

Аналитическая записка

**Перспективы развития
антикоррупционной экспертизы
нормативно-правовых
актов и их проектов
в Узбекистане**



Организация Объединенных Наций
Управление по наркотикам
и преступности



Организация Объединенных Наций
Управление по наркотикам
и преступности

Аналитическая записка

Перспективы развития антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов в Узбекистане

Ташкент 2024

Содержание

Введение	4
I. Обзор нормативно-правовых актов по антикоррупционной экспертизе в Узбекистане	6
II. Сохраняющиеся ограничения эффективности	9
1.1. Ограничения методологического характера	9
1.2. Ограничения процедурного характера	12
1.3. Ограничения экспертного потенциала	18
III. Перспективные направления дальнейшего развития института антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов	20
Заключение	22
Приложения	23

Автор:

Азат Ирманов, национальный руководитель программы, Региональное представительство УНП ООН по Афганистану, Центральной Азии, Ирану и Пакистану.

Сокращения

АКА – Агентство Республики Узбекистан по противодействию коррупции.

АКЭ – антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов.

Закон об АКЭ – Закон Республики Узбекистан «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов» от 08.08.2023 г. № ЗРУ-860.

Закон об НПА – Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» от 20.04.2021 г. № ЗРУ-682.

КФ – коррупциогенный фактор, в определении, предусмотренном Законом об АКЭ и Методикой АКЭ.

МЮ – Министерство юстиции Республики Узбекистан.

Методика АКЭ – Методика определения факторов, вызывающих коррупцию, в нормативных правовых документах и их проектах, утвержденная приказом Министра юстиции Республики Узбекистан от 30.10.2023 г., № 17, зарегистрированным Министерством юстиции Республики Узбекистан 31.10.2023 года, № 3470.

КР – коррупционный риск, в определении, предусмотренном Законом об АКЭ и Методикой АКЭ.

НПА – нормативно-правовые акты.

ОРВ – оценка регуляторного воздействия НПА или его проекта.

УНП ООН - Управление ООН по наркотикам и преступности.

Введение

Управление ООН по наркотикам и преступности оказывает техническое содействие странам-участницам Конвенции ООН против коррупции в усилиях по ее имплементации. Одним из важнейших направлений содействия является поддержка усилий по анализу феномена коррупции, различных форм ее проявления в отдельных отраслях и сферах общественной и экономической деятельности.

В период 2021-2024 годов УНП ООН осуществляло Проект «Глобальные действия для добропорядочности бизнеса» в Республике Узбекистан. Его целью было оказание содействия Узбекистану в снижении коррупционных рисков, связанных с недостатками актов законодательства, налаживании диалога между бизнес-сектором и антикоррупционными органами в целях принятия совместных действий по улучшению регуляторной среды, поощрения добропорядочности бизнеса и борьбы с коррупцией. Развитие института АКЭ НПА рассматривалось в качестве ключевого инструмента для достижения поставленной цели Проекта.

В этой связи, была проведена серия тренингов по антикоррупционной экспертизе для государственных служащих Республики Узбекистан. Кроме этого, проведено обучение тренеров по этому направлению, что позволило укрепить возможности республики проводить подготовку специалистов по антикоррупционной экспертизе в регионах.

В рамках Проекта проводились опросы и групповые дискуссии с представителями субъектов предпринимательства, государственных регуляторов, а также организаций гражданского общества. Результаты этих исследований отражены в Дискуссионной записке «Поощрение диалога между бизнесом и государственными регуляторами о проблемах коррупции» подготовленной в ноябре 2022 года, а также в Аналитическом отчете об оценке уровня коррупции в различных секторах экономики Узбекистана и регионах республики, подготовленном Центром Экономических Исследований и Реформ по заказу УНП ООН в августе 2023 года.

Проект также оказал содействие в учреждении республиканского Форума добропорядочности предпринимательства, который проводился в 2021 и 2022 годах. Кроме этого, Проект способствовал организации встреч представителей предпринимательских кругов с руководством Агентства по противодействию коррупции, Бизнес-Омбудсменом, а также Торгово-Промышленной Палаты Республики Узбекистан 10 ноября 2023 года.

Настоящая аналитическая записка обобщает результаты анализа и выводы относительно состояния института антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и механизмов нормотворчества Республики

Узбекистан. В ней также предлагаются рекомендации по дальнейшему развитию АКЭ НПА. Для удобства построения программ дальнейшего технического содействия и развития этого института в Узбекистане настоящая записка группирует предлагаемые направления развития антикоррупционной экспертизы в логически взаимосвязанной матрице целей и действий.

Мы надеемся, что проведенная работа и предложенные рекомендации внесут свой вклад в ускорение социально-экономического развития и укрепление демократических институтов Республики Узбекистан.

Дисклеймер

Высказанные в настоящей записке мнения, выводы и предложения не могут рассматриваться как официальное заявление, не являются официальной позицией УНП ООН. Их задачей является внесение вклада в научно-практическую дискуссию относительно перспектив развития системы нормотворчества в Республике Узбекистан, совершенствования системы предупреждения коррупции и общего улучшения регуляторной среды.

I. Обзор нормативно-правовых актов по антикоррупционной экспертизе в Узбекистане

Внедрение института антикоррупционной экспертизы в Узбекистане осуществлялось с 2006 года. Его развитие условно можно разделить на четыре этапа.

Центром Экономических Исследований в 2006–2009 годах на предмет наличия коррупциогенных факторов были изучены акты законодательства в таких сферах как приватизация, государственные закупки, налоговое администрирование, банковское дело, оптовая и розничная торговля, внешняя торговля.

В 2011 году Министерством юстиции впервые была разработана методика проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, а в 2015 году ее усовершенствованная версия была утверждена в качестве нормативно-правового акта (рег. № 2745 от 25.12.2015 года). В этот период АКЭ не рассматривалась как самостоятельный вид экспертизы, а лишь как элемент правовой экспертизы.

Третий этап развития института антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов приходится на 2020–2021 годы. В этот период осуществлены системные реформы в данном направлении с внедрением нового порядка проведения антикоррупционной экспертизы.

В частности, принято Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов (рег. № 3287 от 24.02.2021 года). Данное положение содержит методику и чек-лист — вопросник типовой формы по выявлению коррупциогенных факторов, состоящий из 23 коррупциогенных факторов по 4 основным направлениям. Приведенные в нем конкретные примеры выявления коррупциогенных норм упрощают процедуру антикоррупционной экспертизы и делают ее доступной не только для юристов.

Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы всех проектов нормативно-правовых актов получила свое законодательное закрепление в статье 29 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» в новой редакции.

В 2021 году в структуре Министерства юстиции создано специальное подразделение, ответственное за координацию и оказание методической помощи деятельности государственных органов и организаций в области проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов.

В целях устранения системных проблем в правоприменительной практике и организации принятия нормативно-правовых актов по принципу «законодательство свободное от коррупции» принято постановление Президента Республики Узбекистан от 22 октября 2021 года № ПП–5263 «О мерах по дальнейшему совершенствованию проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов», которым предусматривалось: поэтапное полное проведение антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов.

В числе прочих мер, постановлением ПП-5263 утверждался план-график проведения антикоррупционной экспертизы действующих законодательных актов (более 21 тыс.) до 2026 года, а также предусматривалось широкое привлечение общественности, научных организаций и независимых экспертов к проведению антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. Для этого ПП-5263 устанавливало порядок, согласно которому представителям научных организаций и высших образовательных учреждений, а также физическим лицам — независимым экспертам предоставлялось право проведения научной и независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. Практическая реализация этого права пока еще не раскрыла своего потенциала¹. В числе возможных причин, с точки зрения нормативно-правового регулирования, можно было бы рассмотреть следующие:

- согласно ПП-5263 такое право могут реализовать лишь эксперты, внесенные в Реестр экспертов по проведению антикоррупционной экспертизы актов законодательства и их проектов (название Реестра дано в редакции ПП-5263), что уже сужает круг лиц, кто мог бы внести свой вклад в реализацию амбициозной задачи по АКЭ. Соответственно, для внесения эксперта в реестр, он должен пройти процедуру сертификации, которая была установлена Министерством юстиции².
- Положение о порядке формирования и ведения реестра экспертов по антикоррупционной экспертизе законодательных актов и их проектов, утвержденное Министерством юстиции ограничивает фокус деятельности сертифицированных экспертов только **законодательными актами и их проектами**. Согласно статье 6 Закона РУз «О нормативно-правовых актах» **законодательными актами являются Конституция и законы Республики Узбекистан, постановления палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан.**

Указы и постановления Президента Республики Узбекистан, постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан,

¹ Ежегодно в Республике Узбекистан принимается около 2000 различных нормативно-правовых актов, из которых доля законодательных актов составляет около 10-15%. По состоянию на 1 мая 2024 года в Реестре зарегистрирован только 1 (один) эксперт.

² Положение о порядке формирования и ведения реестра экспертов по антикоррупционной экспертизе законодательных актов и их проектов. Рег. МЮ. №3347 от 02.10.2022.

приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств, решения органов государственной власти на местах являются **подзаконными актами**.

По совокупности воздействия эти положения приводят к тому, что независимые эксперты, включенные в Реестр, уполномочены на проведение АКЭ лишь в отношении актов, принимаемых Парламентом республики.

Начало четвертого этапа можно связать с принятием Закона об АКЭ в августе 2023 года. Закон, избрав в себя ключевые положения прежней методики, устанавливая полномочия каждой стороны, вовлеченной в процесс АКЭ, перечень коррупциогенных факторов, а также форму Чек-листа. В то же время, точки зрения методики проведения АКЭ, принципиальных изменений с принятием данного Закона не наблюдается.

II. Сохраняющиеся ограничения эффективности

В практике применения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов в Узбекистане, а также организации процессов ее проведения может наблюдаться ряд факторов, ограничивающих результативность ее проведения. Исходя из результатов экспертных дискуссий, эти факторы, условно, можно разделить на методологические, процедурные и экспертные³.

Рассмотрим эти факторы более подробно.

1.1. Ограничения методологического характера

Ключевые идеи раздела:

- АКЭ ограничивается лишь первичным анализом текста НПА.
- Форма документирования результатов первичного анализа объяснена недостаточно подробно. На практике это может создать ошибочное понимание об обязательности лишь заполнения Чек-листа.
- Отсутствуют требования об обязательности экспертных дискуссий и консультаций.
- Отсутствует взаимосвязь между АКЭ и ОРВ.
- Указания относительно вариантов устранения коррупционности недостаточно подробны и не учитывают практические затруднения, с которыми сталкиваются эксперты.

Согласно Закону об АКЭ, экспертиза фокусируется на первичном выявлении коррупционных факторов в положениях НПА или его проекта – то есть, на рассмотрении текста НПА, выявлении отдельных норм, содержащих коррупционный фактор и принятие одного из двух вариантов решений:

1. принятие мер по устранению выявленного КФ.

При этом, а) отсутствуют процедурные механизмы, позволяющие удостовериться, что принятые меры были достаточны. И б) отсутствуют указания на обязательность документирования процесса таковой проверки со стороны уполномоченного специалиста МЮ.

2. в случае невозможности устранения КФ – 1) занесение отметки в Чек-лист, 2) «обоснование отсутствия возможности изложить данную норму по-другому», 3) «изложить принятые меры по сдерживанию коррупционных рисков, которые могут возникнуть в силу данного КФ».

На практике разработчики избегают признания того, что представленный ими проект НПА действительно содержит КФ, так как в этом случае им потребуется выполнение действий 2) и 3). Ни Закон об АКЭ ни Методика АКЭ

³ По результатам групповых дискуссий с представителями предпринимателей, а также государственных служащих, вовлеченных в процесс разработки проектов актов законодательства. См. Дискуссионная записка «Поощрение диалога между бизнесом и государственными регуляторами о проблемах коррупции». УНП ООН. Ташкент. 2022.

не указывают, какие аргументы, или **тип аргументов могут быть признаны убедительными, чтобы согласиться с позицией разработчика**, равно как не указывают и на **приемлемые варианты «мер по сдерживанию» КР**. В таком положении, при попытке принятия мер «по устранению» КФ или «сдерживанию» КР, разработчики будут нести более высокие затраты рабочего времени еще **на этапе до внесения проекта НПА на рассмотрение МЮ**, при том, что **это не ускорит проведение АКЭ со стороны МЮ**. Учитывая, что разработчики в подавляющем большинстве случаев оказываются «зажатыми» в сроки по разработке и внесению проектов НПА, они принимают предсказуемое рациональное решение – имитировать отсутствие КФ в представляемом ими проекте НПА.

Рекомендация 1. *По возможности рекомендуется выстраивать логику проведения АКЭ таким образом, чтобы разработчик был заинтересован в отражении всех КФ, содержащихся в проекте НПА, внесенного им в МЮ, поскольку только в этом случае нагрузка на МЮ может быть снижена, а качество вносимых проектов НПА – повышено. Такое условие может быть достигнуто, к примеру, за счет:*

- 1.1. внесения изменений в часть 6 статьи 16 Закона об АКЭ, согласно которым АКЭ проектов проводится путем анализа текста проекта НПА и сопоставления полученных результатов с чек-листом, заполненным разработчиком.*
- 1.2. введения условия, согласно которому, проект НПА возвращается на доработку в случае, если число КФ, выявленных в проекте НПА при проведении экспертизы со стороны МЮ или АКА, превышает число КФ, отраженных разработчиком в чек-листе, на 1 фактор.*

Даже в случае, если АКЭ будет выполнена в соответствии с действующей Методикой, ее результаты не продемонстрируют каким образом выявленные коррупциогенные нормы способны провоцировать коррупцию. Требования к заключению, установленные статьей 18 Закона об АКЭ, не содержат указаний на необходимость целостного описания коррупционных сценариев, которые могут сформироваться вследствие совокупного воздействия КФ, сохраняющихся в НПА или его проекте. То есть, отсутствует необходимость логико-структурного анализа КФ в целом в рамках одного НПА. И, тем более, отсутствует такое требование для рассмотрения НПА в связке с другими нормативно-правовыми актами, регулирующими те же самые отношения.

Закон и Методика об АКЭ описывают группы и виды коррупциогенных факторов. Однако, представленный перечень видов коррупциогенных факторов не является достаточным сам по себе и нуждается в дополнительных объяснениях и обоснованиях. Это объясняется тем, что в отдельных случаях, нормы и формулировки, формально не имеющие признаков коррупциогенности, указанных в Законе и Методике об АКЭ, на практике могут провоцировать коррупцию. В первую очередь, это касается норм экономического регулирования. К примеру, детализация критериев соответствия лица определенным экономическим, техническим и другим стандартам, либо предоставления подтверждающих документов. Подобные

критерии и требования, несмотря на свою ограниченность по количеству и видам, и кажущуюся логичность и обоснованность, могут создавать непреодолимые на практике барьеры, либо экономически невыгодные условия для большинства участников экономической деятельности в определенной сфере.

Формальным примером подобного рода норм могут служить высокие ставки импорта определенных товаров, освобождение от уплаты которых (либо льготные ставки) получают юридические лица, указанные специальными решениями органов исполнительной власти. Другой гипотетический пример - отдельные критерии лицензионных требований, не оказывающих влияние на качество производимых лицензиатом товаров, работ, услуг.

Рекомендация 2. Для получения экспертом более полного понимания ситуации, **целесообразно** использовать результаты оценки регуляторного воздействия предлагаемого к принятию проекта НПА, а также проводить анализ проекта в контексте уже действующих норм и положений законодательства. То есть, следует принимать во внимание соотношение действия рассматриваемой нормы с действием других норм и с общим контекстом регулируемых актом отношений.

Рекомендация 3. Необходимо установить требование к порядку проведения АКЭ, соблюдение которого учитывает отраслевую специфику и правоприменительную практику с разных позиций – регулятора и регулируемых субъектов. Другими словами, после первичного анализа, эксперти, осуществляющему антикоррупционную экспертизу, целесообразно обсудить рассматриваемый проект с отраслевыми экспертами: а) разработчиками, б) оппонентами разработчиков.

Методика АКЭ указывает на коррупциогенные факторы, требуя принятия мер по их устранению. Методика предлагает следующие варианты устранения:

- исключение коррупциогенной нормы;
- изменение и редактирование, конкретизация условий принятия решений или предоставления государственных услуг, льгот и преференций;
- расширение или конкретизация полномочий государственных ведомств и должностных лиц в соответствии с теми обязанностями, которые на них возлагаются;
- установление реалистичных сроков подготовки регулируемыми субъектами документов, требуемых для получения государственных услуг; установление конкретных измеримых и при этом реалистичных для выполнения регуляторных нормативов;
- сужение дискреционных полномочий должностных лиц;
- конкретизация даты вступления в силу / утраты силы нормативно-правового акта;
- принятие нормативно-правового акта, который устраняет пробел правового регулирования.

На практике эксперты МЮ могут столкнуться с отказом разработчика выполнять все или некоторые меры по устранению коррупциогенных норм. В числе причин могут указываться сложности изменения редакции, или вероятность возникновения непредвиденных обстоятельств, при которых соблюдение точных формулировок становится невыполнимым. Часто разработчики предпочитают использовать более общие и размытые формулировки, аргументируя тем, что «невозможно урегулировать и предусмотреть все обстоятельства»⁴.

Закон и методика не предлагают экспертам вариантов, которые объяснили бы приемлемые действия, позволяющие соблюсти цели и задачи экспертизы.

Рекомендация 4. *Рекомендуется разработка методических подходов, позволяющих внедрять нормы, балансирующие неустранимые коррупциогенные факторы из текста НПА. В Приложении 1 предлагаются дополнительные варианты мер по управлению коррупционными рисками правового регулирования.*

1.2. Ограничения процедурного характера

Ключевые идеи раздела:

- *Чек-лист, де-факто, приравнен к документальному свидетельству того, что антикоррупционная экспертиза выполнена. Это может провоцировать формализм со стороны разработчиков и экспертов, тем самым снижая качество и результат экспертных работ.*
- *Механизмы общественной подотчетности процесса и результатов АКЭ не предусмотрены.*
- *Механизмы обеспечения качества экспертных работ, а также предотвращения и урегулирования конфликта интересов при проведении АКЭ отсутствуют.*
- *Механизмы преодоления разногласий между экспертами и руководством организации-разработчика отсутствуют.*

Закон об АКЭ выстраивает порядок экспертизы таким образом, что заполнение Чек-листа приобретает вид административной процедуры, необходимой лишь для внесения проекта НПА в МЮ (статья 16 Закона об АКЭ). В результате Чек-лист из инструмента анализа превращается в, своего рода, сертификат, наличие которого позволяет продвигать проект НПА далее по этапам межведомственного согласования.

Статьей 16 Закона об АКЭ предпринята попытка установления унифицированной процедуры проведения АКЭ для всех субъектов этой экспертизы. Ожидаемо, что с учетом разных целей и ролей субъектов – разработчиков, МЮ, АКА и других ведомств, а также институтов

⁴ Установлено по результатам групповых дискуссий с государственными служащими-разработчиками проектов НПА.

гражданского общества – решить эту задачу в рамках одной статьи невозможно.

*К примеру, часть 6 статьи 16 устанавливает, что АКА и МЮ проводят АКЭ проектов НПА «путем изучения **представленного разработчиком Чек-листа**». Во-первых, такая постановка требует от ключевых ведомств (АКА и МЮ) ограничивать фокус своего внимания только тем, что заполнили разработчики. Роль этих ведомств не требует от них анализа текста проекта НПА ни по форме, ни по существу на предмет наличия коррупционных факторов. Во-вторых, в совокупности с отмеченным выше, Чек-лист, сообщаящий, что проект НПА не содержит КФ, дает право МЮ принять этот документ, как достоверный, и пропустить проект НПА для дальнейшего межведомственного основания.*

Рекомендация 5. Рассмотреть целесообразность утверждения формы:

5.1. Реестра коррупционных факторов, устранение которых невозможно с точки зрения разработчика, подкрепляемый протоколами экспертных обсуждений, или заключений независимых экспертов, на основе которых можно убедиться, что разработчик действительно предпринял попытку устранения КФ, но не нашел способа его устранения.

Предлагаемая Форма Реестра коррупционных факторов, устранение которых невозможно с точки зрения разработчика

№	Текст положений, содержащих коррупционные факторы	Объяснение причин, по которым коррупционные факторы не могут быть устранены

5.2. Первичного анализа текста НПА или его проекта, проводимого МЮ или АКА, в которой будут наглядно показаны фразы и формулировки, которые содержат в себе коррупционный фактор. Соответственно, рекомендации по устранению КФ будут формулироваться применительно к конкретной норме.

Предлагаемая Форма первичного антикоррупционного анализа текста нормативно-правового акта или его проекта, проводимого МЮ или АКА

№	Текст положений, содержащих коррупционные нормы	Описание характера / сценария возможного использования нормы в коррупционных целях	Рекомендуемые действия

Рекомендация 6. Рассмотреть возможность корректировки минимальных требований к содержанию и структуре Заключения по итогам АКЭ НПА. Имеется необходимость установить требование анализировать выявленные КФ в контексте их взаимодействия с другими связанными НПА. Соблюдение такой типовой структуры должно давать представление о том, какого характера коррупциогенные факторы имеются в проанализированном документе, могут ли эти факторы быть устранены, либо целесообразно отказаться от принятия / сохранения действующим рассмотренного документа.

Заключение по итогам антикоррупционной экспертизы должно опираться на результаты первичного анализа, систематизировать и группировать выявленные коррупциогенные нормы по характеру их воздействия, и формулировать в целом наиболее вероятное воздействие рассмотренного документа с точки зрения провоцирования коррупционного поведения.

Форма первичного анализа должна стать неотъемлемым приложением к Заключению.

Рекомендация 7. Предпочтительно установить такой порядок, при котором результаты АКЭ становятся **прозрачными и подотчетными** широкой общественности. **Целесообразно** установить не только требования, но и процедуры организации публичного обсуждения результатов экспертизы, соблюдение которых позволит обеспечить качество экспертизы. В число требований могут быть внедрены такие, как приглашение к обсуждению экспертов из соответствующей отрасли, а также лиц, которые должны будут исполнять предлагаемый к принятию нормативно-правовой акт. Результаты дискуссий также должны полноценно документироваться и быть публично доступными. В качестве одного из возможных вариантов обеспечения публичности рекомендуется составлять отчет об антикоррупционной экспертизе нормативно-правового акта и прилагать результаты дискуссий к отчету.

Рекомендация 7.1. Законодательная палата Олий Мажлис и его комитеты способны оказать положительное влияние на качество и результаты антикоррупционной экспертизы, установив порядок, при котором регулярно производится заслушивание отчетов о практике антикоррупционной экспертизы и оценки регуляторного воздействия со стороны Кабинета Министров, а также каждого органа исполнительной власти, вовлеченного в нормотворческую деятельность.

Рекомендация 7.2. Установление непрерывного мониторинга публикаций СМИ и активистов гражданского общества со стороны Парламента позволит выявлять признаки коррупционных правонарушений, спровоцированных неэффективным регулированием и недостатками НПА.

Глубина антикоррупционного анализа, во многом определяется тем, как организован процесс экспертизы. За качество организации в Законе «Об АКЭ» отвечает статья 5, где определены основные принципы антикоррупционной экспертизы. Однако **Закон не конкретизирует механизмы, каким образом исполнение данных принципов должно быть обеспечено.**

Например, каким образом несоблюдение принципов «конституционности» и «законности» должно отражаться на действиях экспертов, руководителей экспертов, руководства министерств и ведомств при проведении экспертизы.

Каким образом толковать принцип «защита и приоритет прав и законных интересов физических и юридических лиц, интересов общества и государства»? В процессе взаимоотношений указанные группы, как правило, будут иметь противоречащие интересы.

Другой пример: Юридические лица не заинтересованы в прохождении процедур контроля их деятельности в то время, как государство и общество заинтересованы в том, чтобы этот контроль осуществлялся. Интересами и приоритетами каких из указанных субъектов должны руководствоваться эксперты, физических лиц над интересами юридических лиц, или юридических лиц над интересами общества или государства?

НПА могут создавать преференции для одних субъектов, за счет ущемления интересов других.

Например, предоставление льгот и преференций для определенного типа экономических субъектов. Другой пример, установление моратория на проверки деятельности субъектов предпринимательства повышает риски недобросовестной предпринимательской деятельности, производства продукции низкого качества, ухудшения контроля за безопасностью на территории хозяйствующих субъектов. Это, в свою очередь, повышает риски для жизни и здоровья граждан.

Меры данного типа часто находят применение в рамках экономической политики. В связи с этим, эксперты должны иметь достаточный набор критериев и правил, которые позволяют им понять, каким образом принцип защиты интересов должен быть реализован при рассмотрении конкретного типа НПА.

Аналогичные вопросы должны быть отнесены к принципу «независимость». Закон и методические руководства по антикоррупционной экспертизе должны конкретизировать субъект принципа «независимость», равно как и объекты и факторы, от которых данный субъект должен сохранять независимость, а также приемлемые процедурные шаги по обеспечению этой независимости.

Например, можно ли считать независимым заключение специалиста, если он был вынужден согласиться со мнением своего руководителя, курирующего заместителя руководителя и руководителя ведомства? Каким образом, должна разрешаться ситуация, когда мнения эксперта и его руководителей не совпадают?

Нормативно-правовая база по антикоррупционной экспертизе не дает ответ на эти вопросы. Часть 3 статьи 19 Закона об АКЭ устанавливает, что «Ответственный работник государственного органа или организации, проводящий антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов и их проектов, обязан: при наличии оснований для самоотвода при проведении антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов немедленно заявить об этом своему руководителю».

Однако, отсюда неясны:

- какие конкретно обстоятельства являются обязательным основанием для самоотвода. Какие возникают последствия в случае игнорирования экспертом обстоятельств, требующих от него самоотвода. Какие механизмы существуют для того, чтобы была возможность независимой проверки факта наличия таких обстоятельств;
- вытекающие действия со стороны руководителя, в каких обстоятельствах он обязан принять решение о самоотводе. Имеет ли руководитель право отказать в самоотводе и в каких обстоятельствах;
- порядок контроля соблюдения экспертом и его руководителем устанавливаемых процедур.

В силу того, что Закон и Методика об АКЭ не урегулировали обстоятельства, необходимые для обеспечения непредвзятости эксперта, сформировалась ситуация, когда мнение эксперта-исполнителя не играет роли, и все его действия и выводы оформляются в соответствии с видением руководства.

Процедурная часть АКЭ в Узбекистане **не учитывает конфликт интересов**. Виды конфликтов интересов при проведении АКЭ. Исходя из анализа практики АКЭ, такие конфликты интересов могут иметь следующие формы:

- **Ведомственные формы**, когда ведомственные задачи могут влиять на результаты экспертизы.

К примеру, если одна из функций ведомства состоит в приоритетной защите интересов определенной группы юридических лиц, объединенных по отраслевому признаку. Одним из признаков такого конфликта может служить формулировка «в целях защиты интересов отечественных производителей».

- **Организационные формы**, когда эксперт находится в ситуации выбора, между соблюдением методологии и экспертным мнением руководства, либо секторальных подразделений этого же ведомства.

- **Профессионально-этические**, когда эксперт может вступить в сговор с бенефициарами разрабатываемого НПА.

С практической точки зрения, имеется несколько вариантов преодоления конфликтов интересов:

- Организация экспертной дискуссии, с вовлечением специалистов, представляющих каждую из заинтересованных групп.
- Таргетированный сбор отзывов и точек зрения представителей заинтересованных групп в письменной форме.
- Найм консультанта / ов, кандидатура которого не провоцирует конфликт интересов. Причем, консультанты могут наниматься как для разработки текста НПА, так и проведения оценки регуляторного воздействия и антикоррупционной экспертизы.

Важно подчеркнуть, что эксперт АКЭ не должен вовлекаться в непосредственную разработку проекта НПА и должен оставаться за рамками процесса. В противном случае его позиция будет совпадать с позицией разработчиков в то время, как эксперт должен рассматривать ситуацию отстраненно и объективно.

Рекомендация 8. *Необходимо рассмотреть возможность внедрения процедур проведения АКЭ с таким построением деловых процессов, соблюдение очередности которого снижает вероятность возникновения конфликтов интересов и предоставляет эксперту исчерпывающий набор действий при возникновении такового.*

*В частности, **должны устанавливаться** требования к организации проведения и документирования дискуссий, состава их участников и их принадлежности к конкретной группе заинтересованных лиц. Помимо этого, предварительно должна быть проведена ОРВ разрабатываемого проекта НПА, а ее результаты представлены эксперту АКЭ.*

Соответственно, **статьи 16 и 17 Закона об АКЭ должны быть расширены до глав**, устанавливающих подробное регулирование процедуры экспертизы, которая обеспечивает реализацию принципов экспертизы, установленных статьей 5 этого же Закона.

Рекомендация 8.1. *Видится целесообразным, чтобы главы, разработанные на основе статей 16 и 17 Закона об АКЭ устанавливали различные алгоритмы проведения АКЭ с учетом этапов разработки НПА, предусмотренных Законом об НПА, для:*

- *Проектов НПА*
- *Действующих актов*
- *Разработчика, или нанятого им эксперта*
- *АКА, МЮ.*
- *Независимого эксперта.*

Необходимо отметить, что непреодолимый ведомственный конфликт интересов может указывать на то, что объект или сфера отношений, попытку регулирования которой предпринимает данное ведомство, выходят за рамки нормотворческих полномочий этого ведомства, либо исполнительной ветви власти в целом, поскольку требует сбалансированного учета интересов различных социальных и деловых групп. Урегулирование такого типа отношений может быть объективно обеспечено только законодательной ветвью власти.

Рекомендация 8.2. *Механизм предотвращения и урегулирования **конфликтов интересов в нормотворческом процессе** может стать важной частью Закона «О нормативно-правовых актах», позволяя Парламенту играть еще более значимую роль через осуществление Парламентского контроля над нормотворческой деятельностью органов исполнительной власти.*

Рекомендация 9. *Устранение пробелов регулирования в контексте всех рассмотренных выше обстоятельств, возможно посредством **разработки и принятия системы Национальных стандартов антикоррупционной экспертизы**, по аналогии со стандартами аудита, или бухгалтерского учета, которые должны предоставить исчерпывающий набор инструкций, норм правил поведения и методов обеспечения объективности результатов антикоррупционной экспертизы, как для экспертов, так и для должностных лиц.*

1.3. Ограничения экспертного потенциала

Ключевые идеи раздела:

- *Число экспертов по антикоррупционной экспертизе НПА в Узбекистане, а также их количество недостаточны.*
- *Для качественной организации процесса АКЭ и получения объективных результатов необходимо надлежащее финансирование экспертных работ.*

Несмотря на усилия Министерства юстиции и Антикоррупционного агентства Узбекистана проводить подготовку государственных служащих и экспертов в сфере антикоррупционной экспертизы, в том числе при содействии международных организаций, уровень подготовки государственных служащих, равно как и общее число экспертов по антикоррупционной экспертизе пока остаются недостаточными.

Рекомендация 10. *Рекомендуется рассмотреть целесообразность принятия мер, которые создадут целостную систему подготовки экспертов, разработка и внедрение таких учебных дисциплин, как Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и Оценка регуляторного воздействия:*

- в качестве обязательных курсов для студентов бакалавриата и магистратуры экономических и юридических специальностей;
- в качестве курсов повышения квалификации действующих государственных служащих;
- онлайн обучение, предоставляющее возможности автоматической онлайн сертификации для всех желающих получить профессиональные навыки в сфере антикоррупционной экспертизы НПА.

На сегодняшний день, государственные ведомства, вовлеченные в нормотворческий процесс, не обладают средствами, которые выделялись бы целенаправленно на финансирование экспертно-аналитических работ. Вместе с тем, в случаях проведения экспертизы в отношении комплексных нормативно-правовых актов, в ее процесс потребуется вовлечение группы независимых экспертов, что потребует дополнительных расходов.

Рекомендация 11. *Нормотворческая деятельность министерств и ведомств нуждается в достаточном финансировании, в особенности, этапа аналитических работ и ОРВ. Рекомендуется связать процесс выделения соответствующих бюджетных средств с процессом планирования нормотворческой деятельности, а также разработать нормативы затрат нормотворческой деятельности.*

III. Перспективные направления дальнейшего развития института антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов

В рамках дискуссии о целях дальнейшего развития и укрепления института антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов в Республике Узбекистан предлагается рассмотреть следующие:

1. Добиться существенного повышения качества нормативно-правового регулирования, которое должно выражаться в:
 - a. Более конкретном формулировании целей и задач регулирования, преследуемых принятием каждым новым нормативно-правовым актом.
 - b. Релевантности целей и задач регулирования тем проблемам, для решения которых принимается конкретный нормативно-правовой акт.
 - c. Использовании в этих актах таких регуляторных решений, процедур и механизмов, которые адекватны заявленным целям. То есть, **принимаемые меры способны обеспечить достижение целей регулирования, а не создание дополнительных возможностей извлечения коррупционной ренты лицами, ответственными за реализацию решений.**
2. Повысить эффективность нормативно-правового регулирования, которая должна измеряться соотношением выгод от принятия решения к затратам государственного и частного сектора на исполнение этих решений.
Другими словами, **более эффективное регулирование предполагает меньшие потери и издержки, связанные с коррупцией в масштабах страны.**
К примеру, индикаторами повышения эффективности антикоррупционной экспертизы могут выступать:
 - a. Снижение числа и доли субъектов из негосударственного сектора, инициировавших коррупционное взаимодействие по причине неоправданно высоких издержек, затрат времени, избыточной сложности процедур.
 - b. Сокращение доли субъектов, участвовавших в коррупционном взаимодействии, в общем числе субъектов, получавших государственные услуги;
 - c. Сокращение частоты участия в коррупционном взаимодействии субъектов предпринимательства.

Сбор информации и оценка прогресса по отношению к указанным целям потребует использования методов социологических исследований с использованием методологии, прошедшей оценку и проверку.

Взаимосвязь между целями, направлениями и действиями по дальнейшему развитию института антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов в Узбекистане изложена в Таблице №1.

Таблица №1. Логическая матрица: Цели, направления и действия по дальнейшему развитию института антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов в Узбекистане

№	Цели / Направления	Действия
1.	Существенно повысить качество нормативно-правового регулирования	
1.1.	Смещение фокуса от формального (поверхностного) анализа к анализу по существу регулирования.	Обеспечить проведение Оценки регуляторного воздействия до Антикоррупционной экспертизы. Учитывать взаимодействие с другими НПА (Рек. 1.) Отказ от Чек-листа в пользу обоснованного и проверяемого Заключения, подкрепленного результатами первичного анализа текста. (Рек. 4, 5) Системное обучение практике проведения антикоррупционной экспертизы и оценки регуляторного воздействия (Рек.9.).
1.2.	Документируемые экспертные и открытые дискуссии по результатам АКЭ для тестирования выводов	Установить требование по открытому доступу к документам, подтверждающим открытое обсуждение результатов АКЭ. (Рек.6.) Надлежащее финансовое обеспечение нормотворческой деятельности (Рек.10.)
1.3.	Трансформация лучших примеров национальной практики по антикоррупционной экспертизе в стандарт обязательный для всех органов, вовлеченных в нормотворческую деятельность.	Анализ практики АКЭ в Узбекистане, обобщение успехов. Разработка, принятие и поддержание актуальности системы Национальных стандартов антикоррупционной экспертизы Узбекистана. (Рек.8.)
2.	Повысить эффективность нормативно-правового регулирования	
2.1.	Исключить негативное влияние конфликтов интересов в процессе проведения антикоррупционной экспертизы НПА	Обеспечить учет отраслевой специфики при проведении АКЭ (Рек.2.) Внедрять нормы, балансирующие неустраняемые коррупциогенные факторы, из текста НПА. (Рек.3.) Детализация процедур АКЭ и разработки НПА, позволяющая снизить вероятность возникновения конфликта интересов (Рек. 7.).
2.2.	Усилить парламентский контроль за результатами антикоррупционной экспертизы НПА	Периодическое заслушивание Законодательной палатой и Парламентскими комитетами отчетов о практике антикоррупционной экспертизы и оценки регуляторного воздействия в курируемых ими сферах деятельности. (Рек. 6.1.) Парламентский мониторинг информационного пространства для выявления признаков коррупции, спровоцированной неэффективным регулированием и недостатками НПА. (Рек.6.2.)

Заключение

Институт антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов имеет значительный потенциал по улучшению качества нормотворчества. По мере того, как АКЭ становится устоявшейся практикой в Узбекистане, она предъявляет более жесткие и высокие требования к содержанию разрабатываемых НПА. АКЭ также требует рассматривать действующие НПА с нового ракурса – выявление возможностей использования положений законодательства и недостатков в них в целях извлечения должностным лицом личной выгоды. Такое формирование критического мышления у разработчиков НПА является важным условием для написания более совершенных и эффективных регуляторных норм.

АКЭ также может повысить качество и содержательность общественных обсуждений проектов НПА при условии, что экспертное сообщество и активисты гражданского общества в полной мере овладевают методами АКЭ. Отсюда, можно ожидать и повышения роли и участия гражданского и делового сообществ в нормотворчестве и законотворчестве, а также реализации прав и возможностей общественного контроля за деятельностью исполнительной и законодательной властей. На текущий момент в Узбекистане участие гражданского общества в нормотворческом процессе и АКЭ еще имеет значительный потенциал на расширение.

В поддержку этого было бы целесообразным провести оценку того, какое воздействие на практике оказали созданные условия, и что явилось ключевой причиной пока еще недостаточной вовлеченности и академического и гражданского сообществ в АКЭ. Отдельное внимание может потребоваться анализу обстоятельств, в которых функционирует сектор гражданских инициатив, а также достаточности финансовой поддержки гражданской активности в рамках АКЭ, и эффективности процедур конкурсного финансирования проектов гражданского общества.

Превращение антикоррупционной экспертизы НПА в самостоятельный и обязательный вид экспертизы в Узбекистане стал важным этапом в совершенствовании системы принятия решений и продвижения принципов надлежащего управления. Необходимо и далее поддерживать развитие и совершенствование этого института в республике.

Очевидно, что усилия по развитию антикоррупционной экспертизы законодательства в Узбекистане потребуют привлечения дополнительных финансовых и организационных ресурсов. Необходимо рассматривать этот шаг, как инвестиции в устойчивое развитие республики, поскольку более высокие качество и эффективность нормативно-правового регулирования окажут мультипликативный эффект на развитие общества, экономики, частного сектора и государства, в целом.

Приложения

Приложение 1. Дополнительные варианты мер по управлению коррупционными рисками правового регулирования

Наименование коррупциогенного фактора	Варианты балансирования коррупционных рисков
1. Коррупциогенные факторы, связанные с полномочиями, правами и обязанностями	
<p>1.1. Коррупциогенные факторы, затрагивающие компетенцию и полномочия (широта дискреционных полномочий; неопределенность полномочий; наличие дублирующих полномочий и задач государственных органов; принятие государственным органом нормативно-правовых актов по вопросам, не входящим в его компетенцию)</p> <p>1.2. Иные коррупциогенные факторы, связанные с полномочиями, правами и обязанностями</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Конкретизация условий, в которых могут применяться дискреционные полномочия. • Замена формулировок, определяющих полномочия должностного лица с «вправе», на «обязан», с установлением конкретного срока исполнения обязательства, а также внедрение процедур отчетности по исполнению. • Внедрение требований об обосновании должностным лицом решения, которое оно приняло. Внедрение ограниченного перечня типов обоснований. • Внедрение требования о получении одобрения вышестоящего руководителя на применение решений, выходящих за рамки описанных в нормативно-правовых актах (далее – НПА). • Внедрение требования о получении заключения судебных инстанций относительно подведомственности регулируемой сферы отношений конкретному государственному органу.
1.2.1. Отсутствие необходимых полномочий и ресурсов у исполнителя для выполнения задачи или поручения	<ul style="list-style-type: none"> • Требование отчета об оценке регулирующего воздействия. • Требование включения технико-экономического обоснования достаточности человеческих и финансовых ресурсов для исполнения акта в отчет об оценке регулирующего воздействия.
1.2.2. Отложенное регулирование	<ul style="list-style-type: none"> • Требование отчета об оценке регулирующего воздействия. • Исходя из результатов оценки, внедрение балансирующих норм, требующих активной информационной кампании, а также организации подготовительных мероприятий, облегчающих издержки регулируемых субъектов по переходу на новые нормы регулирования.
1.2.3. Конфликт интересов	<ul style="list-style-type: none"> • Требование отчета об оценке регулирующего воздействия. На его основе: <ul style="list-style-type: none"> ○ анализ коррупционных рисков, которые могут возникнуть между регуляторами и отдельными субъектами регулирования на этапе применения НПА. Внедрение норм, требующих раскрытия

	<p>информации регулятором о действиях в отношении регулируемых субъектов, с указанием обоснования принятых решений.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Сопоставление выгод бенефициаров новеллы по отношению к группе регулируемых субъектов, которые не будут иметь права получить аналогичные выгоды. ○ Анализ процесса инициирования разработки проекта НПА. Поиск признаков риска заинтересованности бенефициаров новеллы с разработчиками – вертикальная подведомственная подчиненность, взаимное участие в уставном капитале, участие сотрудников или руководителей разработчика проекта НПА в работе органов управления ключевых бенефициаров. ● Внедрение процедур раскрытия информации об аффилированных лицах бенефициаров новеллы в процессе получения выгод в ходе исполнения НПА. ● Требование о внедрении норм отчетности, позволяющих антимонопольному регулятору либо вышестоящим инстанциям вести мониторинг рисков конфликта интересов на этапе применения льгот и преференций. ● Внедрение норм, которые конкретизируют обстоятельства, при которых возникает конфликт интересов в рамках применения данного НПА. Тем самым, устанавливается барьер для возникновения конфликта интересов. ● Внедрение норм, запрещающих определенным категориям бенефициаров новеллы получать выгоды и льготы от ее использования в случае, если такое получение выгод и льгот может быть сопряжено с конфликтом интересов.
<p>1.2.4. Необоснованное установление преимуществ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Требование отчета об оценке регулирующего воздействия. На его основе: <ul style="list-style-type: none"> ○ анализ различий в получении доступа регулируемых субъектов к рынкам сбыта; ○ анализ условий получения конкурентных преимуществ через применение НПА. Защита национального производителя должна осуществляться по принципам и критериям, не имеющим отношения к наименованиям юридических лиц, их подведомственности, наличию доли государства в уставном капитале. ○ Анализ критериев, связанных с экономическими характеристиками, такими как размер уставного капитала, организационно-правовая форма, на предмет их реалистичности и адекватности производимым товарам и услугам.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ К примеру, не является обоснованным предоставление преференций только акционерным обществам, либо хозяйствующим субъектам, имеющим определенный размер торгового оборота. ○ Должны устанавливаться критерии, которые позволяют обеспечить прозрачность, подотчетность финансово-экономической деятельности субъекта, получающего льготы. ○ Требование протоколов публичных обсуждений проекта НПА, в которых отражаются мнения различных групп регулируемых субъектов, в том числе тех, кто не получит права пользоваться льготами. ○ Требование отчетов об онлайн дискуссиях и комментариях. ○ Вынесение заключения относительно обоснованности льгот и преимуществ, предлагаемых проектом НПА. ● Внедрение механизмов публичной подотчетности юридических лиц, получающих льготы, которые позволяют оценить соотношение объема льгот к экономическим выгодам, которые они получили.
<p>1.2.5. Необоснованное отложение вступления в силу нормативно-правового акта.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Требование отчета об оценке регулирующего воздействия. На его основе: <ul style="list-style-type: none"> ○ Анализ затрат и выгод от проекта НПА с учетом различных сроков вступления в силу. ○ Соотнесение результатов анализа затраты/выгоды с анализом конфликта интересов и обоснованности установления преимуществ. ○ Вынесение заключения относительно обоснованности сроков вступления в силу. ● Внедрение норм, которые определяют план подготовительных действий со стороны разработчика НПА, которые должны обеспечить подготовку общества и предпринимательства к новеллам.
<p>1.2.6. Несоразмерность прав и обязанностей.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Внедрение ограниченного перечня прав должностных лиц. Каждый вид предоставленного права должен балансироваться механизмом подотчетности либо перед вышестоящей инстанцией, либо перед парламентом, либо перед местным кенгашем, либо перед широкой общественностью. ● Внедрение механизмов обжалования действий должностных лиц. ● Внедрение ответственности за конкретные виды действий и бездействия в рамках НПА, с указанием конкретных процедур запуска рассмотрения

	вопроса о привлечении конкретного должностного лица к ответственности.
2. Коррупциогенные факторы, связанные с административными процедурами	
2.1. Отсутствие или неполнота административных процедур	<ul style="list-style-type: none"> • Внедрение положений, которые определяют базовые принципы, на которых построен проект НПА, а также механизмов контроля соблюдения этих принципов. • Внедрение механизмов обжалования действий должностных лиц. • Внедрение ответственности за конкретные виды действий и бездействия в рамках НПА, с указанием конкретных процедур запуска рассмотрения вопроса о привлечении конкретного должностного лица к ответственности.
2.2. Необоснованное применение исключений из установленных правил	<ul style="list-style-type: none"> • Отрицательное заключение экспертизы, с рекомендациями об отклонении запроса на регистрацию НПА до тех пор, пока не будут предложены рациональные и реалистичные нормы.
2.3. Установление излишних и необоснованных требований	<ul style="list-style-type: none"> • Отрицательное заключение экспертизы, с рекомендациями об отклонении запроса на регистрацию НПА до тех пор, пока не будут предложены рациональные и реалистичные нормы.
2.4. Неопределенность временных пределов	<ul style="list-style-type: none"> • Внедрение положений, которые определяют базовые принципы, на которых построен проект НПА, а также механизмов контроля за соблюдением этих принципов. В данном случае целесообразно возложение полномочий по контролю за соблюдением принципов на надзорные органы. • Внедрение механизмов обжалования действий должностных лиц. • Внедрение ответственности за конкретные виды действий и бездействия в рамках НПА, с указанием конкретных процедур запуска рассмотрения вопроса о привлечении конкретного должностного лица к ответственности.
2.5. Неопределенность размеров платежей	<ul style="list-style-type: none"> • Отрицательное заключение экспертизы, с рекомендациями по отклонению запроса на регистрацию НПА до тех пор, пока не будут предоставлены экономически обоснованные размеры платежей.
2.6. Несоразмерность санкций	<ul style="list-style-type: none"> • Внедрение положений, которые определяют базовые принципы, на которых построен проект НПА, а также механизмов контроля за соблюдением этих принципов. В данном случае, целесообразно возложение полномочий по контролю за соблюдением принципов на надзорные органы. • Внедрение механизмов обжалования действий должностных лиц. • Внедрение ответственности за конкретные виды действий и бездействия в рамках НПА, с указанием

	<p>конкретных процедур запуска рассмотрения вопроса о привлечении конкретного должностного лица к ответственности.</p>
<p>2.7. Неопределенность в источниках финансирования мероприятий</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Требование отчета об оценке регулирующего воздействия. Требование включения технико-экономического обоснования достаточности человеческих и финансовых ресурсов для исполнения акта в отчет об оценке регулирующего воздействия. • Анализ предлагаемых источников финансирования на предмет конфликта интересов. К примеру, недопустимыми с морально-этических положений являются механизмы вознаграждения деятельности государственных инспекторов, использующие в качестве источника суммы штрафов, которые были начислены по итогам проверки, проведенной инспектором.
<p>3. Коррупциогенные факторы, связанные с контролем</p>	
<p>3.1. Отсутствие порядка обжалования</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Отрицательное заключение экспертизы с рекомендациями по отклонению запроса на регистрацию НПА.
<p>3.2. Пробелы в обеспечении прозрачности и общественного контроля; отсутствие форм и видов контроля за деятельностью государственных органов</p>	