или) средств заказчиков научной и независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, реестр экспертов по проведению антикоррупционной экспертизы актов законодательства и их проектов ведется Министерством юстиции Республики Узбекистан⁶⁴.

К числу успешных практик возможно отнести:

1. Возможность проведения антикоррупционной экспертизы проектов, размещенных на портале (regulation.gov.uz) общественностью с заполнением чек-листа;

2. Возможность создания Специальной рабочей группы по проведению антикоррупционной экспертизы, состоящей из работников государственных органов и организаций, негосударственных некоммерческих организаций научных кругов и независимых экспертов.

Украина

Согласно статье 55 Закона Украины от 14.10.2014 № 1700-VII «О предотвращении коррупции» субъектом антикоррупционной экспертизы в Украине является Министерство юстиции Украины, которое осуществляет обязательную антикоррупционную экспертизу, кроме антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, внесенных на рассмотрение Верховной Рады Украины народными депутатами Украины.

Еще одним субъектом антикоррупционной экспертизы является комитет Верховной Рады Украины, к предмету ведения которого относятся вопросы борьбы с коррупцией. Этот комитет проводит антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов, внесенных на рассмотрение Верховной Рады Украины народными депутатами Украины.

Национальное агентство по предотвращению коррупции может проводить по собственной инициативе в установленном им порядке антикоррупционную экспертизу проектов нормативно-правовых актов,

⁶³ Постановление Президента Республики Узбекистан от 22.10.2021 № ПП-5263 «О мерах по дальнейшему совершенствованию проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов». – Режим доступа: <https://lex.uz/docs/5691404> . – Дата доступа: 14.08.2022.

⁶⁴ Постановление Президента Республики Узбекистан от 22.10.2021 № ПП-5263 «О мерах по дальнейшему совершенствованию проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов». – Режим доступа: <https://lex.uz/docs/5691404> . – Дата доступа: 14.08.2022.

вносимых на рассмотрение Верховной Рады Украины или Кабинета Министров Украины. Национальное агентство по предотвращению коррупции субъектом антикоррупционной экспертизы действующего законодательства не является. Национальное агентство осуществляет периодический пересмотр законодательства на наличие в нем коррупциогенных норм и предоставляет Министерству юстиции Украины предложения по включению их в план проведения антикоррупционной экспертизы.

Субъектами антикоррупционной экспертизы согласно статье 21 Закона Украины от 14.10.2014 № 1700-VII «О предотвращении коррупции» являются общественные объединения, их члены или уполномоченные представители, а также отдельные граждане, которые вправе проводить, заказывать проведение общественной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, подавать по результатам экспертизы предложения в соответствующие органы, получать от соответствующих органов информацию об учете поданных предложений.

В соответствии с частью 7 статьи 55 Закона Украины от 14.10.2014 № 1700-VII «О предотвращении коррупции» по инициативе физических лиц, общественных объединений, юридических лиц может проводиться общественная антикоррупционная экспертиза действующих нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов. Общественные объединения, их члены или уполномоченные представители, а также отдельные граждане являются субъектами антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов (пункт 3 части 1 статьи 21 Закона Украины от 14.10.2014 № 1700-VII «О предотвращении коррупции»).

Следует обратить внимание на то, что какие-либо специальные требования к экспертам, которые осуществляют антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов или антикоррупционную экспертизу действующих нормативных правовых актов, не установлены.

В качестве успешных практик можно отметить:

1. Наделение общественных объединений, их членов или уполномоченных представителей, а также отдельных граждан правом проводить, заказывать проведение общественной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, подавать по результатам экспертизы предложения в соответствующие органы, получать от соответствующих органов информацию об учете поданных предложений;

2. Отсутствие требований по аккредитации субъектов общественной антикоррупционной экспертизы, что способствует обеспечению

независимости экспертов при проведении экспертизы, а также расширяет возможности физических и юридических лиц по участию в антикоррупционной экспертизе.

1.3. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы в Кыргызской Республике. Закон Кыргызской Республики от 20.07.2009 № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» не содержит положений о порядке проведения антикоррупционной экспертизы.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики содержится в Стандартах по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, утвержденных постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18.01.2008 № 75-IV. Как указывается в пункте 1.5 Стандартов, в случаях, предусмотренных Стандартами, экспертиза проводится в обязательном порядке; в остальных случаях экспертиза проектов законов проводится по инициативе Комитета; при необходимости может быть назначена дополнительная, повторная, комиссия или комплексная экспертиза.

В пункте 1.2. Стандартов закреплено, что экспертиза назначается Комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Согласно пункту 2.1. Стандартов Комитет имеет право: 1) определять предмет и срок проведения экспертизы; 2) назначать повторную, дополнительную, комиссионную или комплексную экспертизу; 3) получать у экспертов разъяснения по экспертному заключению; 4) использовать экспертное заключение при подготовке заключения Комитета на проект закона; 5) имеет другие права, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики. Комитет согласно пункту 2.2 Стандартов обязан: 1) назначать в обязательном порядке экспертизу проекта закона в случаях, предусмотренных Стандартами; 2) передавать эксперту проект закона и сопроводительные материалы.

Срок проведения экспертизы устанавливается Комитетом (пункт 4.3 Стандартов).

Антикоррупционная экспертиза, согласно пункту 3.4.4 Стандартов, проводится в два этапа: на первом этапе осуществляется оценка положений проекта закона в соответствии с общими требованиями антикоррупционной экспертизы, на втором – оценка положений проекта закона в соответствии со специальным требованием антикоррупционной экспертизы.

Эксперт приступает к проведению экспертизы после получения материалов (пункт 4.2 Стандартов), которые включают: 1) текст проекта закона; 2) обоснование необходимости его принятия; 3) справку о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования; 4) перечень законов и подзаконных актов, которые подлежат изменению или принятию для реализации положений проекта закона; 5) финансово-экономическое обоснование; 6) заключения ранее проведенных экспертиз (если проводились); 7) материалы по результатам общественного обсуждения (если проводились); 8) иные необходимые материалы.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы эксперт готовит экспертное заключение (пункт 3.4.7 Стандартов), в котором он должен 1) изложить свои выводы о наличии или отсутствии коррупционных факторов в положениях проекта закона с указанием их перечня; 2) подготовить рекомендации с обоснованием по исключению или изменению положений проекта закона, содержащих коррупционные факторы.

Общие требования к экспертному заключению содержатся в разделе 5 Стандартов. Согласно этим требованиям выводы в экспертном заключении должны быть обоснованы.

Экспертное заключение является одним из обязательных условий рассмотрения проекта закона на заседании Комитета или Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Рекомендации рассматриваются Комитетом и разработчиком проекта закона и могут быть учтены для устранения отмеченных недостатков. Таким образом, экспертное заключение обязательно для рассмотрения, но не обязательно должно быть учтено.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы проектов подзаконных нормативных правовых актов закреплен в Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 08.12.2010 № 319.

Согласно пункту 18 Инструкции антикоррупционная экспертиза проектов представляет собой процедуру, состоящую из следующих этапов:

- подготовительный этап;
- антикоррупционный анализ;
- специально-правовой анализ;
- подготовка и оформление заключения.

Первый, подготовительный этап, состоит из: 1) определения предмета регулирования проекта; 2) определения необходимости антикоррупционной

оценки проекта и степени ее детализации; 3) определения проблемы, на решение которой направлен проект, и необходимости правового регулирования данного вопроса; 4) оценки обоснованности проекта с точки зрения текущей ситуации, а также приоритетов программных и стратегических документов Кыргызской Республики в области борьбы с коррупцией.

На втором этапе проводится антикоррупционный анализ на предмет соответствия проекта законодательству в сфере противодействия коррупции. В рамках этого этапа анализируется наличие в проекте коррупциогенных факторов (определение полномочий по формуле «вправе», отсутствие или неполнота административных процедур и пр.).

Третий этап, который представляет собой специально-правовой анализ, включает в себя оценку соответствия положений проекта нормам Конституции Кыргызской Республики, направленным на противодействие коррупции; нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, и пр.

Четвертый, заключительный этап, предполагает составление заключения по результатам проведения антикоррупционной экспертизы проекта. В Инструкции содержится типовая форма заключения.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы действующих законов устанавливается нормативными правовыми актами Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики. Так, приказом Генерального прокурора Кыргызской Республики от 27.12.2021 № 62-Б утверждено Методическое руководство по проведению антикоррупционной экспертизы законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Согласно статье 49 Конституционного закона Кыргызской Республики от 10.09.2021 № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики» антикоррупционная экспертиза рассматривается как часть деятельности органов прокуратуры по участию в нормотворчестве.

Порядок проведения общественной антикоррупционной экспертизы проектов законов. Порядок проведения общественной экспертизы законодательством не установлен. Согласно статье 155 Закона Кыргызской Республики от 25.11.2011 № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» общественная экспертиза рассматривается ответственным комитетом на заседании, на которое приглашаются лица, проводившие экспертизу, для дачи ими разъяснений, внесения предложений и предоставления дополнительной информации. По итогам рассмотрения

результатов общественной экспертизы комитет направляет заявителям обоснованный ответ о принятых или отклоненных предложениях.

Таким образом, в Кыргызской Республике отсутствует единый для всех субъектов или видов нормативных правовых актов (проектов) порядок проведения антикоррупционной экспертизы.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы в международных документах СНГ. В Модельном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденном постановлением МПА СНГ от 17.05.2012 № 37-12, не устанавливается порядок проведения антикоррупционной экспертизы государственными органами и органами местного самоуправления. Модельный закон (статья 10) лишь предлагает распределить компетенцию между субъектами при проведении антикоррупционной экспертизы различных видов нормативных правовых актов (их проектов).

Более детально в Модельном законе предусмотрен порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы. В статье 15 Модельного закона определено, что разработчики проектов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления проектов на согласование в государственные органы и организации, должны разместить эти проекты на своих официальных сайтах в Интернете с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. При этом срок проведения независимой антикоррупционной экспертизы, устанавливаемый разработчиками проектов документа, не может быть меньше срока, установленного для их рассмотрения заинтересованными государственными органами и организациями.

В части 2 статьи 15 Модельного закона содержится положение о том, что проведение независимой антикоррупционной экспертизы в отношении проектов нормативных правовых актов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную специально охраняемую законодательством государства тайну, в том числе лицами и организациями, имеющими соответствующее разрешение (допуск, лицензию) на право работы со сведениями, составляющими государственную или иную специально охраняемую законодательством государства тайну, не осуществляется.

Разработчики Модельного закона уделили внимание оформлению результатов экспертизы, предусмотрев два вида документов, составляемых по результатам ее проведения. Во-первых, это требование прокурора об изменении нормативного правового акта или обращение прокурора в суд в порядке, предусмотренном законодательством государства (в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта должны быть указаны

выявленные в нормативном правовом акте коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.) Во-вторых, это заключение, составляемое при проведении антикоррупционной экспертизы, в том числе при проведении независимой антикоррупционной экспертизы.

Требование прокурора является обязательным для рассмотрения и выполняется в установленном порядке, однако может быть обжаловано. Заключение антикоррупционной экспертизы носят рекомендательный характер и подлежат обязательному рассмотрению разработчиком нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта.

В случае если в заключении по результатам антикоррупционной экспертизы указывается на наличие в проекте нормативного правового акта коррупциогенных факторов, соответствующим государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или должностным лицом организуется доработка проекта нормативного правового акта. После доработки проект нормативного правового акта подлежит повторной антикоррупционной экспертизе, проводимой в установленном порядке.

В случае несогласия государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица с результатами антикоррупционной экспертизы, свидетельствующими о наличии в нормативном правовом акте или проекте нормативного правового акта, разработанном ими, коррупциогенных факторов, данный нормативный правовой акт, проект нормативного правового акта может быть внесен на рассмотрение президента государства, в правительство государства или в парламент государства с пояснительной запиской, содержащей обоснование такого несогласия, которая прилагается к нормативному правовому акту, проекту нормативного правового акта. Копия пояснительной записки с обоснованием причин непринятия результатов антикоррупционной экспертизы государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом одновременно предоставляется субъекту, проводившему антикоррупционную экспертизу нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы в зарубежных странах. В разных странах порядок проведения антикоррупционной экспертизы регулируется с разной степенью детализации, регулирование порядка проведения антикоррупционной экспертизы содержит различные положения.

Беларусь

В соответствии с пунктом 8 Положения о порядке проведения криминологической экспертизы, утвержденным Указом Президента

Республики Беларусь от 29.05.2007 № 244 (в редакции Указа Президента Республики Беларусь 18.03.2021 № 112), криминологическая экспертиза проектов нормативных правовых актов осуществляется:

в отношении нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь – перед их внесением на рассмотрение Главы государства, до проведения обязательной юридической экспертизы, но после их согласования с заинтересованными государственными органами и иными организациями;

в отношении проектов постановлений Совета Министров Республики Беларусь, постановлений Комитета государственного контроля, Национального банка, Управления делами Президента Республики Беларусь, Следственного комитета, Государственного комитета судебных экспертиз – после проведения обязательной юридической экспертизы.

При направлении для проведения криминологической экспертизы законопроекта, подготовленного для рассмотрения Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в первом и во втором чтениях, к законопроекту прилагаются сопроводительное письмо (за исключением случаев направления законопроекта посредством автоматизированной информационной системы, обеспечивающей формирование Национального реестра правовых актов Республики Беларусь (АИС НРПА)) и заключение обязательной юридической экспертизы (пункт 10 Положения).

В пункте 13 Положения предусмотрены сроки проведения криминологической экспертизы. По общему правилу криминологическая экспертиза проводится в течение семи рабочих дней, если иной срок не установлен Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, Администрацией Президента Республики Беларусь. В случае, если объем проекта нормативного правового акта превышает 100 страниц, срок проведения криминологической экспертизы может быть продлен руководителем Научно-практического центра (лицом, исполняющим его обязанности) по согласованию с субъектом, направившим проект нормативного правового акта на криминологическую экспертизу, но не более чем на десять рабочих дней. Криминологическая экспертиза срочного проекта нормативного правового акта проводится не позднее рабочего дня, следующего за днем получения проекта. Криминологическая экспертиза законопроекта с изменениями, внесенными в Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь, по общему правилу проводится в течение пяти рабочих дней. Криминологическая экспертиза законопроекта, рассмотрение которого в Палате представителей и Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь предполагается

объявить срочным (объявлено срочным), проводится в течение трех рабочих дней.

В этом же пункте определен срок проведения криминологической экспертизы повторно направленного проекта нормативного правового акта – три рабочих дня.

Криминологическая экспертиза действующего нормативного правового акта, принятого (изданного) до введения криминологической экспертизы, проводится в месячный срок.

Если на криминологическую экспертизу направлен проект нормативного правового акта, в отношении которого не предусмотрено проведение криминологической экспертизы, то экспертиза проводится в месячный срок.

Пунктом 14 Положения закреплено, что течение срока проведения криминологической экспертизы начинается на следующий день после получения Научно-практическим центром нормативного правового акта (его проекта) с необходимыми прилагаемыми материалами.

В Положении также закреплен «рабочий порядок» устранения рисков криминогенного характера (пункт 15 Положения): при выявлении в проекте нормативного правового акта недостатков, влекущих возникновение рисков криминогенного характера, устранение которых не требует существенной переработки положений проекта и последующего согласования с заинтересованными государственными органами и иными организациями, Научно-практический центр может не позднее последнего дня срока проведения криминологической экспертизы внести субъекту, направившему проект нормативного правового акта на криминологическую экспертизу, предложение о необходимости доработки проекта посредством внесения в рабочем порядке соответствующих изменений. При согласии с устранением имеющихся замечаний субъект, направивший проект нормативного правового акта на криминологическую экспертизу, осуществляет доработку проекта в течение пяти рабочих дней. Течение срока доработки начинается с рабочего дня, следующего за днем внесения Научно-практическим центром предложения о необходимости доработки проекта нормативного правового акта. Заключение криминологической экспертизы по доработанному проекту нормативного правового акта должно быть представлено не позднее трех рабочих дней со дня получения доработанного проекта Научно-практическим центром.

В пункте 17 Положения в числе оснований для отказа в проведении криминологической экспертизы указана возможность отзыва проекта

нормативного правового акта по инициативе субъекта, представившего его на криминологическую экспертизу.

В соответствии с Положением по результатам криминологической экспертизы составляется заключение, которое подлежит обязательному рассмотрению субъектом, направившим проект нормативного правового акта для проведения криминологической экспертизы. Также обязательному рассмотрению подлежит заключение криминологической экспертизы по нормативному правовому акту, принятому (изданному) до введения криминологической экспертизы. В случае, если по результатам криминологической экспертизы установлено наличие в проекте нормативного правового акта норм права, применение которых может повлечь возникновение рисков криминогенного характера, субъект, направивший проект нормативного правового акта для проведения криминологической экспертизы, осуществляет анализ заключения криминологической экспертизы и принимает решение об учете (неучете) выводов (их части), содержащихся в данном заключении.

При согласии с выводами (их частью), содержащимися в заключении криминологической экспертизы, субъектом, направившим проект нормативного правового акта для проведения криминологической экспертизы, осуществляется доработка проекта нормативного правового акта. При несогласии с выводами (их частью), содержащимися в заключении криминологической экспертизы, замечания и (или) предложения отражаются в таблице неучтенных замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта с мотивированным обоснованием по каждому из них, что не препятствует дальнейшему рассмотрению проекта нормативного правового акта нормотворческим органом (должностным лицом).

Представляет интерес рассмотрение заключения криминологической экспертизы по нормативному правовому акту, принятому (изданному) до введения криминологической экспертизы, в случае выявления в таком акте норм права, применение которых может повлечь или повлекло возникновение рисков криминогенного характера. При согласии с выводами экспертизы нормотворческий орган в двухмесячный срок организует подготовку в установленном порядке предложений об изменении либо прекращении действия этого нормативного правового акта, либо предусматривает такие изменения в рамках очередной корректировки нормативного правового акта.

В качестве успешных практик следует отметить:

1. Определение порядка исчисления сроков при проведении антикоррупционной экспертизы.

2. Установление срока подготовки предложений об изменении или прекращении действия нормативного правового акта в случае выявления в нем норм, содержащих риски криминогенного характера.

3. Возможность продления срока проведения экспертизы в случае, если объем проекта нормативного правового акта превышает 100 страниц.

Казахстан

Правилами проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 16.07.2020 № 451 «О некоторых вопросах проведения научной антикоррупционной экспертизы», установлено, что научная антикоррупционная экспертиза проводится на основании гражданско-правового договора, заключенного между Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции и научным учреждением или высшим учебным заведением, выступающим в качестве координатора проведения антикоррупционной экспертизы. Права и обязанности эксперта, осуществляющего научную антикоррупционную экспертизу, условия оплаты услуг эксперта, основания для расторжения договорных отношений определяются договором на проведение научной антикоррупционной экспертизы, заключенным между координатором и экспертом. Форма типового договора на проведение экспертизы утверждается Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции. При проведении научной антикоррупционной экспертизы эксперт руководствуется методическими рекомендациями по проведению научной антикоррупционной экспертизы, утвержденными Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции. Методические рекомендации по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов утверждены приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции от 21.08.2020 № 268 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов»⁶⁵.

Научная антикоррупционная экспертиза проекта нормативного правового акта проводится до его внесения на согласование в Министерство юстиции или его территориальные органы.

⁶⁵ Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции от 21.08.2020 № 268 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов». – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/60093?lang=ru> – Дата доступа: 12.08.2022.

Правилами проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов⁶⁶ также установлены сроки проведения экспертизы. Научная антикоррупционная экспертиза проводится в срок, не превышающий 15 рабочих дней со дня представления координатору проекта законодательного акта и материалов к нему, и в срок, не превышающий 10 рабочих дней со дня представления координатору проекта подзаконного нормативного правового акта и материалов к нему. При необходимости указанные сроки могут быть продлены до 5 рабочих дней с согласия разработчика, за исключением случаев, когда имеется поручение Президента Республики Казахстан, руководства Администрации Президента Республики Казахстан, Совета Безопасности Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан о необходимости ее проведения.

Правила предусматривают возможность проведения повторной антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта случае внесения концептуальных изменений и дополнений в проект нормативного правового акта, которая проводится экспертом или группой экспертов, осуществлявших первичную экспертизу проекта нормативного правового акта.

По результатам проведения научной антикоррупционной экспертизы проекта составляется заключение, которое носит рекомендательный характер. Заключение научной антикоррупционной экспертизы направляется разработчику, а также публикуется на официальном интернет-ресурсе координатора. В случае несогласия с рекомендациями экспертного заключения разработчик в течение 10 рабочих дней со дня получения экспертного заключения направляет координатору ответ с обоснованием причин несогласия. В случае, если заключение научной антикоррупционной экспертизы содержит рекомендации, не относящиеся к компетенции разработчика, то разработчик направляет их одновременно с проектом нормативного правового акта государственным органам, в компетенцию которых входит рассмотрение вопросов, затрагиваемых в экспертном заключении, для проработки и формирования соответствующей позиции. В течение 7 рабочих дней после получения заключения научной антикоррупционной экспертизы государственные органы, в компетенцию которых входит рассмотрение вопросов, затрагиваемых в экспертном заключении, обязаны принять меры по рассмотрению данных рекомендаций и представить соответствующую информацию разработчику.

⁶⁶ Правила проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 16.07.2020 № 451. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000451> . – Дата доступа: 08.08.2022.

Координатор проводит анализ поступающих писем разработчиков с аргументированными обоснованиями причин непринятия рекомендаций и ежеквартально в срок до 10 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, направляет итоги проведенного анализа Агентству Республики Казахстан по противодействию коррупции.

При внесении проекта нормативного правового акта на рассмотрение Правительства Республики Казахстан, органов юстиции разработчик прикладывает к проекту нормативного правового акта заключение научной антикоррупционной экспертизы и копию письма с аргументированными обоснованиями причин несогласия с рекомендациями экспертного заключения, направленного в адрес координатора.

Правилами закреплено, что эксперт или группа экспертов, подготовившие заключение научной антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта, сопровождают данный проект на всех стадиях до его принятия, независимо от согласия или несогласия разработчика с рекомендациями экспертов. Эксперт на любой стадии разработки и принятия проекта нормативного правового акта обосновывает согласующему государственному органу или органу принятия нормативного правового акта результаты проведенной по нему научной антикоррупционной экспертизы. При необходимости разработчик проводит консультационную встречу с экспертом или группой экспертов, подготовивших заключение научной антикоррупционной экспертизы к проекту нормативного правового акта.

К числу успешных практик следует отнести:

1. Возможность продления срока проведения антикоррупционной экспертизы.
2. Нормативно-правовое закрепление положения о том, что эксперт или группа экспертов, подготовившие заключение антикоррупционной экспертизы, обосновывают государственным органам результаты проведения экспертизы, а также участвуют в консультационных встречах.

Молдова

Согласно статье 28 Закона Республики Молдова от 25.05.2017 № 82 «О неподкупности» заключение антикоррупционной экспертизы представляет собой анализ рисков коррупции законодательного процесса, общий и детальный анализ рисков коррупции проекта и выводы. Антикоррупционная экспертиза проводится в срок 10 рабочих дней с момента передачи проекта Национальному центру по борьбе с коррупцией. В случае объемных или сложных проектов срок проведения их антикоррупционной экспертизы может быть продлен до 30 рабочих дней с уведомлением авторов.

Закон предусматривает возможность проведения повторной антикоррупционной экспертизы, если концепция проекта в новой редакции отличается от концепции проекта, ранее подвергавшегося экспертизе. В этом случае повторная антикоррупционная экспертиза проводится в срок не более 10 рабочих дней.

Автор может запросить проведение повторной антикоррупционной экспертизы в следующих случаях:

автор принял все замечания и рекомендации, изложенные в предыдущем заключении антикоррупционной экспертизы;

члены совместной рабочей группы по устранению разногласий по подвергнутому антикоррупционной экспертизе проекту, состоящей из представителей автора и Национального центра по борьбе с коррупцией, согласовали проект в новой редакции, в котором устранены факторы риска и риски коррупции, указанные в предыдущем заключении антикоррупционной экспертизы. В рабочей группе обсуждаются мнения обеих сторон с занесением в протокол аргументов и компромиссных решений;

подвергнутый антикоррупционной экспертизе проект не принят в течение года, а его автор считает, что за это время изменились обстоятельства его продвижения;

проект возвращен автору по причине начала новой legislatures после общих парламентских выборов, назначения нового Правительства или изменения руководства публичного субъекта–автора проекта.

Методология антикоррупционной экспертизы утверждается Коллегией Национального центра по борьбе с коррупцией. В ней, согласно Закону, устанавливаются задачи и этапы антикоррупционной экспертизы, описание типологии факторов риска, генерирующих риски коррупции, и детальная структура заключения антикоррупционной экспертизы. Методология опубликована на веб-странице Национального центра по борьбе с коррупцией (доступна на румынском языке⁶⁷).

Заключение антикоррупционной экспертизы, подписанное составившим его экспертом, направляется автору и публикуется на веб-странице Национального центра по борьбе с коррупцией.

К числу успешных практик следует отнести публикацию заключений антикоррупционной экспертизы на сайте Национального центра по борьбе с коррупцией.

⁶⁷Metodologie de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative. La Hotărârea Colegiului Centrului Național Anticorupție Nr.6 din 20.10.2017 – Режим доступа: https://www.cna.md/public/files/2017_metodol_rea/Method.efect.exp.antic._acte_normative.pdf. – Дата доступа: 14.08.2022.

Россия

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы органами прокуратуры установлен Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁶⁸ и приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы»⁶⁹.

В соответствии со статьей 9¹ Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. В пункте 3 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 указывается, что антикоррупционная экспертиза в соответствии с установленной компетенцией проводится органами прокуратуры в отношении нормативных правовых актов, принятых поднадзорными им федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами и организациями, органами местного самоуправления и их должностными лицами по вопросам, предусмотренным частью 2 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Согласно статье 9¹ Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Требование об изменении нормативного правового акта может

⁶⁸ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102014157> . – Дата доступа: 14.08.2022.

⁶⁹ Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы». – Режим доступа: <https://tulaws.ru/acts/Prikaz-Genprokuratury-Rossii-ot-28.12.2009-N-400/> . – Дата доступа: 14.08.2022.

быть отозвано прокурором до его рассмотрения соответствующими органом, организацией или должностным лицом.

Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано.

Приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 на прокуроров возложена обязанность осуществлять учет нормативных правовых актов, в отношении которых прокуратура осуществляет экспертизу, и вести реестр изученных актов, внесенных требований, а также результатов рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства заявлений прокурора. Кроме того, этим приказом предписывается продолжить практику информирования соответствующих органов и должностных лиц о наличии коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, в отношении которых прокуратура не осуществляет антикоррупционную экспертизу, а также в проектах нормативных правовых актов. Приказом также определено, что нормативные правовые акты подлежат изучению в соответствующих органах прокуратуры не позднее одного года со дня принятия, но при наличии оснований, в том числе по результатам анализа практики применения нормативного правового акта, прокурор проводит антикоррупционную экспертизу нормативного правового акта независимо от указанного срока. В приказе содержатся и иные положения о проведении органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которые определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и

проектов нормативных правовых актов. Этими правилами установлено, что антикоррупционная экспертиза проводится Министерством юстиции в отношении проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов при проведении правовой экспертизы, при государственной регистрации, при мониторинге их применения и внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (в зависимости от вида нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта). Результаты антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении Министерства юстиции по результатам правовой экспертизы либо в заключении Министерства юстиции по утвержденной форме. Правилами также закреплён порядок проведения независимой антикоррупционной экспертизы, в частности порядок опубликования проектов нормативных правовых актов для проведения экспертизы.

В соответствии с частью 4¹ статьи 4 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» заключения, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы органами, организациями, их должностными лицами (пункт 3 части 3 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ), носят обязательный характер: при выявлении коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также в уставах муниципальных образований и муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований указанные акты не подлежат государственной регистрации.

В остальных случаях заключения, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы, носят рекомендательный характер (часть 5 статьи 4 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ). Рекомендательный характер носят заключения независимой антикоррупционной экспертизы (пункт 7³ Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов).

Следует отметить, что в Российской Федерации разработаны и иные порядки проведения антикоррупционной экспертизы, например, правила и порядки проведения антикоррупционной экспертизы в государственных

органах, утверждаемые руководителями соответствующих государственных органов⁷⁰.

К числу успешных практик проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов возможно отнести следующие:

1. Возложение на прокуроров обязанности осуществлять учет нормативных правовых актов, в отношении которых прокуратура осуществляет экспертизу, и вести реестр изученных актов, внесенных требований, а также результатов рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства заявлений прокурора.

2. Практика информирования компетентных органов и должностных лиц о наличии коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, в отношении которых прокуратура не осуществляет антикоррупционную экспертизу, а также в проектах нормативных правовых актов.

Узбекистан

Положением о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, утвержденным Приказом Министра юстиции Республики Узбекистан от 24.02.2021 № 3287, определены следующие виды порядков проведения антикоррупционной экспертизы:

проектов нормативно-правовых актов (глава 2);

действующих нормативно-правовых актов (глава 3);

нормативно-правовых актов и их проектов независимыми и научными экспертами (глава 4¹).

Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов включает: проведение антикоррупционной экспертизы

⁷⁰ См., например: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 14.04.2022 № 138 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Министерства транспорта Российской Федерации». – Режим доступа:

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=1&a3value=&a6=&a6type=1&a6value=&a15=&a15type=1&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=&a8=&a8type=1&a1=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%EE%ED%ED%E0%FF+%FD%EA%F1%EF%E5%F0%F2%E8%E7%E0%0D%0A&a0=&a16=&a16type=1&a16value=&a17=&a17type=1&a17value=&a4=&a4type=1&a4value=&a23=&a23type=1&a23value=&textpres=&sort=7&x=74&y=19> . – Дата доступа: 14.08.2022; приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 22.07.2021 № 159 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной службы по финансовому мониторингу».

– Режим доступа:

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=1&a3value=&a6=&a6type=1&a6value=&a15=&a15type=1&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=&a8=&a8type=1&a1=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%EE%ED%ED%E0%FF+%FD%EA%F1%EF%E5%F0%F2%E8%E7%E0%0D%0A&a0=&a16=&a16type=1&a16value=&a17=&a17type=1&a17value=&a4=&a4type=1&a4value=&a23=&a23type=1&a23value=&textpres=&sort=7&x=74&y=19> . – Дата доступа: 14.08.2022.

разработчиком и заполнение чек-листа по результатам ее проведения; общественное обсуждение проекта и чек-листа; представление материалов в орган юстиции для проведения правовой экспертизы; проведение антикоррупционной экспертизы органом юстиции; внесение материалов в государственный орган, принимающий нормативно-правовой акт.

Проведение антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов может осуществляться на основе планов, так и на внеплановой основе, по собственной инициативе органа юстиции или на основании 1) поручения Администрации Президента Республики Узбекистан и Кабинета Министров; 2) планов работы органов юстиции; 3) обращений физических и юридических лиц; 4) предложений и рекомендаций субъектов общественного контроля; 5) результатов изучения публикаций и иных материалов, поступивших из средств массовой информации; 6) данных, полученных (выявленных) в процессе изучений, в том числе проведенных непосредственно с выездом на место.

По результатам проведения антикоррупционной экспертизы орган юстиции составляет заключение, а остальные субъекты – чек-лист либо заключение в зависимости от субъекта и основания проведения экспертизы.

Замечания по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы проектов носят обязательный характер и подлежат устранению при повторном внесении проекта для проведения правовой экспертизы. В случае выявления в ведомственных нормативно-правовых актах норм, содержащих коррупциогенные факторы, Министерство юстиции Республики Узбекистан отказывает в их государственной регистрации.

В качестве успешных практик могут быть выделены:

1. Проведение антикоррупционной экспертизы в два этапа (во-первых, разработчиком, иными субъектами; во-вторых, органом юстиции при поступлении проекта на правовую экспертизу).
2. Заполнение чек-листа по результатам проведения экспертизы отдельными субъектами и общественное обсуждение чек-листа.
3. Проведение антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов как на плановой, так и на внеплановой основе.
4. Обязательный характер выводов экспертизы, заключающийся в необходимости устранения коррупциогенных факторов.

Украина

В Украине существует несколько порядков проведения антикоррупционной экспертизы.

Рассмотрим вначале порядок проведения антикоррупционной экспертизы Министерством юстиции Украины. Согласно части 2 статьи 55 Закона Украины от 14.10.2014 № 1700-VII «О предотвращении коррупции» порядок проведения антикоррупционной экспертизы и обнародования ее результатов определяется Министерством юстиции Украины. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы утвержден пунктом 1 приказа Министерства юстиции Украины от 18.03.2015 № 383/5 «Некоторые вопросы проведения антикоррупционной экспертизы»⁷¹. Согласно Порядку проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденному этим приказом, выделяется несколько порядков проведения антикоррупционной экспертизы:

антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов;

антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации;

антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов.

Антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов осуществляется в отношении законов Украины, актов Президента Украины и Кабинета Министров Украины в следующих сферах: 1) прав и свобод человека и гражданина; 2) полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, лиц, уполномоченных на исполнение функций государства или местного самоуправления; 3) предоставления административных услуг; 4) распределения и расходования средств государственного бюджета и местных бюджетов; 5) конкурсных (тендерных) процедур.

Антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов проводится согласно ежегодному плану, утверждаемому Министерством юстиции Украины до 31 декабря. План проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов на соответствующий год составляется структурным подразделением, к полномочиям которого отнесено проведение антикоррупционной экспертизы, на основании предложений, обоснованных необходимостью проведения антикоррупционной экспертизы, которые подаются структурными подразделениями аппарата Министерства юстиции и формируются с учетом поступивших предложений различных субъектов, в том числе предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности и граждан. В случае поступления дополнительных предложений, обоснованных

⁷¹ Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: Наказ, Міністерство юстиції України, 18.03.2015 № 383/5. – Режим доступа: <http://iplex.com.ua/web/doc-view/index.html?vers=15.1&external=1660049098409>. – Дата доступа: 15.08.2022.

необходимостью проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденный ежегодный план подлежит корректировке.

Для осуществления антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов Министерство юстиции может привлекать в установленном порядке специалистов государственных органов, других предприятий, учреждений, организаций, а также экспертов международных организаций, представителей общественных объединений (по согласию).

По результатам антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта Министерство юстиции готовит заключение антикоррупционной экспертизы и направляет его на рассмотрение Кабинета Министров Украины. Результаты антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов в течение десяти календарных дней обнародуются на официальном веб-сайте Министерства юстиции.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов государственных органов, нормативные правовые акты которых подлежат государственной регистрации, осуществляется при регистрации структурными подразделениями аппарата и территориальных органов Министерства юстиции, ответственными за проведение государственной регистрации нормативно-правовых актов.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативно-правовых актов проводится как составная часть их правовой экспертизы структурными подразделениями аппарата Министерства юстиции, к полномочиям которых отнесено проведение правовой экспертизы. Результаты проведения антикоррупционной экспертизы проекта нормативно-правового акта отражаются в заключении Министерства юстиции по результатам его правовой экспертизы, в котором делается общий вывод относительно наличия коррупциогенных факторов и представляются предложения по возможным путям доработки проекта нормативно-правового акта в случае их выявления.

Далее рассмотрим порядок проведения антикоррупционной экспертизы Национальным агентством по предотвращению коррупции, утвержденный пунктом 1 приказа Национального агентства по предотвращению коррупции от 29.07.2020 № 325/20⁷². Порядок определяет процедуру проведения Национальным агентством по предотвращению коррупции антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов,

⁷² Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: Національне агентство з питань запобігання корупції, наказ, 29.07.2020 № 325/20. – Режим доступа: <http://iplex.com.ua/web/doc-view/index.html?vers=15.1&external=1660048940290> . – Дата доступа: 15.08.2022.

вносимых на рассмотрение Верховной Рады Украины или Кабинета Министров Украины.

Согласно указанному порядку Национальное агентство по предотвращению коррупции осуществляет мониторинг актов законодательства, проектов актов, внесенных на рассмотрение Верховной Рады Украины или Кабинета Министров Украины, с целью выявления в них коррупциогенных норм. В случае выявления по результатам мониторинга проектов актов, внесенных на рассмотрение Верховной Рады Украины или Кабинета Министров Украины, коррупциогенных норм Национальное агентство проводит антикоррупционную экспертизу таких проектов актов.

Национальное агентство информирует соответствующий комитет Верховной Рады Украины или Кабинет Министров Украины о проведении антикоррупционной экспертизы соответствующего проекта акта, что является основанием для остановки процедуры рассмотрения или принятия, но на срок не более 10 календарных дней. Днем начала срока проведения антикоррупционной экспертизы проекта акта считается следующий календарный день за днем такого информирования. Антикоррупционная экспертиза проекта акта должна быть завершена в срок не более 10 календарных дней со дня начала срока ее проведения. К проведению антикоррупционной экспертизы проектов актов привлекаются представители Общественного совета при Национальном агентстве, который предоставляет обоснованные предложения Национальному агентству не позднее чем за 4 календарных дня до истечения срока проведения антикоррупционной экспертизы проекта акта. Представленные Общественным советом предложения рассматриваются при подготовке выводов антикоррупционной экспертизы Национального агентства. К проведению антикоррупционной экспертизы проектов актов Национальное агентство может привлекать специалистов государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, а также экспертов международных организаций, представителей общественных объединений с их согласия. Заключение антикоррупционной экспертизы обнародуется в течение 5 дней после его подписания на официальном вебсайте Национального агентства.

Единого порядка проведения общественной антикоррупционной не имеется. Такой порядок может быть утвержден местными органами самоуправления либо разработан общественными организациями и пр.⁷³

⁷³ См., например: Як провести громадську антикорупційну експертизу? Методичні рекомендації за заг. ред. О.С. Хмари. – 2013. – Режим доступа: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/guidelines.pdf>. – Дата доступа: 15.08.2022; Громадська експертиза – новий інструмент залучення громадськості в Троїцькій громаді: Троїцька територіальна громада – Режим доступа:

Согласно части 8 статьи 55 Закона Украины от 14.10.2014 № 1700-VII «О предотвращении коррупции» результаты антикоррупционной экспертизы, в том числе общественной, подлежат обязательному рассмотрению субъектом издания (принятия) соответствующего акта, его правопреемником или субъектом, к которому перешли соответствующие нормотворческие полномочия в данной сфере. В соответствии с частью 6 статьи 55 Закона Украины от 14.10.2014 № 1700-VII результаты антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов в случае выявления факторов, которые способствуют или могут способствовать совершению коррупционных правонарушений, подлежат обязательному обнародованию на официальном веб-сайте органа, проводившего соответствующую экспертизу.

К числу успешных практик возможно отнести следующие:

1. Возможность корректировки плана проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов;
2. Опубликование заключений антикоррупционной экспертизы в случае выявления коррупциогенных факторов;
3. Возможность привлечения к проведению антикоррупционной экспертизы специалистов государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, а также экспертов международных организаций, представителей общественных объединений;
4. Возможность проведения общественной антикоррупционной экспертизы как проектов нормативных правовых актов, так и действующих нормативных правовых актов.

ГЛАВА 2

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

2.1. Общая характеристика методики проведения антикоррупционной экспертизы в международных документах СНГ

Одним из ключевых элементов, обеспечивающих эффективность проведения антикоррупционной экспертизы как проектов нормативных правовых актов, так и действующего законодательства, является методика выявления и устранения коррупциогенных факторов. Изучение правового регулирования антикоррупционной экспертизы в зарубежных странах показывает, что во многих странах методики проведения антикоррупционной экспертизы приняты в виде нормативных правовых актов. Также имеются рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы, разработанные в рамках СНГ.

В рамках СНГ приняты Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁷⁴, которые являются приложением к постановлению МПА СНГ от 23.11.2012 № 38-18.

Методические рекомендации по выявлению коррупциогенных факторов можно встретить в пункте 2 раздела 3 Рекомендаций «Требования к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». В этом пункте указывается, что эффективность антикоррупционной экспертизы может быть достигнута посредством анализа всех норм и положений нормативного правового акта на предмет выявления всех коррупциогенных факторов, перечень которых предусмотрен законодательством об антикоррупционной экспертизе. В пункте 3 раздела 3 Рекомендаций содержится методическое требование о том, что *в случае выявления коррупциогенного фактора следует составлять прогноз возможности совершения коррупционных правонарушений при реализации нормы или положения нормативного правового акта.*

В разделе 4 Рекомендаций «Признаки коррупциогенных факторов и способы их выявления» содержится название коррупциогенных факторов, краткое их описание и признаки, указывающие на их наличие. Например,

⁷⁴ Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. – Режим доступа: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/342.pdf>. – Дата доступа: 15.08.2022.

следующим образом выглядит описание такого фактора, как наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права:

«а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых 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 (не исчерпывающих) перечней документов, подаваемых заявителем, или оснований для отказа ему, использование субъективно-оценочных формулировок оснований для отказа в реализации права и т. д.».

В разделе 5 Рекомендаций «Содержание работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» указано, что при проведении антикоррупционной экспертизы используются различные методы: системный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический методы и пр.

В этом же разделе описывается последовательность действий, которые необходимо совершить эксперту: 1) соотнесение юридической силы нормативных правовых актов одного уровня; 2) проверка правильности определения компетенции государственных органов и должностных лиц; 3) проверка соблюдения баланса интересов (т. е. отсутствия в проекте нормативного правового акта необоснованного превалирования интересов отдельных групп и лиц, а также ущемления прав иных групп и лиц); 4) установление фактов проведения консультационных процедур при подготовке проекта нормативного правового акта; 5) оценка наличия (отсутствия) свободного доступа к информации о разработке проекта нормативного правового акта; 6) оценка соблюдения порядка принятия нормативного правового акта; 7) проверка нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта на юридико-лингвистическую неопределенность; 8) подготовка рекомендаций по устранению выявленных коррупциогенных факторов и коррекции норм, их содержащих (рекомендации по устранению выявленных коррупциогенных факторов могут быть сформулированы либо как редакция нормы, исключая коррупциогенные факторы, либо как предложение возможных путей нейтрализации коррупциогенного фактора.).

2.2. Общая характеристика методики выявления и устранения коррупциогенных факторов в законодательстве некоторых зарубежных государств

Казахстан

Методические рекомендации по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов утверждены приказом Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции от 21.08.2020 № 268⁷⁵.

В соответствии с пунктом 4 Методических рекомендаций проекты нормативных правовых актов распределяются между экспертами равномерно и в соответствии со специализацией экспертов. Координатор, которым является научное учреждение или высшее учебное заведение, на которое возлагается координация проведения научной антикоррупционной экспертизы, учитывает также сложность и объем проектов нормативных правовых актов при распределении их между экспертами. Антикоррупционная экспертиза может поручаться группе экспертов с назначением эксперта, ответственного за распределение поручений по проведению экспертизы и проверку работы других экспертов группы. В главе 2 Методических рекомендаций указаны действия, которые должен выполнить эксперт при проведении антикоррупционной экспертизы. В процессе подготовки к проведению антикоррупционной экспертизы эксперт анализирует законодательство, касающееся проекта нормативного правового акта; концепцию проекта закона; пояснительную записку; текст проекта нормативного правового акта; сравнительную таблицу к проекту нормативного правового акта при внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты; другую доступную информацию касательно проекта нормативного правового акта.

Далее в главе 2 Методических рекомендаций раскрывается, на какие аспекты эксперт обращает внимание при анализе каждого из документов. Так, в главе 2 указано, что эксперт:

изучает предлагаемую для нормативно-правового регулирования сферу общественных отношений (действующие нормы права нормативного правового акта, подлежащие изменению (дополнению, исключению, отмене), смежные нормативные правовые акты сферы общественных отношений, на

⁷⁵ Методические рекомендации по проведению научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, утв. приказом Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции от 21.08.2020 № 268. – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/60093?lang=ru>. – Дата доступа: 15.08.2022.

урегулирование которых направлен проект нового нормативного правового акта);

осуществляет предварительное изучение законодательства, касающегося проекта нормативного правового акта (в целях сопоставления (сравнения) действующей нормативно-регламентированной ситуации с ситуацией, предлагаемой проектом нормативного правового акта, и прогнозирования последствий его принятия);

проводит изучение концепции проекта закона, пояснительной записки к проекту нормативного правового акта, текста проекта нормативного правового акта (для установления цели принятия проекта нормативного правового акта; достаточности и обоснованности аргументов для решений, предлагаемых проектом нормативного правового акта; намерений разработчика; например, эксперт выявляет цель, указанную в концепции проекта закона, пояснительной записке, сравнивает с целями и задачами, указанными в тексте проекта нормативного правового акта, и устанавливает качественные отличия);

устанавливает наиболее важные положения с точки зрения общественного интереса и проверяет концепцию проекта закона, пояснительную записку на наличие достаточных и действительных обоснований для поддержки решений, предлагаемых проектом нормативного правового акта, а также устанавливает нормы, не имеющие достаточного обоснования;

анализирует проект нормативного правового акта в целях установления умысла разработчика скрыть, пролоббировать недостаточно обоснованный проект нормативного правового акта или ввести общественность в заблуждение относительно своих истинных намерений, в частности обращает особое внимание на согласование проекта нормативного правового акта с другими нормативными правовыми актами или международными договорами; создание новых субъектов или наделение государственных органов, местных представительных и исполнительных органов, должностных лиц новыми дополнительными функциями, полномочиями; изменение действующей формулировки полномочий указанных субъектов; наличие субъектов, которые могут извлечь выгоду от принятия проекта нормативного правового акта и способы извлечения такой выгоды; наличие субъектов, на которых может повлиять проект нормативного правового акта и формы такого влияния; финансовое обоснование проекта нормативного правового акта;

изучает текст проекта нормативного правового акта на предмет наличия неоднозначной интерпретации положений проекта нормативного правового акта; видов выгод, которые может получить заинтересованное лицо от

выгодной интерпретации положений проекта нормативного правового акта и пр.

Также в процессе антикоррупционной экспертизы эксперт, согласно главе 2 Методических рекомендаций, определяет факторы коррупционных рисков (их перечень и описание содержатся в приложении к Методическим рекомендациям, перечень не является исчерпывающим), которые могут способствовать совершению коррупционных правонарушений при применении коррупциогенной нормы проекта нормативного правового акта.

Например, такой фактор коррупционного риска, как «ошибочные отсылочные и бланкетные нормы» описан в приложении к Методическим рекомендациям следующим образом:

«Фактором коррупционных рисков является наличие ошибочных отсылочных и бланкетных норм в проекте нормативного правового акта:

1) содержащих неясную либо допускающую широкое (двойное) толкование ссылку на другие нормы в этом же проекте нормативного правового акта;

2) содержащих неясную либо допускающую широкое (двойное) толкование ссылку на другие положения другого нормативного правового акта;

3) приводящих к принятию подзаконных актов, являющихся компетенцией должностного лица и/или государственного органа, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Примерами таких факторов коррупционных рисков являются выражения «в соответствии с настоящим законом», «в установленном порядке», «законодательство в данной области», «специальное законодательство», «будут установлены должностным лицом/уполномоченным органом» и т.д.».

В процессе проведения антикоррупционной экспертизы эксперт может изучать любые не запрещенные законом источники информации: данные органов правовой статистики; обращения физических и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции; сведения неправительственных и международных организаций; данные социологических опросов по вопросам противодействия коррупции; публикации в средствах массовой информации и пр.

Россия

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов утверждена

постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96⁷⁶. Методика применяется при проведении антикоррупционной экспертизы прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами, организациями и их должностными лицами, а также независимыми экспертами, получившими аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы. В Методике содержится указание на то, что необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта. Кроме того, в Методике содержится перечень коррупциогенных факторов и краткое их описание.

Узбекистан

Методика выявления коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах и их проектах, которая содержится в приложении к Положению о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, утвержденному приказом Министра юстиции Республики Узбекистан от 24.02.2021 № 3287, предлагает иной подход к выявлению и устранению коррупциогенных факторов. В Методике указывается название коррупциогенного фактора, например, «Неопределенность полномочий». К этому коррупциогенному фактору предлагается описание возможных форм его проявления, например:

«В некоторых случаях невозможно определить по тексту нормативно-правового акта государственный орган, ответственный за исполнение задачи или поручения.

Это делается государственным органом для того, чтобы показать, что государственным органом осуществляется определенное действие, в котором он не заинтересован, а на практике данное действие не исполняется.

Вместе с тем, ответственными за исполнение поручения определяются несколько организаций.

Поскольку объем полномочий этих организаций четко не определен, они могут возлагать исполнение поручения друг на друга. В результате исполнение поручения не обеспечивается в достаточной степени.»

⁷⁶ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=1&a3value=&a6=102000066&a6type=1&a6value=%CF%F0%E0%E2%E8%F2%E5%EB%FC%F1%F2%E2%EE&a15=&a15type=1&a15value=&a7type=1&a7from=&a7to=&a7date=&a8=&a8type=1&a1=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%EE%ED%ED%E0%FF+%FD%EA%F1%EF%E5%F0%F2%E8%E7%E0%0D%0A&a0=&a16=&a16type=1&a16value=&a17=&a17type=1&a17value=&a4=&a4type=1&a4value=&a23=&a23type=1&a23value=&textpres=&sort=7&x=52&y=10>. – Дата доступа: 16.08.2022.

Затем приводятся: пример коррупциогенного фактора, проблема, которая возникает вследствие его наличия в нормативном правовом акте (проекте) и возможные варианты устранения:

«Пример: нормативно-правовой акт: исполнение настоящего Закона обеспечивается соответствующим министерством.

Проблема: из-за невозможности определить министерство, ответственное за исполнение, государственные органы могут действовать в своих интересах.

Решение № 1: нормативно-правовой акт: исполнение настоящего Закона обеспечивает государственный орган, установленный статьей 13 Закона «Об электронном правительстве».

Решение № 2: нормативно-правовой акт: исполнение настоящего Закона возлагается на Министерство по развитию информационных технологий и коммуникаций.».

Украина

С точки зрения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов представляет интерес Методология, утвержденная приказом Министерства юстиции Украины от 24.04.2017 № 1395/5⁷⁷, поскольку в соответствии с этой Методологией в том числе осуществляется антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов. Согласно пункту 1.1. Методологии ей определяются типовые виды, критерии и способы оценки, а также способы выявления и устранения коррупциогенных факторов в нормативно-правовых актах и проектах нормативно-правовых актов.

В целях выявления коррупциогенных факторов используются индикаторы коррупциогенности, указанные в Методологии. При этом в пункте 1.13 Методологии отмечается, что коррупциогенные факторы взаимосвязаны между собой, поэтому один и тот же индикатор коррупциогенности может свидетельствовать о наличии различных коррупциогенных факторов. В таких случаях оценка нормативного предписания, в котором установлен индикатор, осуществляется по отношению к каждому коррупциогенному фактору, к которому он может быть отнесен.

Методология включает в себя методики выявления и устранения каждого из коррупциогенных факторов. Рассмотрим методику на примере коррупциогенного фактора «нечеткое определение функций, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти и местного

⁷⁷ Методологія проведення антикорупційної експертизи, Затверджено: Наказ Міністерства юстиції України, 24.04.2017 № 1395/5. – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8>. – Дата доступа: 16.08.2022.

самоуправления, лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления».

Методика включает в себя следующие подразделы применительно к каждому коррупциогенному фактору: «Понятие коррупциогенного фактора и способы его выявления», «Критерии и способы оценки коррупциогенного фактора», «Способы устранения коррупциогенного фактора».

В подразделе «Понятие коррупциогенного фактора и способы его выявления» *дается определение коррупциогенного фактора*. В частности, указывается, что под этим коррупциогенным фактором следует понимать ненадлежащее определение в нормативно-правовом акте, проекте нормативно-правового акта функций, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, следствием чего может быть неоправданное установление, чрезмерное расширение дискреционных полномочий, создание условий для возникновения потенциального или реального конфликта интересов и возможностей злоупотребления предоставленными им полномочиями.

Далее приводится *перечень возможных проявлений каждого из последствий коррупциогенного фактора*, а именно:

1) наличие дискреционных полномочий, не обусловленных спецификой общественных отношений, регулируемых нормативно-правовым актом, предполагаемых к урегулированию проектом нормативно-правового акта или отсутствие юридических средств, которые могут обеспечить применение дискреционных полномочий в объеме и в целях, для которой эти полномочия предоставлены лицу, уполномоченному на выполнение функций государства или местного самоуправления:

а) установление или расширение дискреционных полномочий в административных процедурах, которые, наоборот, требуют четкого определения компетенции органа (лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления);

б) превышение предела дискреционных полномочий, то есть нормативно-правовой акт, проект нормативно-правового акта или связанные с ним другие акты не содержат юридических средств, позволяющих обеспечить использование дискреционных полномочий в четко определенном объеме, необходимом для надлежащего исполнения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, своих прав и обязанностей в целях, для достижения которых они были предоставлены;

в) невозможность в связи со способом изложения дискреционных полномочий определить их объем, а следовательно – установить факт превышения границ административного усмотрения;

2) неурегулированность процедуры разрешения потенциального или реального конфликта интересов, в случае возможности его возникновения и т. д.

Затем, в пункте 2.3 Методологии перечислены *индикаторы коррупциогенного фактора*, к которым отнесены: 1) невозможность установления ответственного лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, которое наделено правом осуществлять ту или иную функцию, выполнять закрепленные нормативно-правовым актом, проектом нормативно-правового акта обязанности и права; 2) неопределенность специальных ограничений, связанных с исполнением установленных полномочий; 3) отсутствие четких критериев оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности; и др.

После этого в пункте 2.4 Методологии определяется *последовательность действий, которые должен выполнить эксперт для установления наличия коррупциогенного фактора* в проекте нормативного правового акта или действующем нормативном правовом акте.

Во-первых, предлагается установить нормативно-правовое предписание, устанавливающее дискреционные полномочия. Для этого в Методологии указываются *признаки дискреционных полномочий*. В частности указывается, что дискреционные полномочия имеют следующие признаки: 1) позволяют органу (лицу, уполномоченному на выполнение функций государства или местного самоуправления) по своему усмотрению оценивать юридический факт (фактический состав), в результате чего могут возникать, изменяться или прекращаться правоотношения; 2) разрешают по своему усмотрению выбирать одну из нескольких предложенных в нормативно-правовом акте, проекте нормативно-правового акта форм реагирования на этот юридический факт; 3) предоставляют возможность органу (лицу, уполномоченному на выполнение функций государства или местного самоуправления) по своему усмотрению выбирать меру публично-правового влияния в отношении физических и юридических лиц, его вид, размер, способ реализации; и др.

В Методологии также перечисляются *факторы, от которых зависят виды и объем дискреционных полномочий, а также порядок их закрепления*: сферы общественных отношений, регулируемые нормативно-правовым актом, предлагаемые к урегулированию проектом нормативно-правового акта;

характер правовых отношений, в пределах которых реализуются полномочия (охранные или регулятивные, материальные или процессуальные); вид органа (уровень лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления), реализующего дискреционные полномочия; и пр.

Далее в Методологии названы *способы закрепления дискреционных полномочий*: 1) посредством оценочных понятий, например: «при наличии уважительных причин орган вправе предоставить...», «в исключительных случаях лицо, уполномоченное на выполнение функций государства или местного самоуправления, может разрешить...», «решение может быть принято, если это не противоречит общественным интересам...» и т.п.; 2) путем перечисления видов решений, принимаемых органом (лицом, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления), не указывая оснований для принятия того или иного решения или путем частичного определения таких оснований; и др.

Во-вторых, предлагается обратить внимание на определенные элементы нормативного правового акта (проекта), а именно: 1) наличие или отсутствие указаний на субъект (орган, лицо, уполномоченное на выполнение функций государства или местного самоуправления), принимающее управленческое решение, выдающее правоприменительный акт, совершающее юридически значимые действия; 2) виды принимаемых управленческих решений, их количество, возможность выбора одного из предусмотренных в нормативно-правовом акте, проекте нормативно-правового акта решений: а) отсутствие разграничения промежуточных (процессуальных) и конечных решений, если предполагается принятие и тех и других; б) неопределенность процессуальной формы принятия управленческого решения; и иные элементы.

В подразделе «Критерии и способы оценки коррупциогенного фактора» эксперту предлагается ответить на вопросы, которые позволят оценить выявленные индикаторы коррупциогенного фактора: 1) предоставляет ли нормативно-правовой акт, проект нормативно-правового акта возможность определить ответственное лицо, уполномоченное на выполнение функций государства или местного самоуправления, наделенное правом выполнять ту или иную управленческую функцию; 2) содержатся ли в нормативно-правовом акте, проекте нормативно-правового акта специальные ограничения, запреты и обязанности, адресованные лицу, уполномоченному на выполнение функций государства или местного самоуправления, предназначенные для обеспечения выполнения той или иной управленческой функции; 3) установлены ли критерии оценки деятельности лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, с точки зрения его эффективности и результативности; и др.

Далее в Методологии закреплено, что оценка дискреционных полномочий осуществляется одновременно с их выявлением. При выявлении в нормативном правовом акте (проекте) дискреционных полномочий эксперту предлагается оценить: 1) допустимость использования дискреционных полномочий в данной сфере общественных отношений; 2) отсутствие превышения пределов дискреционных полномочий; 3) наличие в нормативно-правовом акте, анализируемом проекте нормативно-правового акта или связанных с ним других нормативно-правовых актах юридических, организационных, информационных средств, обеспечивающих использование выявленных дискреционных полномочий в четко определенном объеме или в точном соответствии цели и задачи нормативно-правового акта, проекта нормативно-правового акта.

В Методологии указывается, что эксперт должен выяснить ряд обстоятельств: 1) на каких правовых нормах основываются дискреционные полномочия: а) соответствуют ли дискреционные полномочия нормам Конституции Украины, актам высшей юридической силы; б) предусмотрена ли возможность установления дискреционных полномочий нормативно-правовым актом, имеющим высшую юридическую силу; 2) являются ли дискреционные полномочия необходимыми в нормативно-правовом акте, проекте нормативно-правового акта: а) предоставляются ли дискреционные полномочия в целях максимального учета особенностей урегулированных общественных отношений; б) возможно ли избежать использования в нормативно-правовом акте, проекте нормативно-правового акта дискреционных полномочий и не приведет ли это к снижению эффективности правоприменительной деятельности; в) соответствует ли объем предоставленных дискреционных полномочий характеру общественных отношений, в рамках которых они реализуются, и статуса органа (лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления), реализующего эти полномочия; 3) какие негативные правовые последствия могут возникнуть при злоупотреблении дискреционными полномочиями: а) не сделает ли это невозможным или существенно обременяющим реализацию субъективных прав физических и юридических лиц; б) не приведет ли это к возможности свободного толкования органом (лицом, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления) порядка реализации своих собственных полномочий; в) не приведет ли это к промедлению с принятием законного управленческого решения; г) не приведет ли это к возникновению у физических и юридических лиц дополнительных правовых или организационных обременений.

В Методологии указывается, что если установлено, что закрепление дискреционных полномочий не приведет к негативным последствиям, то следует сделать вывод об отсутствии коррупционного фактора. Также содержится положение о том, что оценка условий, оснований, а также формы закрепления дискреционных полномочий могут изменяться в зависимости от сферы правового регулирования и приводятся факторы, которые необходимо учитывать (например, отношения между органами государственной власти, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами, с другой стороны, влекут более жесткие требования к механизму использования дискреционных полномочий и др.).

Как отмечается в Методологии, при оценке коррупционности закрепленных ненадлежащим образом полномочий лицо, проводящее экспертизу, должно учитывать такой критерий как сочетание дискреционного полномочия с реализацией определенного вида субъективных прав физических и юридических лиц, например: 1) сочетание дискреционного полномочия с предоставлением организационной помощи юридическим лицам, физическим лицам – предпринимателям и гражданам; 2) сочетание дискреционного полномочия с правовым обеспечением неимущественных прав юридических лиц, физических лиц – предпринимателей и граждан; 3) сочетание дискреционного полномочия с применением в отношении физических и юридических лиц мер государственного принуждения, непосредственно не связанных с выплатой финансовых средств; и др.

В подразделе «Способы устранения коррупционного фактора» определены способы устранения рассматриваемого коррупционного фактора, которые учитывают его специфику: 1) включение норм, позволяющих определить лиц, ответственных за выполнение той или иной государственной функции или предоставление административной услуги, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления; 2) установление для лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, дополнительных запретов, ограничений или обязанностей; и др.

Затем в указанном подразделе Методологии приводятся рекомендации о критериях для избрания того или иного способа устранения коррупционного фактора (исключения нормы, ограничении объема дискреционных полномочий, усовершенствовании юридической процедуры деятельности органа). Например, предложение об исключении нормы вносится в том случае, когда лицо, проводящее экспертизу, установит, что использование дискреционных полномочий безосновательно с точки зрения создания условий для обеспечения эффективной деятельности органов государственной

власти и местного самоуправления или вследствие допущенных субъектом правотворчества юридико-технических ошибок и др. Если исключение дискреционных полномочий невозможно, то одним из способов устранения дискреционных полномочий может быть ограничение их объема, к примеру, посредством уменьшения видов решений, которые орган вправе принимать по своему усмотрению, установления сроков принятия решений, введения обязанности указания мотивов применения соответствующих полномочий и др.

2.3. Основные элементы методики проведения антикоррупционной экспертизы

Обобщая изложенное выше, следует привести некоторые обобщенные положения, касающиеся основных элементов методики проведения антикоррупционной экспертизы, в том числе действующего законодательства (как видно из проведенного анализа существенных различий в организации и проведении методики антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов и их проектов не так уж много).

Целесообразно, чтобы структура методики проведения антикоррупционной экспертизы охватывала организационные и методические аспекты.

Кроме того, некоторые положения методики проведения нормативных правовых актов в настоящее время не являются устоявшимися или не носят исчерпывающего характера. Следует также учитывать изменчивость форм проявления коррупции; адаптацию действий лиц, совершающих коррупционные проявления, к меняющимся нормативно-правовым требованиям; изменение практики правоприменения нормативных правовых актов и другие обстоятельства, в том числе появление новых, ранее не известных правовых механизмов и стандартов противодействия коррупции. В этой связи информацию об индикаторах, указывающих на наличие коррупциогенных факторов, о способах устранения коррупциогенных факторов, новых коррупциогенных факторах, вопросах, которые позволяют установить и оценить наличие коррупциогенных факторов, а также некоторую иную информацию возможно накапливать на систематической основе в соответствующих базах данных, обобщать и вносить предложения по изменению и дополнению методики.

В общих чертах, примерные элементы методики проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов (возможно использование такой же структуры методики применительно к

проектам нормативных правовых актов) могли бы выглядеть следующим образом⁷⁸:

Организационные положения:

порядок отбора действующих нормативных актов для проведения экспертизы (порядок формирования плана проведения экспертизы; порядок сбора предложений заинтересованных органов; порядок определения нормативных актов, подлежащих экспертизе в первоочередном порядке; основания проведения экспертизы во внеплановом порядке; основания, при которых антикоррупционная экспертиза действующего нормативного правового акта проводится во внеплановом порядке или повторно (через определенный период или при наступлении определенных событий));

установление специализации экспертов (по отраслям правового регулирования, по субъекту нормотворчества, по территориальному признаку, по сложности проведения экспертиз и пр.);

порядок распределения экспертиз между экспертами;

порядок проведения экспертизы группой экспертов (порядок включения экспертов в группу, распределения обязанностей между экспертами; определения руководителя экспертной группы и его прав и обязанностей);

порядок определения и продления сроков проведения экспертизы (в том числе объемных законов);

перечень документов и сведений, которые могут изучаться (запрашиваться) при проведении экспертизы (текст нормативного правового акта; документы, сопровождающие принятие нормативного правового акта; законодательство, касающееся нормативного правового акта; смежное законодательство; результаты общественных обсуждений; статистические данные; обращения физических и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции; сведения неправительственных и международных организаций; данные социологических опросов по вопросам противодействия коррупции; публикации в средствах массовой информации, результаты оценки регулятивного воздействия, общественных обсуждений, заключения международных и неправительственных организаций и др.);

порядок получения информации, необходимой для проведения экспертизы, в том числе получения информации о коррупционных рисках, выявленных на стадии разработки и принятия нормативного правового акта;

⁷⁸ Далее приводятся некоторые обобщенные положения, которые носят примерный характер, об элементах методики проведения антикоррупционной экспертизы, проанализированных в настоящем Руководстве, и которые могут служить ориентиром при разработке и совершенствовании существующих методик проведения антикоррупционной экспертизы, в том числе в отношении действующих нормативных правовых актов.

процедура взаимодействия с другими субъектами антикоррупционной экспертизы;

процедура получения информации о возможном наличии коррупциогенных факторов, которая выявлена в ходе проведения проверок исполнения законодательства органами прокуратуры, другими контролирующими органами, а также информации о возможной связи причин и условий совершения коррупционных преступлений и правонарушений, полученной следственными органами;

порядок оформления и подписания заключения антикоррупционной экспертизы (ее возможного опубликования);

порядок направления предложений об устранении или минимизации влияния коррупциогенных факторов нормотворческим органам для принятия мер;

порядок направления информации (принятия мер прокурорского реагирования) о выявленных в ходе проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенных факторах в нормативных правовых актах, их проектах, проведение экспертизы в отношении которых не относится к компетенции органов прокуратуры.

Методические положения:

1) Коррупциогенные факторы:

определение коррупциогенного фактора;

перечень коррупциогенных факторов (содержаний название и краткое описание каждого из коррупциогенных факторов);

2) Методы проведения экспертизы:

общие рекомендации о необходимости проведения экспертизы каждого положения проекта нормативного правового акта (правовой нормы, правовой конструкции, системы взаимосвязанных правовых предписаний), об изучении нормативного правового акта в системе правового регулирования соответствующих вопросов;

возможность использования общенаучных методов и методов, принятых в юридической науке при проведении антикоррупционной экспертизы (системный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, историко-правовой, формально-юридический методы и пр.);

3) Действия, которые целесообразно совершить эксперту:

оценка соблюдения порядка принятия нормативного правового акта;

установление цели принятия нормативного правового акта;

определение намерений разработчика;

сопоставление целей и задач, указанных в пояснительной записке, с целями и задачами, которые указаны и реализуются в тексте нормативного правового акта;

оценка наличия (отсутствия) свободного доступа к информации о разработке проекта нормативного правового акта;

установление фактов проведения консультационных и согласительных процедур при подготовке проекта нормативного правового акта;

установление факта выявления и не устранения коррупциогенных факторов в процессе антикоррупционной экспертизы на стадии разработки нормативного правового акта;

определение общественного интереса в сфере регулирования нормативного правового акта;

проверка согласованности нормативного правового акта с другими нормативными правовыми актами и международными договорами;

определение норм, не имеющих достаточного обоснования, вызывающих проблемы в правоприменительной практике;

определение субъектов, которые могут извлечь выгоду из принятия проекта нормативного правового акта и способы извлечения такой выгоды;

определение субъектов, на которых может повлиять (влияет) нормативный правовой акт и формы такого влияния;

проверка соблюдения баланса интересов;

проверка наличия фактов лоббирования со стороны разработчика нормативного правового акта;

установление результатов оценки регулятивного воздействия;

оценка финансового обоснования (наличия необходимых ресурсов);

выявление индикаторов коррупциогенных факторов;

установление положений нормативного правового акта, содержащих коррупциогенные факторы, обоснование наличия коррупциогенных факторов;

определение наличия (отсутствия) аналогичного коррупциогенного фактора в актах высшей, равной и низшей юридической силы;

оценка последствий наличия коррупциогенного фактора и степени его коррупциогенности (форм и видов коррупции, которые с ним связаны) и др.

4) Подготовка рекомендаций по устранению или минимизации выявленных коррупциогенных факторов:

определение существующих способов устранения или минимизации воздействия коррупциогенных факторов (в том числе специфических для конкретного фактора);

оценка критериев и аргументов в пользу (против) применения каждого из способов;

выбор оптимального способа устранения или минимизации коррупциогенных факторов;

определение органа, компетентного устранить коррупциогенный фактор;

оформление рекомендаций по устранению или минимизации коррупциогенного фактора (в виде редакции норм или абстрактных предложений) и их обоснование.

5) Порядок накопления, систематизации и обобщения и использования при проведении антикоррупционной экспертизы информации о:

выявленных коррупциогенных факторах;

коррупциогенных факторах, не указанных в методике;

индикаторах, свидетельствующих о наличии коррупциогенных факторов;

способах выявления коррупциогенных факторов;

способах устранения коррупциогенных факторов;

типичных положениях нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы;

нормативных правовых актах, в отношении которых проводилась антикоррупционная экспертиза, ее результатах.

Ниже приводится примерный перечень коррупциогенных факторов, которые могут быть отражены в методике или приложении к методике (данный перечень не является исчерпывающим, в методиках других государств или в практической деятельности могут описываться и иные коррупциогенные факторы):

наличие бланкетных и (или) отсылочных положений;

неточное или необоснованное применение отсылочных норм;

наличие неопределенных, трудновыполнимых, обременительных, излишних или необоснованных требований к гражданам и юридическим лицам;

создание препятствий в реализации права;

создание условий злоупотребления правом отдельными субъектами правоотношений;

создание чрезмерных обременений для получателей административных услуг;

наличие дискреционных полномочий должностного лица;

- определение компетенции и полномочий по формуле «вправе»;
- отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц;
- не установление исчерпывающего перечня полномочий;
- отсутствие ограничений административного усмотрения органа или должностного лица;
- наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц;
- отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения; или совершения действий,
- отсутствие компетенции нормотворческого органа, не установление четких пределов реализации нормотворческих полномочий;
- предоставление необоснованно широких либо нормативно не регламентированных полномочий;
- отсутствие необходимых полномочий и ресурсов у исполнителя для выполнения задачи или поручения;
- нечеткое определение функций, прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц;
- отсутствие конкурсных или аукционных процедур;
- недостатки конкурсных (тендерных) процедур;
- отсутствие установленных составов правонарушений публичных органов, должностных лиц, а также ответственности за их совершение;
- отсутствие запретов и ограничений для государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц;
- отсутствие ответственности за несоблюдение установленных запретов и ограничений;
- установление запретов и ограничений, ограничивающих права и свободы граждан, в случаях, не предусмотренных Конституцией и законами;
- неопределенность условий, оснований и порядка применения ответственности;
- неопределенность признаков правонарушений;
- отсутствие действенного механизма (полномочий и порядка) реализации ответственности;
- несоответствие вида и размера ответственности целям правового регулирования, формам эффективного предупреждения нарушений, их характеру и степени тяжести, несоразмерность санкций;

необоснованный разрыв между верхним и нижним пределами мер ответственности;

неопределенность оснований и (или) условий для освобождения от ответственности либо ее смягчения;

отсутствие процедуры доступа к информации;

отсутствие процедуры раскрытия информации;

отсутствие четкой регламентации прав заявителя;

отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными органами, должностными лицами;

отсутствие механизмов контроля;

отсутствие порядка обжалования;

необоснованное отложение вступления в силу нормативно-правового акта;

несоразмерность прав и обязанностей;

пробелы в обеспечении прозрачности и общественного контроля;

отсутствие форм и видов контроля за деятельностью государственных органов;

наличие «конфликта интересов», отсутствие процедур по его устранению;

отсутствие или неполнота административных процедур или одного из элементов процедуры;

отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами определенных действий и (или) порядка принятия решения;

неопределенность временных пределов;

неопределенность размеров платежей;

неопределенность правовых предписаний;

несоответствие методов и способов правового регулирования сфере и предмету правового регулирования, его целям и принципам;

использование оценочных понятий, выступающих в качестве оснований или условий возникновения или прекращения правоотношений,

наличие пробелов и иных предпосылок, снижающих возможность применения норм согласно целям правового регулирования;

неправильное использование слов;

юридиколо-лингвистическая неопределенность;

наличие коллизий;

необоснованное установление преимуществ;
необоснованность установления исключений из общего порядка правового регулирования;
неопределенность в источниках финансирования мероприятий и т.п.

2.4. Методика выявления коррупциогенных факторов в действующих нормативных правовых актах

Методика выявления коррупциогенных факторов в ходе антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов включает в себя два основных элемента: 1) выявление положений нормативных правовых актов, в которых могут содержаться коррупциогенные факторы; 2) идентификацию коррупциогенных факторов.

2.4.1. Выявление положений нормативных правовых актов, в которых могут содержаться коррупциогенные факторы

Перед началом выявления положений нормативно-правовых актов, в которых могут содержаться коррупциогенные факторы, следует осуществить предварительное ознакомление с нормативным правовым актом, а также с положениями других нормативных правовых актов, которые применяются вместе с правовым актом, поступившим на экспертизу.

В процессе ознакомления следует уяснить цель нормативного правового акта, его концепцию и структуру. Это позволит целенаправленно осуществить выявление положений, в которых могут содержаться коррупциогенные факторы. После этого следует перейти непосредственно к выявлению таких положений.

Выявление положений нормативных правовых актов, в которых могут содержаться коррупциогенные факторы, включает в себя, во-первых, исследование документов и иных источников информации, сопровождающих принятие и реализацию нормативного правового акта, а также принятие решения о проведении антикоррупционной экспертизы; во-вторых, исследование нормативного правового акта и связанных с ним норм других нормативных правовых актов.

а) Исследование документов и иных источников информации, сопровождающих принятие и реализацию нормативного правового акта, принятие решения об антикоррупционной экспертизе

В целях проведения антикоррупционной экспертизы все документы и иные сведения о нормативном правовом акте, можно разделить на несколько групп:

1) документы и иные сведения, которые послужили основанием для проведения антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта на плановой или внеплановой основе (обращения граждан и юридических лиц, выступления в средствах массовой информации и пр.);

2) документы и иные сведения, в которых отражается процесс разработки нормативного правового акта и процесс разработки изменений и дополнений в нормативный правовой акт;

3) документы и иные сведения, в которых отражается процесс применения нормативного правового акта.

1) Исследование документов и сведений, которые послужили основанием для проведения антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта

В первую очередь следует проанализировать документы и иные сведения, которые послужили основанием для проведения антикоррупционной экспертизы действующего нормативного правового акта. В указанных документах или иных источниках информации необходимо выделить, если это возможно, конкретные положения (статьи, части статей и т.д.) нормативного правового акта:

в которых усматриваются коррупциогенные факторы;

которые способствовали совершению коррупционных правонарушений;

которые вызывают проблемы в правоприменительной практике и судебные споры, поскольку влекут неоднозначное толкование;

которые являются сложными при реализации гражданами и юридическими лицами в силу содержащихся в них требований к срокам, процедурам и пр.;

пробелы нормативно-правового регулирования.

Необходимо также обратить внимание на указанные в документах аналогичные проблемные положения других нормативных правовых актов, которые подлежат применению вместе с нормативным правовым актом, подлежащим антикоррупционной экспертизе.

При отсутствии указанных сведений непосредственно в документах, которые послужили основанием для проведения антикоррупционной экспертизы, необходимо постараться получить такие сведения в государственных органах и иных организациях или у граждан, юридических лиц, которые явились инициаторами проведения антикоррупционной экспертизы. Для этого могут направляться запросы о предоставлении сведений и документов, которые, например, обосновывают включение действующего нормативного правового акта в план антикоррупционных экспертиз или проведение экспертизы на внеплановой основе.

В ходе подготовки к проведению антикоррупционной экспертизы целесообразно провести опрос инициаторов проведения антикоррупционной экспертизы, в процессе которого следует получить ответы на следующие вопросы:

по каким причинам иницируется проведение антикоррупционной экспертизы?

какие положения нормативного правового акта, по мнению инициатора, содержат коррупциогенные факторы и какие именно (если инициатор обладает специальными познаниями и может их идентифицировать)?

имеются ли коррупциогенные факторы в положениях других нормативных правовых актов (высшестоящей, равной или более низкой юридической силы), которые подлежат применению совместно с нормативным правовым актом, который предлагается подвергнуть антикоррупционной экспертизе?

почему инициатор пришел к выводу о наличии коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте?

к каким проявлениям коррупции привели или могут привести недостатки нормативного правового акта?

к каким судебным спорам, причинению имущественного или морального ущерба привело применение дефектных нормативных положений?

какие пути устранения коррупциогенных факторов или минимизации их влияния видит инициатор антикоррупционной экспертизы?

какие пути устранения коррупциогенных факторов или минимизации их влияния в настоящее время применяются в практической деятельности?

какие еще, по мнению инициатора, положения нормативного правового акта или применяемых совместно с ним положений нормативных правовых актов содержат коррупциогенные факторы кроме тех, которые были изложены при иницировании проведения антикоррупционной экспертизы?

Ответы на указанные вопросы целесообразно зафиксировать и приложить к материалам антикоррупционной экспертизы в виде справки, заполненного опросного листа, объяснения, ответа на запрос или иного документа в соответствии с законодательством. Если имеются примеры в виде ссылок на судебные и иные документы, в которых отражены соответствующие правоприменительные проблемы, то следует отметить, где такие документы могут быть получены, чтобы впоследствии была возможность при необходимости ознакомиться с их содержанием. Если имеется возможность, то целесообразно изготовить копии документов, сведения из которых могут использоваться для обоснования наличия коррупциогенного фактора или оценки коррупциогенности выявленного дефекта правового регулирования.

На следующем этапе следует изучить документы, в которых отражен процесс разработки нормативного правового акта (изменений и дополнений в нормативный правовой акт).

2) Исследование документов и иных сведений, в которых отражается процесс разработки нормативного правового акта и процесс разработки изменений и дополнений в нормативный правовой акт

Разработка нормативного правового акта предполагает составление различных документов, в которых также может содержаться информация, позволяющая выявить положения нормативных правовых актов, в которых могут быть обнаружены коррупциогенные факторы:

план законопроектных работ (при необходимости могут быть запрошены позиции государственных органов и иных организаций с предложениями и замечаниями по формированию такого плана);

результаты научных экспертиз в отношении проекта нормативного правового акта (указания на дефекты правового регулирования, которые впоследствии могут быть идентифицированы в качестве коррупциогенных факторов, могут содержаться в заключениях гендерной, правозащитной, лингвистической и иных научных экспертиз);

материалы согласования проекта нормативного правового акта с заинтересованными государственными органами и иными организациями;

материалы общественного обсуждения (обобщение предложений, поступивших в ходе обсуждения, итоговой информации о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта);

обоснование необходимости принятия нормативного правового акта;

перечень лиц и организаций, которые участвовали в разработке, а также с которыми проект нормативного правового акта был предварительно согласован;

информация о мониторинге и оценке законодательства в той сфере общественных отношений, которую будет регулировать разработанный проект нормативного правового акта;

прогноз возможных социальных, экономических, правовых и иных последствий действия подготовленного нормативного правового акта; анализ регулятивного воздействия проекта нормативного правового акта;

другие документы при необходимости.

При изучении вышеперечисленных документов следует обращать внимание на положения нормативного правового акта:

которые вызвали разногласия в процессе согласования;

по которым высказывались замечания в ходе общественного обсуждения;

относительно которых высказывались опасения о наступлении при их применении негативных последствий;

в которых были выявлены коррупциогенные факторы в ходе проведения антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта.

При необходимости информация о тех или иных аспектах принятия нормативного правового акта может быть получена у лиц, которые участвовали в разработке проекта нормативного правового акта, его общественном обсуждении, проведении научных экспертиз, из протоколов обсуждения нормативного правового акта и др. В частности, может быть получена информация о причинах, по которым не были учтены замечания и предложения, а также по которым не были устранены выявленные коррупциогенные факторы.

Кроме того, следует изучить историю разработки действующего правового акта, в отношении которого проводится экспертиза. В частности, целесообразно выяснить:

были ли попытки принятия аналогичных проверяемому акту нормативных правовых актов ранее;

причины, по которым они были отклонены, в силу каких проблемных аспектов и замечаний;

были ли выявлены коррупциогенные факторы при проведении антикоррупционной экспертизы, и если они были, то проверить их наличие в действующем нормативном правовом акте, экспертиза которого проводится.

Название законопроекта в процессе разработки может изменяться. Поэтому проверять рекомендуется не только проекты с таким же названием, но и проекты, разработка которых была призвана регулировать сходные отношения.

На следующем этапе осуществляется изучение документов и иных сведений, касающихся применения нормативного правового акта.

3) Исследование документов и иных сведений, в которых отражается процесс применения нормативного правового акта

Проблемы, возникающие при применении нормативного правового акта (его отдельных положений), могут отражаться в следующих документах, которые также целесообразно изучить при наличии такой возможности:

обобщения следственной, прокурорской и судебной практики о применении положений нормативного правового акта, в отношении которого проводится антикоррупционная экспертиза;

судебные решения по делам, имеющих особый общественный резонанс;

обобщения обращений граждан и юридических лиц по вопросам применения нормативного правового акта, осуществляемых различными государственными органами;

результаты социологических опросов;

публикации в средствах массовой информации (для их изучения могут быть использованы как обобщения и подборки публикаций о фактах совершения коррупционных правонарушений, так и поисковые возможности в сети Интернет (по ключевым словам, тегам и пр.));

рекомендации и заключения международных организаций, анализировавших соответствующие нормативные правовые акты и практику их применения;

другие документы.

Кроме того, информация о проблемах применения нормативного правового акта может быть получена экспертом непосредственно в ходе совещаний; в процессе участия в заседаниях коллегиальных органов, создаваемых в различных организациях; в ходе личного приема граждан; в рамках участия в семинарах, конференциях, в ходе заслушивания докладов и сообщений представителей правоохранительных и иных государственных органов, общественных организаций и пр.

В процессе изучения соответствующих источников информации о положениях представленного на антикоррупционную экспертизу

нормативного правового акта следует обращать внимание на нормативные предписания, практика применения которых:

вызвала значительный общественный резонанс в связи с коррупционными правонарушениями, преступлениями против интересов службы (иными правонарушениями, если их характер позволяет полагать, что эти правонарушения могут быть связаны с коррупционными деяниями);

сопровождается большим количеством гражданско-правовых и хозяйственно-правовых споров;

часто обжалуется в административной практике или в вышестоящих судебных инстанциях;

вызывает значительное количество жалоб физических или юридических лиц;

указана в представлениях об устранении причин и условий совершения преступлений;

указана в актах прокурорского реагирования;

сопровождается запросами относительно толкования и практики их применения;

указывалась в приговорах о преступлениях против интересов службы в качестве положений, которые были нарушены при совершении общественно опасных деяний;

вызывает пристальный интерес в публикациях разъяснительного характера, адресованных правоприменителям;

критиковалась представителями бизнес-сообщества и общественных организаций.

На основе предварительного ознакомления с действующим нормативным правовым актом, подлежащим антикоррупционной экспертизе, и исследования документов и иных источников информации составляется *перечень положений нормативного правового акта, в которых могут содержаться коррупциогенные факторы*. При составлении такого перечня указываются: 1) статья, часть, пункт статьи нормативного правового акта (совокупность статей нормативного правового акта или нескольких нормативных правовых актов); 2) характер дефекта правового регулирования; 3) индикатор, указывающий на возможное наличие коррупциогенного фактора в соответствующем положении, в частности:

выявление коррупциогенных факторов на стадии разработки проекта;

сложности интерпретации;

наличие разъяснений о практике применения;

информация о несогласованности с другими нормативными правовыми актами, другими положениями этого же нормативного правового акта;

наличие пробелов в правовом регулировании;

указание соответствующего положения в приговорах по делам о коррупционных преступлениях (преступлениях против интересов службы, хищениях путем злоупотребления служебными полномочиями, получении или даче взяток и пр.), актах прокурорского реагирования, представлениях следователей (частных определениях судов) об устранении причин и условий преступлений;

указание положения нормативного правового акта в обобщениях административной, следственной, прокурорской и судебной практики; обобщениях обращений граждан и юридических лиц;

упоминания в публикациях о коррупционных преступлениях и судебных (административных) разбирательствах, имеющих большой общественный резонанс и др.

4) документ, в котором обнаружены соответствующие сведения, или иной источник информации.

После составления такого перечня положений, вызывающих повышенное внимание, целесообразно приступить к изучению нормативного правового акта, подлежащего антикоррупционной экспертизе, и связанных с ним норм других нормативных правовых актов.

в) Исследование нормативного правового акта, подлежащего антикоррупционной экспертизе, и связанных с ним положений других нормативных правовых актов

Такое исследование включает в себя: 1) антикоррупционный структурно-функциональный анализ нормативного правового акта; 2) выявление форм реализации положений нормативного правового акта.

1) Антикоррупционный структурно-функциональный анализ нормативного правового акта

При проведении антикоррупционной экспертизы необходимо:

1) выявить цели нормативного правового акта, в отношении которого проводится антикоррупционная экспертиза;

2) определить, какие отдельные нормы или группы норм этого и других нормативных правовых актов (к которым, как правило, содержится отсылка)

используются для достижения этой цели, и какие функции эти нормы выполняют в рамках предупреждения коррупционных правонарушений;

3) выявить типичные виды коррупционных деяний, которые совершаются в сфере регулирования нормативного правового акта, подлежащего антикоррупционной экспертизе, и определить какую цель обычно преследуют лица, их совершающие;

4) уточнить цели правового регулирования с учетом необходимости предупреждения коррупции в данной сфере;

5) определить правовые нормы, объединенные единой целью, возможные недостатки которых могут быть использованы для совершения коррупционных деяний;

6) установить, какие антикоррупционные механизмы обычно используются для предупреждения коррупции в данной сфере правового регулирования и проверить их использование в нормативном правовом акте, который подлежит антикоррупционной экспертизе, или связанных с ним нормативных правовых актах.

Пример 1.

В соответствии с преамбулой Закона Кыргызской Республики от 27 марта 2003 года № 66 «Об инвестициях в Кыргызской Республике»⁷⁹ целями Закона является создание справедливого, равного правового режима инвесторам.

Для реализации цели создания справедливого, равного правового режима инвесторам в указанном Законе в числе прочего используется такой инструмент как инвестиционный конкурсный отбор. В статье 21-1 «Инвестиционный конкурсный отбор» установлено, что инвестиционный конкурсный отбор – это процесс, посредством которого определяется победитель на поставку товаров, работ, услуг и консультационных услуг для реализации инвестиционных проектов. Реализация этой нормы Закона осуществляется в порядке, предусмотренном Методикой проведения инвестиционного конкурсного отбора, утверждаемой Правительством Кыргызской Республики по согласованию с профильным комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Эта Методика является нормативным правовым актом, который обеспечивает реализацию целей Закона и поэтому также подлежит изучению в рамках антикоррупционной экспертизы.

⁷⁹ Закон Кыргызской Республики от 27 марта 2003 года № 66 «Об инвестициях в Кыргызской Республике». – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1190/145?mode=tekst>. – Дата доступа: 09.10.2022.

Группа правовых норм, регулирующих инвестиционный конкурсный отбор, выполняет функцию – выбор лучшего поставщика товаров, работ, услуг, консультационных услуг.

Коррупционные деяния, которые, как правило, совершаются для достижения этой цели, включают в себя злоупотребление служебными полномочиями при определении спецификации поставляемых товаров, работ, услуг, определении квалификационных и иных требований к поставщикам; приготовление к совершению хищения путем злоупотребления служебными полномочиями путем создания аффилированных лиц, например, возглавляемых родственниками, и пр.

Целью коррумпированного организатора инвестиционного конкурсного отбора является выбор поставщика товаров, работ, услуг и консультационных услуг, от которого он получил взятку или с которым он вступил в сговор о хищении.

Целью коррупционера, который участвует в инвестиционном конкурсном отборе, является его выбор из других кандидатов вне зависимости от характеристик поставляемых товаров, работ, услуг, а также квалификационных требований к поставляемым товарам, работам, услугам (например, посредством учреждения нескольких юридических лиц, которые одновременно под видом разных поставщиков участвуют в инвестиционном отборе).

Таким образом, с позиции предупреждения коррупции одной из целей Закона является обеспечение выбора лучшего поставщика товаров, работ, услуг и недопущение выбора «своего» поставщика.

Соответственно, в рамках проведения антикоррупционной экспертизы следует проверить наличие правовых норм, устанавливающих порядок определения требований к поставляемым товарам, работам, услугам; положений, касающихся аффилированных лиц; порядка контроля за проведением отбора; а также правовых норм, обеспечивающих возможность обжалования результатов отбора и признания их недействительными, и пр.

Пример 2.

В Законе Кыргызской Республики от 27 октября 2021 года № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»⁸⁰ в пунктах 4 и 5 статьи 3 указаны принципы а) равного доступа граждан Кыргызской Республики при поступлении на службу вне зависимости от пола,

⁸⁰ Закон Кыргызской Республики от 27 октября 2021 года № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303/30?mode=tekst>. – Дата доступа: 09.10.2022.

расы, языка, наличия инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, происхождения, имущественного или иного положения; б) продвижения по службе на основе профессиональных заслуг.

Это позволяет выделить две самостоятельные группы норм (поступление на службу и продвижение по службе), которые преследуют разные цели и должны быть обеспечены правовыми механизмами предупреждения коррупционных правонарушений.

В целях реализации первого из принципов, который одновременно, исходя из его формулировки, может рассматриваться в качестве одной из целей правового регулирования с точки зрения предупреждения коррупции (обеспечение равного доступа при поступлении на службу), в Законе используются положения о реестре государственных и муниципальных должностей (статья 5), квалификационных требованиях (статья 7), карьерном планировании (статья 9), резерве кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы (статья 10); аттестации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих (статья 11), правах государственного гражданского служащего и муниципального служащего (статья 13), порядке поступления на государственную гражданскую службу и муниципальную службу (статья 16), порядке поступления на государственную гражданскую службу и муниципальную службу в особом (внеконкурсном) порядке (статья 17), профессиональном развитии государственного гражданского служащего и муниципального служащего (статья 19) и др.

Коррупционные деяния, которые наиболее часто совершаются при приеме на государственную и муниципальную службу и продвижении по службе, включают в себя злоупотребление служебными полномочиями при назначении на службу на основе родственных и иных личных связей не в соответствии с предъявляемыми требованиями; получении взяток за назначение на должности, продвижение по службе, даче взяток за назначение на должности, продвижение по службе и пр.

Выделение типичных групп коррупционных деяний, которые совершаются в данной сфере, позволяет уточнить цели правового регулирования с учетом задачи предупреждения коррупции: обеспечение равного доступа к службе, выбор кандидата в наибольшей степени соответствующего вакантной должности.

В этой связи из числа норм Закона в свете предупреждения указанных коррупционных деяний подлежат отбору для анализа те нормы, которые могут быть использованы для выбора «своего» кандидата для назначения на должность или продвижения по службе. Назначение на вакантную должность

возможно (статья 16): в порядке ротации, из резерва кадров. Также возможно поступление на службу во внеконкурсном порядке (статья 17). Поэтому анализу в рамках антикоррупционной экспертизы в первую очередь должны быть подвергнуты статьи 7, 10, 15, 17 с целью поиска уязвимостей этих положений Закона, позволяющих назначить «своего» кандидата.

Кроме этого, следует проверить наличие механизмов, которые обычно используются для предотвращения коррупционных деяний при назначении на государственную и муниципальную службу, продвижение по службе: наличие порядка проведения конкурса о замещении вакантных должностей, размещение объявлений о наличии вакантных должностей и требований к кандидатам в сети Интернет, установление сроков для подачи заявок, наличие порядка оценки соответствия кандидатов требованиям (например, на основе балльной системы), исключение аффилированности лиц, осуществляющих прием на службу, и кандидатов, наличие ответственности за нарушение порядка приема на службу и пр.

Таким образом, на данном этапе положения нормативного правового акта, подлежащего антикоррупционной экспертизе, разбиваются на группы, объединенные едиными целями правового регулирования, а также определяются положения других нормативных правовых актов, которые направлены на достижение этой же цели и могут восполнять пробелы или дополнять нормативный правовой акт, в отношении которого проводится экспертиза.

Кроме того, на основе анализа зарубежного опыта и лучших практик определяются правовые механизмы, которые обычно используются для предупреждения коррупции в рамках заявленных целей правового регулирования.

После того, как выделены целевые группы норм для анализа, следует определить, какие формы реализации характерны для правовых норм.

2) Установление форм реализации положений нормативного правового акта

Коррупциогенные факторы проявляются в процессе реализации права, которая имеет несколько форм.

Справочно.

Известный советский специалист в области общей теории права С.С. Алексеев указывал: «Реализация права имеет несколько форм.

Особенности этих форм ближайшим образом зависят от способов правового регулирования, от того, реализуется ли в данном случае обязывание, дозволение или запрет.»⁸¹.

«**Использование** – форма реализации, которая выражается в осуществлении возможностей, вытекающих из *дозволений*. Характерная черта данной формы реализации – активное поведение субъектов; причем оно касается субъективных прав, прав на свое собственное активное поведение, на использование предоставленных правом юридических возможностей (использование, например, права на защиту, права юридического распоряжения объектами собственности, избирательных прав)»⁸².

«**Соблюдение** – форма реализации, которая выражается в том, что субъекты соотносят свое поведение с юридическими *запретами*. Характерная черта данной формы – пассивное поведение субъектов: они не совершают действий, запрещенных юридическими нормами, т.е. выполняют возложенные на них пассивные обязанности.»⁸³.

«**Исполнение** – форма реализации, которая выражается в действиях субъектов по осуществлению *обязывающего правового предписания*. Характерная черта данной формы – активное поведение субъектов: они совершают действия, предписанные юридическими нормами, т.е. выполняют возложенные на них обязанности к активному поведению.»⁸⁴.

С.С. Алексеев обращал внимание на применение права, отмечая следующее: «К процессу правового регулирования на заключительной стадии (а в ряде случаев и при возникновении правоотношений) присоединяется применение права. Это властная индивидуально-правовая деятельность, которая направлена на решение юридических дел и в результате которой в ткань правовой системы включаются новые элементы – индивидуальные предписания.»⁸⁵. По его мнению «Применение права – это именно «применение», т.е. основанные на государственно-властных полномочиях соответствующих органов действия по претворению юридических норм в жизнь.»⁸⁶.

С учетом изложенного, с целью выделения форм реализации правовых норм следует определить:

⁸¹ Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 1993. – 224 с. – С. 176.

⁸² Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 1993. – 224 с. – С. 176-177.

⁸³ Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 1993. – 224 с. – С. 177.

⁸⁴ Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 1993. – 224 с. – С. 177.

⁸⁵ Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 1993. – 224 с. – С. 178.

⁸⁶ Алексеев С.С. Теория права. – М.: БЕК, 1993. – 224 с. – С. 180.

какие положения нормативного правового акта, в отношении которого проводится антикоррупционная экспертиза, или связанных с ним нормативных правовых актов подлежат использованию, исполнению или соблюдению и какими субъектами;

кто, на каком основании и в каком порядке осуществляет процесс применения права.

Каждая из форм реализации права связана с определенными видами «коррупционного давления».

Использование прав может быть затруднено вследствие:

наличия препятствий для реализации субъективных прав (например, отсутствие заинтересованного лица или его представителя среди лиц, обладающих соответствующими правами, отсутствие необходимых оснований обжалования и т.п.);

отсутствия необходимых процедурных элементов реализации субъективных прав (неопределенность органа или должностного лица, принимающего решения; неопределенность сроков принимаемых решений и пр.).

Использование предполагает такие формы коррупционного поведения, как дача взятки за устранение препятствий в реализации права; предоставление права при отсутствии оснований; реализацию права в более короткие сроки или вне очереди и пр.

Неисполнение или нарушение обязанности может быть результатом:

неосведомленности об обязанности, порядке и сроке ее исполнения;

отсутствия необходимой процедуры исполнения обязанностей;

несоответствием между затратами на исполнение обязанности и выгодами, которые лицо получит в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанности;

несоответствием между санкцией, которая применяется в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязанности, и получаемыми выгодами от неисполнения;

отсутствием санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности.

Такая форма реализации права, как исполнение обязанности связана с такими коррупционными правонарушениями, как дача взятки за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности, за сокрытие нарушений или не привлечение к ответственности и др.

Несоблюдение запретов может быть обусловлено:

неосведомленностью о наличии запрета, его содержании, наступающей ответственности за несоблюдение;

отсутствием или несоразмерностью санкции за несоблюдение запрета;

неопределенностью или неоднозначностью толкования самого запрета;

невозможностью соблюдения запрета в сложившихся обстоятельствах (отсутствие оснований для введения запрета, в частности: отсутствие научно обоснованных способов доказывания правонарушения, отсутствие возможности ясно сформулировать запрет, массовый характер поведения, которое запрещается, что влечет избирательность ответственности, и др.);

отсутствием контроля или ненадлежащим контролем за соблюдением запрета и пр.

Эта форма реализации права связана со следующими видами коррупционных правонарушений: дача взятки за не привлечение к ответственности, за ненадлежащий контроль за соблюдением запрета, за снижение санкции за несоблюдение запрета, за сокрытие или уничтожение доказательств и пр.

Наибольшее число коррупционных рисков связано с применением права, поскольку это реализация властных полномочий, тогда как коррупция – это в большинстве случаев использование властных полномочий.

Применение права предполагает наличие компетентного должностного лица, осуществляющего применение; оснований принятия решений; процедуры и сроков принятия решений; оформления решений и указания их обоснования (что является необходимым условием возможности обжалования и проверки законности решения); процедуры обращения за принятием решений; круга лиц, уполномоченных обращаться к должностному лицу с вопросом о принятии решения; необходимых документов и порядка их представления (получения); порядка обжалования решения; оснований для отмены незаконного решения; оснований и порядка возмещения ущерба и пр.

Применение права связано с совершением таких коррупционных деяний, как злоупотребление служебными полномочиями, превышение служебных полномочий, бездействие власти, получение взятки за использование или не использование служебных полномочий, хищение путем злоупотребления служебными полномочиями. Для совершения указанных деяний используются пробелы в правовом регулировании, отсутствие антикоррупционных механизмов, наличие нормативно-правовых препятствий реализации прав и обязанностей, наличие усмотрения должностного лица при применении мер ответственности, произвольное толкование положений нормативного правового акта и пр.

После выявления дефектов правового регулирования, касающихся возможности использования, исполнения, соблюдения положений нормативного правового акта, применения его положений и определения пробелов правового регулирования следует приступить к идентификации коррупциогенных факторов.

2.4.2. Идентификация коррупциогенных факторов

а) Идентификация коррупциогенных факторов, связанных с использованием в нормативном правовом акте антикоррупционных механизмов

Идентификацию коррупциогенных факторов следует проводить по группам норм, которые направлены на достижение одной цели (группы норм, регулирующие: принятие управленческих решений; сроки; выбор субъектов для осуществления закупок, приема на работу (поступления на службу); порядок обжалования; порядок осуществления контроля, и пр.). Это позволяет целенаправленно находить именно те дефекты правового регулирования, которые обычно приводят к коррупции при применении той или иной группы нормативных предписаний.

Следует установить:

какие использованы правовые механизмы для предупреждения коррупции и содержат ли они пробелы или недостатки (например, перечень аффилированных лиц не содержит всех лиц, которые могут влиять на принятие решений в личных интересах; нормы о конфликте интересов не охватывают все ситуации личной заинтересованности или сформулированы недостаточно определенно; состав правонарушения сформулирован недостаточно определенно, что может влечь необоснованное привлечение к ответственности и пр.);

какие еще правовые механизмы предупреждения коррупции целесообразно было бы использовать, но которые не использованы (нормы о конфликте интересов; о запрете участия аффилированных лиц в тех или иных действиях; проведение независимого аудита; периодическое прохождение обучения и пр.);

определить, являются ли установленные недостатки и пробелы правового регулирования коррупциогенными факторами и какими именно.

б) Идентификация коррупциогенных факторов, связанных с юридико-техническими недостатками нормативного правового акта

Коррупциогенные факторы могут выражаться не только в дефектах используемых правовых механизмов, направленных на предупреждение коррупции, но и в дефектах юридической техники.

Справочно.

Известный специалист в области теории права А.Б. Венгеров указывал: «Юридическая техника охватывает вопросы построения актов (преамбулы, разделы, главы, статьи), определение терминов, использование формулировок (четкость, однозначность, грамотность и т.д.).

Но юридическая техника – это не только приемы подготовки нормативно-правовых актов (логические, грамматические, структурные и т.п.). Это еще и оценка акта с позиции выражения социального заказа, отсутствия пробелов, недопустимости внутренних и внешних противоречий, наличия компромиссов и т.п.»⁸⁷.

В рамках выявления в нормативном правовом акте юридико-технических дефектов следует определить:

какие положения нормативного правового акта требуют использования, соблюдения и исполнения, а также какие положения нормативного правового акта касаются применения права;

содержат ли анализируемые положения дефекты юридической техники, которые препятствуют использованию, соблюдению и исполнению правовых норм в соответствии с целями правового регулирования и какие именно;

имеются ли дефекты юридической техники и какие именно, которые препятствуют применению норм права в соответствии с целями правового регулирования.

определить, являются ли установленные недостатки и пробелы правового регулирования коррупциогенными факторами и какими именно.

с) Этапы процесса идентификации коррупциогенного фактора, указанного в методике проведения антикоррупционной экспертизы

Идентификация коррупциогенного фактора включает в себя следующие этапы:

⁸⁷ Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М.: Новый юрист, 1998. – 621 с. – С. 505.

1) определение дефекта правового регулирования (отсутствия или недостатков антикоррупционных механизмов; дефектов юридической техники);

2) выбор одного или нескольких коррупциогенных факторов из числа описанных в методике, которые могут предположительно соответствовать выявленному дефекту правового регулирования;

3) уяснение признаков коррупциогенного фактора;

4) сопоставление выявленного дефекта правового регулирования и признаков коррупциогенного фактора;

5) констатация тождества между выявленным дефектом правового регулирования и коррупциогенным фактором либо вывод об отсутствии тождества;

6) оценка коррупциогенности фактора и коррупциогенного риска, т.е. определение видов коррупционных деяний, совершение которых может повлечь (или повлекло) либо совершению которых может способствовать (или способствовало) наличие коррупциогенного фактора в нормативном правовом акте, а также степени вероятности его проявления и тяжести наступивших (прогнозируемых) последствий в виде имущественного; морального; организационного и иного видов ущерба;

7) констатация наличия или отсутствия коррупциогенного фактора.

Пример.

В статье нормативного правового акта закреплено, что срок рассмотрения обращения о выдаче документа и осуществления административной процедуры составляет 15 дней.

Дефект правового регулирования заключается в неопределенности порядка исчисления указанного срока (отсутствие даты начала и окончания срока, исчисления срока в календарных или рабочих днях, определения порядка исчисления срока, если последний день срока приходится на нерабочий или праздничный день).

После осуществления выбора коррупциогенных факторов из числа указанных в методике, уяснения их содержания и сопоставления выявленного дефекта правового регулирования с определениями коррупциогенных факторов можно сделать вывод о том, что данный дефект может рассматриваться в качестве *неполноты регламентации административных процедур* (не имеется возможности определить срок); *широты дискреционных полномочий* (должностное лицо может исчислять срок произвольно в рабочих

или календарных днях, определять начальный и конечный моменты течения срока).

При оценке коррупциогенности выявленного дефекта необходимо учитывать, что статистика коррупционных преступлений в этой сфере не ведется. Вместе с тем, в органе, осуществляющем административную процедуру, было возбуждено уголовное дело по факту вымогательства взятки за выдачу документа и осуществление этой процедуры в срок менее 15 рабочих дней. Кроме того, в органе, осуществляющем административную процедуру, в ходе проверки порядка рассмотрения обращений граждан было выявлено, что некоторые работники исчисляют срок в календарных днях, а некоторые в рабочих. Количество обращений о выдаче данного документа носит массовый характер. В этой связи вероятность совершения коррупционных правонарушений, связанным с вымогательством взяток посредством использования неоднозначности порядка исчисления срока административной процедуры, является высокой.

Таким образом, отсутствие правил исчисления сроков может повлечь вымогательство взяток и дачу взяток за толкование нормы о сроке совершения административной процедуры. В этой связи в данной норме усматриваются такие коррупциогенные факторы как неполнота регламентации административных процедур и широта дискреционных полномочий.

Следует отметить, что коррупциогенные факторы, которые обнаруживаются в нормах, предполагающих применение права, как правило, относятся к группе факторов, которые *устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил* (широта дискреционных полномочий; выборочное изменение объема прав; отсутствие или неполнота регламентации административных процедур и др.).

В то же время, коррупциогенные факторы, которые обнаруживаются в нормах, предполагающих использование, соблюдение или исполнение, относятся к группе коррупциогенных факторов, *содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям* (наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций и др.).

d) Признаки некоторых видов коррупциогенных факторов и дефекты, в которых они могут проявляться

Каждый коррупциогенный фактор, указанный в методике проведения антикоррупционной экспертизы, проявляется в определенных видах дефектов использования антикоррупционных механизмов или дефектов юридической техники.

1) Широта дискреционных полномочий (разновидностями этого коррупциогенного фактора определение компетенции по формуле «вправе», а также диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций).

Признаки, позволяющие определить конкретные положения нормативного правового акта, в которых может быть обнаружен коррупциогенный фактор:

наличие указания на принятие управленческих и иных решений (в том числе о выдаче документов, разрешений, лицензий, судебных постановлений по уголовным, гражданским и административным делам, о применении мер ответственности, удовлетворении или отказе в удовлетворении обращений граждан или юридических лиц и пр.);

поступление жалоб граждан, юридических лиц, наличие иной информации о произвольном принятии решений;

поступление многочисленных обращений о разъяснении мотивов принятия решений.

Примерный перечень дефектов, которые могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора:

отсутствие указания в нормативном правовом акте субъекта, уполномоченного на принятие решения; видов принимаемых решений; оснований принятия того или иного решения; порядка и сроков принятия или в необходимых случаях согласования решений; порядка оформления решения и обязательность наличия мотивировочной части; порядка доведения решения до сведения заинтересованных лиц; разъяснения порядка обжалования решения и др.;

наличие недостатков правового регулирования, которые способствуют принятию решения по усмотрению или дают возможность отступать от установленных в законодательстве оснований и порядка принятия решения (невозможность определить конкретное должностное лицо, которое принимает решение от имени органа или организации; неопределенность или возможность двойного толкования формулировок, в которых определены

основания принятия решения; неопределенность порядка исчисления сроков, их начала и окончания; установление невыполнимых сроков принятия решений или общих сроков принятия решений, более коротких чем те частные сроки, которые установлены для получения необходимых документов, заключений экспертов, совершения иных действий, необходимых для принятия решения в рамках общего срока, и др.

отсутствие обязанности принимать решения в установленных случаях; наделение должностного лица полномочиями принимать решения, которые выходят за пределы компетенции органа или организации.

2) Выборочное изменение объема прав.

Признаки, позволяющие определить конкретные положения нормативного правового акта, в которых может быть обнаружен коррупциогенный фактор:

наличие прямых или косвенных указаний на установление льгот и преимуществ, исключений из общего порядка;

упоминание конкретных юридических и физических лиц, которым предоставляются права, полномочия или собственность, право приобретения имущества, пользования, владения или распоряжения имуществом;

указание на установление ограничений в отношении отдельных категорий юридических и физических лиц по сравнению с другими лицами; установление категорий лиц, имеющих возможность реализовать права в первоочередном порядке, «вне очереди» и т.п.

Примерный перечень дефектов, которые могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора:

предоставление льгот и преимуществ отдельным категориям физических и юридических лиц, конкретным физическим или юридическим лицам, позволяющих им получать выгоды в результате самого факта предоставления таких льгот и преимуществ либо выгоды, явно несоразмерные их действиям, совершаемых в связи с предоставлением льгот и преимуществ;

предоставление льгот и преимуществ физическому лицу, которое не является «слабой стороной правоотношения» (инвалидом, несовершеннолетним, потребителем услуг и пр.);

предоставление прав в порядке, отличающемся от общего порядка;

создание препятствий и ограничений для отдельных категорий физических или юридических лиц при отсутствии совершения ими правонарушения или необходимости обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях, предотвращения существующей угрозы жизни или здоровью граждан, здоровью населения;

любые формы дискриминации (в праве на получение образования, устройстве на работу, доступе к образованию и пр.).

3) Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

Признаки, позволяющие определить конкретные положения нормативного правового акта, в которых может быть обнаружен коррупциогенный фактор:

наличие в нормативном правовом акте отсылочных или бланкетных норм;

наличие в нормативном правовом акте указания о том, что нормативный правовой акт или отдельные его положения приняты во исполнение решения должностного лица, другого органа или организации, другого нормативного правового акта.

Примерный перечень дефектов, которые могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора:

отсылки к законодательству без указания конкретного нормативного правового акта (статьи, части статьи, пункта), к которому сделана отсылка;

наделение органа или должностного лица правом принятия норм, право принятия которых предоставлено другому органу или должностному лицу (относится к компетенции другого органа или должностного лица), или право принятия которых не может быть делегировано;

неопределенность положения нормативного правового акта в части определения норм или правил, право принятия которых делегировано другому органу, а также формы правового акта, право принятия которого делегируется.

4) Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (разновидностью этого коррупциогенного фактора является заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательного делегирования соответствующих полномочий).

Признаки, позволяющие определить конкретные положения нормативного правового акта, в которых может быть обнаружен коррупциогенный фактор:

указание в нормативном правовом акте на компетенцию, задачи или функции органа государственной власти или местного самоуправления (должностного лица); указание видов решений, которые ими принимаются;

указание в преамбуле или обосновании принятия нормативного правового акта на заполнение пробелов, временное установление правил до принятия другого нормативного правового акта.

Примерный перечень дефектов, которые могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора:

несоблюдение процедуры принятия нормативного правового акта или порядка его согласования, утверждения;

несоблюдение формы нормативного правового акта (принятие вида акта, не предусмотренного законодательством);

принятие нормативного правового акта по вопросам, не отнесенным к компетенции органа или должностного лица;

подписание или принятие нормативного правового акта при отсутствии акта, делегирующего полномочия по его подписанию или принятию, когда нормативный правовой акт может быть подписан или принят только при условии наделения должностного лица или органа соответствующими полномочиями.

5) Отсутствие или неполнота регламентации административных процедур.

Признаки, позволяющие определить конкретные положения нормативного правового акта, в которых может быть обнаружен коррупциогенный фактор: указание в нормативном правовом акте на предоставление, удостоверение, подтверждение, регистрацию, обеспечение, изменение, прекращение прав или обязанностей, выдачу административного акта, его принятие согласование, утверждение, регистрацию физического или юридического лица, имущества, предоставление денежных средств.

Примерный перечень дефектов, которые могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора:

не отнесение действий, которые являются административной процедурой, к числу административных процедур, или исключение административной процедуры из сферы действия законодательства об административных процедурах;

отсутствие исчерпывающего перечня документов, предоставляемых заинтересованным лицом, для совершения административной процедуры;

включение в перечень документов для осуществления административной процедуры не существующих документов или документов, которые не подтверждают фактические обстоятельства, необходимые для осуществления процедуры;

отсутствие предельных сроков административной процедуры;

отсутствие возможности осуществления административной процедуры в ускоренном порядке (в том числе за дополнительную плату) или из-за рубежа, посредством представителя;

установление несоразмерной оплаты за осуществление административной процедуры;

невозможность осуществления административной процедуры всеми категориями заинтересованных лиц;

невозможность исправления опечаток и ошибок в заявлении и иных документах, представленных для осуществления административной процедуры, без повторной подачи заявления и уплаты пошлины;

необоснованное деление административной процедуры на несколько последовательно осуществляемых административных процедур;

отсутствие возможности обжалования отказа в осуществлении административной процедуры, отказа в приеме документов, истребовании документов, в которых нет необходимости, и других нарушений порядка осуществления административной процедуры и ее результатов.

б) Отсутствие в нормативном правовом акте конкурсных (аукционных) процедур, которые применяются для регулирования государственной и муниципальной службы (при назначении на должности), имущественных отношений (предоставление земель, природных ресурсов, имущества или имущественных прав) юридическим и физическим лицам.

Признаки, позволяющие определить конкретные положения нормативного правового акта, в которых может быть обнаружен коррупциогенный фактор: наличие в нормативном правовом акте положений о предоставлении земель, природных ресурсов, выделении в пользование, владение или собственность имущества, назначении на государственные или муниципальные должности и пр.

Примерный перечень дефектов, которые могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора:

отсутствие конкурсных процедур;

наличие исключений из общего правила о проведении конкурсных процедур;

возможность принятия решения без учета результатов конкурсных процедур;

возможность использования упрощенной (неконкурсной) процедуры без проведения повторного конкурса при признании конкурса несостоявшимся или недействительным;

возможность признания конкурса состоявшимся при участии одного участника или аффилированных юридических лиц, созданных одним участником;

установление альтернативы между конкурсной процедурой или иной процедурой, не предполагающей проведение конкурса, на выбор лица, принимающего решение.

7) *Коллизия в нормативных правовых актах – противоречие (несоответствие) между различными правовыми актами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.*

Признаки, позволяющие определить конкретные положения нормативного правового акта, в которых может быть обнаружен коррупциогенный фактор:

наличие нескольких нормативных правовых актов, регулирующих одни и те же вопросы;

наличие в одном и том же нормативном правовом акте правовых норм, регулирующих одни и те же вопросы;

наличие схожих (но не идентичных) определений одних и тех же терминов, использование одного термина, который по-разному определяется в разных нормативных правовых актах, частях нормативного правового акта;

использование в тексте нормативного правового акта (нормативных правовых актах, регулирующих одни и те же вопросы) схожих, но не совпадающих по смыслу понятий или терминов, названий документов, решений;

отсылка к определениям, содержащимся в нормативных правовых актах другой отраслевой принадлежности;

наличие разъяснений правоприменительных органов о порядке применения или толкования нормы нормативного правового акта или нескольких нормативных правовых актов о том, какая правовая норма или какой нормативный правовой акт подлежат применению в конкретной ситуации;

наличие множественных нормативных правовых актов по одному и тому же вопросу;

использование объемных правовых норм (состоящих из большого количества частей, пунктов, включающих большое число слов или чрезмерно длинные предложения), а также норм, содержащих многочисленные отсылки к тому же или другим нормативным правовым актам;

поступление запросов о разъяснении порядка применения (толкования) нормативного правового акта, о выборе акта, подлежащего применению;

предъявление в суд исков о признании недействительным нормативного правового акта или решения должностного лица, поскольку они противоречат нормативным правовым актам более высокой юридической силы или нормативным правовым актам, принятым позднее;

значительный процент судебных решений, измененных вышестоящими инстанциями в связи с неправильным применением закона, и др.

Примерный перечень дефектов, которые могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора:

несовпадение круга участников общественных отношений и круга лиц, имеющих право на обжалование;

использование многозначных терминов или терминов, содержание которых не ясно из их буквального толкования;

использование в правовой норме большого числа оценочных понятий;

различия в описании субъектов, гипотезы, диспозиции или санкции разных правовых норм, регулирующих одни и те же отношения.

8) *Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права.*

Признаки, позволяющие определить конкретные положения нормативного правового акта, в которых может быть обнаружен коррупциогенный фактор:

жалобы граждан и юридических лиц о невозможности реализации прав или исполнения обязанностей, соблюдения запретов, получения документов;

неиспользование или незначительное использование гражданами и юридическими лицами предоставленных им прав, льгот и преимуществ;

незначительный процент физических или юридических лиц, получающих разрешения или лицензии;

обязанность физических или юридических получать разрешения или согласования высших должностных лиц;

лицензирование деятельности, которая ранее длительное время не лицензировалась или не лицензируется в других государствах, и пр.

Примерный перечень дефектов, которые могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора:

отсутствие процедуры реализации прав или исполнения обязанностей;

недостаточные сроки для выполнения действий;

требование о предоставлении значительного количества документов;

необходимость получения значительного количества документов в разных государственных органах или организациях;

сокращенные сроки действительности документов, которые подлежат предоставлению;

необходимость прохождения нескольких инстанций, подтверждающих одни и те же обстоятельства, для получения разрешения или лицензии;

отсутствие оснований и сроков принятия решений;

отсутствие общедоступной информации о порядке реализации прав или обязанностей;

невозможность реализации прав или исполнения обязанностей, получения документов по месту жительства без выезда в другую местность;

невозможность записаться на прием для подачи документов, в том числе посредством использования электронной очереди;

невозможность совершения действий через представителя на основании доверенности;

установление необходимости проведения экспертиз, оценок для получения разрешений при отсутствии обязанности организаций провести экспертизу или оценку в установленный срок;

установление требований к юридическому или физическому лицу, которые не вытекают из характера осуществляемой деятельности или которые ограничивают равный доступ к осуществлению работ, предоставлению услуг лиц, имеющих необходимые образование и квалификацию, вследствие сложности или невозможности представления необходимых документов;

установление необходимости сдачи дополнительных экзаменов для получения права занятия определенной деятельностью непосредственно после получения документов о получении образования в этой сфере деятельности или при наличии практического стажа в сфере деятельности (без значительного перерыва в осуществлении профессиональной деятельности);

необходимость вступления в союзы, ассоциации для получения права заниматься определенной деятельностью;

закрепление в качестве основания предоставления льгот и преимуществ документов, которые прямо не названы среди выдаваемых государственными органами, или документов органов, которые упразднены или переименованы.

9) Отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций, что дает возможность дискреционного поведения должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления.

Признаки, позволяющие определить конкретные положения нормативного правового акта, в которых может быть обнаружен коррупциогенный фактор:

поступление обращений граждан или юридических лиц о разъяснении порядка реализации прав;

исковые заявления в суды с требованием обязать государственные органы или организации, должностных лиц совершить определенные действия в интересах заявителя или представляемых им лиц;

многочисленные обращения о разъяснении мотивов принимаемых решений;

применение аналогии права или аналогии закона при вынесении решений.

Примерный перечень дефектов, которые могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора:

отсутствие в перечне принимаемых должностными лицами решений всех возможных видов решений;

отсутствие порядка и сроков принятия решений;

отсутствие в нормативном акте указания на должностное лицо, государственный или иной орган, принимающий решение или совершающий действие;

отсутствие обязанности должностного лица, государственного органа при получении обращения, не относящегося к компетенции, разъяснять юридическому или физическому лицу информацию о компетентном органе или порядке реализации прав.

10) Юридиколо-лингвистическая неопределенность положений нормативного правового акта, которая проявляется в употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера с неясным и неопределенным содержанием, неиспользуемых в законодательстве, допускающих различные трактовки компетенции уполномоченного органа (должностного лица).

Признаки, позволяющие определить конкретные положения нормативного правового акта, в которых может быть обнаружен коррупциогенный фактор:

поступление обращений о разъяснении положений нормативного правового акта;

наличие разъяснений государственных органов о порядке толкования терминов;

отсутствие единообразной судебной практики толкования нормативного правового акта;

использование расширительного или ограничительного толкования.

Примерный перечень дефектов, которые могут рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора:

отсутствие дефиниции термина в нормативном правовом акте;

искажающее смысл и функциональное назначение нормы использование в нормативном правовом акте терминов или определений

терминов, приведенных в нормативных правовых актах других отраслей права;

невозможность установления содержания нормы из ее буквального толкования;

неверное построение фразы, неверное использование знаков препинания или союзов (например, «и», «или»), допускающее различное толкование или изменяющее смысл нормы по сравнению с замыслом нормотворческого органа.

е) Этапы процесса идентификации коррупциогенного фактора, не указанного в методике проведения антикоррупционной экспертизы

При выявлении иных дефектов правового регулирования, которые могут способствовать совершению коррупционных деяний, но которые не указаны в методике, необходимо:

1) определить в чем заключается дефект правового регулирования (отсутствие или недостатки антикоррупционных механизмов; дефект юридической техники) и описать сущность дефекта;

2) осуществить оценку коррупциогенности фактора и коррупциогенного риска, т.е. определить виды коррупционных деяний, совершение которых может повлечь (или повлекло) либо совершению которых может способствовать (или способствовало) наличие коррупциогенного фактора в нормативном правовом акте, а также степени вероятности его проявления и тяжести наступивших (прогнозируемых) последствий в виде имущественного; морального; организационного и иного видов ущерба;

3) если факты совершения коррупционных деяний вследствие выявленного недостатка правового регулирования отсутствуют в правоприменительной деятельности, то необходимо определить, каким образом дефект правового регулирования может способствовать совершению коррупционного правонарушения (посредством создания благоприятных условий для совершения хищений путем злоупотребления служебными полномочиями, создания условий для вымогательства взяток, возникновения конфликта интересов, облегчения сокрытия коррупционного деяния и пр.)

4) констатировать наличие или отсутствие коррупциогенного фактора.

Пример.

В статье нормативного правового акта закреплено, что срок рассмотрения обращения о регистрации лекарственного средства составляет

15 рабочих дней. Согласно законодательству государства А., процедура регистрации год назад была исключена из числа административных процедур. Вместе с тем, в порядке регистрации лекарственного средства закреплено, что после поступления обращения о регистрации лекарственного средства в регистрирующий орган проводится экспертиза образца лекарственного средства испытательной лабораторией. Срок проведения экспертизы в Положении о лаборатории, утвержденном решением Министерства охраны здоровья составляет 25 календарных дней.

Дефект правового регулирования заключается в несогласованности сроков взаимосвязанных действий.

В методике антикоррупционной экспертизы отсутствуют коррупциогенные факторы, которые бы соответствовали указанному дефекту.

Вместе с тем, невозможность получения в 15 дневный срок решения о регистрации лекарственного средства может привести к даче взяток за регистрацию без проведения экспертизы, даче взяток за проведение экспертизы в срок менее 15 рабочих дней. Работники органа, осуществляющего регистрацию лекарственного средства, и работники органа, осуществляющего экспертизу, могут вымогать взятки за «ускоренное решение вопроса».

Таким образом, указанный дефект правового регулирования может влечь такие коррупционные преступления как дача взятки, вымогательство взятки и может рассматриваться в качестве коррупциогенного фактора, выражающегося в несогласованности сроков проведения взаимосвязанных действий.

