

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Научно-практическое пособие

Ответственные редакторы:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации Ю.А. ТИХОМИРОВ,
кандидат юридических наук Е.И. СПЕКТОР

Москва
2012

УДК 343
ББК 67.022.14
А72

Издание одобрено Ученым советом Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Рецензенты:

В.И. Руднев — ведущий научный сотрудник отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства ИЗаСП при Правительстве РФ.

М.А. Гармаева — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела бюджетного и налогового законодательства ИЗаСП при Правительстве РФ.

А72

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найденко и др.; отв.ред. Ю.А.Тихомиров, Е.И. Спектор. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Анкил, 2012. — 152 с.

ISBN 978-5-86476-359-9

В пособии дана характеристика проектов нормативных правовых актов и требований к их законности, обоснованности, показаны потенциальные деформации правовых норм, рассмотрены способы предотвращения и устранения в них дефектов. Представлена характеристика субъектов проведения анализа и оценки актов как органами, которые их приняли, так и специальными и независимыми структурами и лицами, а также процедуры проведения экспертизы.

Издание предназначено работникам государственных и муниципальных органов, организаций и учреждений, бизнес-структур, общественных институтов. Может быть использовано в учебном процессе по специальностям «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление».

Материал подготовлен с использованием нормативных правовых актов по состоянию на июль 2012 года.

ISBN 978-5-86476-359-9

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ:

И.С. Власов (заведующий отделом уголовного законодательства и судоустройства зарубежных государств ИЗаСП при Правительстве РФ, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации) — главы 2, 9.

Т.О. Кошаева (ведущий научный сотрудник отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства ИЗаСП при Правительстве РФ, кандидат юридических наук, доцент) — глава 3.

В.Н. Найденко (начальник НИЦ ФСБ России, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник) — главы 4, 7 (в соавторстве с А.А. Колесником).

А.А. Колесник (заместитель начальника отдела НИЦ ФСБ России) — главы 4, 7 (в соавторстве с В.Н. Найденко).

Ю.А. Тихомиров (главный научный сотрудник — руководитель фундаментальных исследований Центра публично-правовых исследований ИЗаСП при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ) — глава 1, выводы.

А.М. Цирин (заместитель руководителя Центра публично-правовых исследований ИЗаСП при Правительстве РФ, кандидат юридических наук) — главы 5, 6.

ОТВЕТСТВЕННЫЕ РЕДАКТОРЫ:

Ю.А. ТИХОМИРОВ — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ;

Е.И. СПЕКТОР — кандидат юридических наук.

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF DRAFT LAWS

Scholarly and practice guide

Chief editors – U.A. Tikhomirov,
doctor of law, professor,
Honored Scientist of the Russian Federation;
E.I. Spektor, Ph.D.

Moscow
2012

UDC 343
LBC 67.022.14
A72

This work approved on section of the Public law of Academic council of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

Reviewers:

V.I. Rudnev – senior research fellow of the Penal legislation Department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

M.A. Garmaeva – doctor of law, senior research fellow of the Financial law Department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

A72 Anti-corruption expertise of draft laws: scholarly and practice guide. –M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, 2012. –152 p.

ISBN 978-5-86476-359-9

This work represents the description of bills and a requirements to its legality and validity, as well shows a potential legal norm deformation, scrutinize a means of its overcoming and passing the lacunas. Characteristics of the subjects of analysis and evaluation acts as bodies that have accepted them, as well as special and independent entities and individuals, the procedures of expertise.

It is intended for employees of state and municipal agencies, organizations and institutions, businesses and public institutions. Can be used in the learning process in the field of «Law» and «State and municipal management».

The book is written using legislation up to date of the July 2012.

ISBN 978-5-86476-359-9

© The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of Russian Federation, 2012

GROUP OF AUTHORS

I.S. Vlasov (doctor of Law, chief of the Penal legislation Department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation) – Chapters 2, 9.

T.O. Koshaeva (doctor of Law, senior research fellow of the Penal legislation Department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation) – Chapter 3.

V.N. Naidenko (doctor of Law, head of the Research Centre of the FSB of the Russian Federation, senior research fellow), **A.A. Kolesnik** (vice-head of the Research Centre of the FSB of the Russian Federation) – Chapters 4,7.

U.A. Tikhomirov (doctor of Law, professor, senior research fellow, head of fundamental researches in the Centre of Public Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation) – Chapter 1, Conclusion.

A.M. Tsirin (doctor of Law, vice-head of the Centre of Public Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation) – Chapters 5, 6.

CHIEF EDITORS

U.A. Tikhomirov, doctor of law, professor, Honored Scientist of the Russian Federation; **E.I. Spektor**, Ph.D.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	12
ГЛАВА 1	
ПРОБЛЕМЫ КАЧЕСТВА ПРАВОВЫХ АКТОВ	14
§ 1. Коррупционные риски: выявление и устранение.....	14
§ 2. Деформация правовых актов	18
ГЛАВА 2	
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ ОБ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ТРЕБОВАНИЯХ К ПРАВОВЫМ АКТАМ.....	26
ГЛАВА 3	
РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ОСНОВА АНТИКОРРУПЦИОННОГО АНАЛИЗА И ОЦЕНКИ ПРАВОВЫХ АКТОВ	39
ГЛАВА 4	
СУБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО АНАЛИЗА ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ.....	52
§ 1. Органы публичной власти.....	52
§ 2. Юридические и физические лица, аккредитованные Минюстом России на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов	65
§ 3. Ответственность участников экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность	72
ГЛАВА 5	
ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	76
§ 1. Основания и стадии процедуры антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов	79
§ 2. Методы и правила оценки проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность. Типология коррупционных факторов	83
§ 3. Оценка проекта нормативного правового акта на коррупциогенность (общая и по существу). Оформление результатов экспертизы	92
ГЛАВА 6	
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА: ОПЫТ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	103
ГЛАВА 7	
МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ ПО СОЗДАНИЮ И РАЗВИТИЮ ПРАВОВЫХ ОСНОВ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	110
ГЛАВА 8	
ЗАРУБЕЖНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АНТИКОРРУПЦИОННОМ АНАЛИЗЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ	116
ВЫВОДЫ	137
ПРИЛОЖЕНИЕ	138
Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов	138

CONTENTS

PREFACE	12
CHAPTER 1	
PROBLEMS OF LAWS QUALITY	14
§ 1. Corruption risk: a unveil and demolish.....	14
§ 2. Deformation of legal acts	18
CHAPTER 2	
INTERNATIONAL LAW ON ANTI-CORRUPTION NORMS OF LAWS.	26
CHAPTER 3	
RUSSIAN LEGISLATION AS A MEASURE AND VALUATION OF ANTI-CORRUPTION FUNDAMENT	39
CHAPTER 4	
THE SUBJECTS OF THE ANALYSIS OF ANTI-CORRUPTION DRAFT LAWS AND REGULATIONS FOR CORRUPTION	52
§ 1. Public authorities.....	52
§ 2. Corporations and citizens that are accredited by Ministry of Justice of Russia on anti-corruption expertise of normative legal acts.....	65
§ 3. Responsibility of parties in an anti-corruption examination regulations.....	72
CHAPTER 5	
THE PROCEDURE FOR CONDUCTING ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF NORMATIVE LEGAL ACTS.....	76
§ 1. The grounds and procedure under the anti-corruption expertise of draft laws and regulations.....	79
§ 2. Methods and rules for evaluation of draft regulations for corruption. The typology of corruption factors.....	83
§ 3. Evaluation of a draft legal instrument for corruption (total and to the point). Making the results of the examination	92
CHAPTER 6	
ANTI-CORRUPTION EXPERTISE: EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION	103

CHAPTER 7

INTERSTATE COOPERATION OF CIS MEMBER STATES TO ESTABLISH AND DEVELOP THE LEGAL FRAMEWORK OF ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF NORMATIVE LEGAL ACTS AND DRAFT REGULATIONS	110
--	-----

CHAPTER 8

FOREIGN LEGISLATION ON ANTI-CORRUPTION ANALYSIS OF LEGAL ACTS	116
APPLICATION	138
Guidelines for the anti-corruption expertise of draft regulations	138

ПРЕДИСЛОВИЕ

Представляя повышенную опасность для общества и государства и одновременно оказывая негативное влияние на все сферы общественной жизни, коррупция не только препятствует поступательному социально-экономическому развитию и безопасности государства, но и способствует нарушению конституционных прав и свобод граждан, препятствует развитию бизнеса. Снижая эффективность государственного и муниципального управления, коррупция ослабляет и действенность законов.

Проблема усугубляется еще и тем, что коррупция выходит за рамки национальных границ и приобретает транснациональный характер. Успех борьбы с коррупцией во многом зависит от выявления причин и условий ее порождающих. Преодоление коррупции требует применения системных мер (политических, организационных, информационно-пропагандистских, правовых, социально-экономических, воспитательных и др.), и среди них одно из основных мест занимает антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов, призванная как выявить в них коррупциогенные факторы, так и устранить способствующие возникновению коррупции возможные изъяны.

Именно рассмотрению способов предотвращения и устранения дефектов и нарушений законности в проектах нормативных правовых актов посвящено настоящее научно-практическое пособие, являющееся логическим продолжением и развитием научно-практического пособия «Правовые акты: антикоррупционный анализ», изданного под редакцией Ю.А. Тихомирова и Т.Я. Хабриевой в 2010 г.

В представленной вниманию читателей книге дана характеристика проектов нормативных правовых актов и требований к их законности и обоснованности, показаны потенциальные деформации правовых норм. Большое внимание уделено законодательным и иным мерам предотвращения этих явлений. Рассмотрены соответствующие положения как специального, так и отраслевого законодательства Российской Федерации и ее субъектов. Представлена характеристика субъектов проведения анализа и оценки актов как органами, которые их приняли, так и специальными и независимыми структурами и лицами, а также процедуры проведения экспертизы. В научно-практическом пособии подробно рассмотрены официально утвержденные правила и методики, методические рекомендации, используемые в этой сфере. Обобщен практический опыт, обоснованы полезные советы участникам правотворческого процесса и правоприменения. Полезна аналитическая информация о международно-правовых и иностранных актах в данной сфере.

Книга предназначена для широкого круга читателей и прежде всего для работников государственных и муниципальных органов, организаций и учреждений, бизнес-структур, общественных институтов. Ее можно использовать в учебном процессе по специальностям «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление».

ГЛАВА 1. ПРОБЛЕМЫ КАЧЕСТВА ПРАВОВЫХ АКТОВ

§ 1. Коррупционные риски: выявление и устранение

Успехи социально-экономического развития страны во многом зависят от эффективности правового регулирования. И здесь важнейшим фактором является высокое качество правовых актов. Но в реальной жизни возникают отклонения от нормативных моделей. Одним из критериев оценки проектов нормативных правовых актов являются способы выявления и преодоления коррупционных рисков. Риск есть вероятное отклонение фактической деятельности от нормативной модели и возможное нарушение правовых норм, а также появление неблагоприятных последствий. Риск всегда сопровождается ущербом – материальным, финансовым, социальным, организационным. Поэтому его предупреждению должны служить правовые средства, которые создаются во всех отраслях законодательства. Имеются в виду:

- а) признание рисков юридическим фактом;
- б) проведение тщательной регламентации статусов, процедур и взаимоотношений органов и организаций, граждан;
- в) тщательное обоснование принимаемых правовых решений и предвидение их возможных последствий (прямых и косвенных);
- г) установление обязанности лиц, готовящих и принимающих правовые решения, проводить диагностирование рисков;
- д) резервирование специальных средств предотвращения и устранения рисков, а также возмещения вреда, причиненного вследствие наступившего рисков;
- е) привлечение к ответственности лиц, не использовавших легальные средства предотвращения рисков.

Особую актуальность приобретает четкое определение видов рисков, возникающих в сфере конституционных, административных, финансовых, трудовых, экологических и гражданско-правовых отношений. Знание основных видов отраслевых и функциональных рисков позволит лучше учитывать специфику регулирования в разных отраслях и сферах¹.

Немалая часть рисков возникает вследствие коррупции как противоправного явления, когда публичные интересы приносятся в жертву корыстным интересам. Коррупционные риски возникают на всех этапах движения правового акта, начиная с замысла и содержания норм в тексте закона и иного нормативного правового акта и завершая его

практической реализацией и достижением результатов. Поэтому диагностировать их нужно весьма тщательно, чему поможет классификация коррупционных рисков.

К таким рискам можно отнести:

а) коррупционные риски как следствие деформированного правового сознания и корыстных мотивов деятельности. Причем такие риски весьма трудно обнаружить в текстах проектов актов и приходится использовать социально-психологические приемы изучения личности разработчиков проекта и участников его согласования и принятия;

б) потенциально коррупционные ситуации, возникающие в «зонах» деятельности, связанной с использованием материальных, денежных и иных благ и услуг. Хаотические, кризисные и переходные ситуации таят в себе такие опасности;

в) риски, отражающие устойчивую динамику и рост правонарушений в регулируемой сфере, когда можно наверняка предвидеть соответствующие нарушения законности;

г) чрезмерно широкие рамки должностного усмотрения, допускаемые нормами проекта;

д) плохое качество правовых норм (статусных, процедурных норм, норм-санкций), позволяющее участникам правоотношений совершать произвольные действия;

е) необоснованные правовые решения и ошибки в расчетах и т.п.;

ж) отчуждение граждан от институтов власти и систем правового регулирования, возможные «теневые» и протестные действия;

з) коллизии и пробелы в соотношении национальных и международных правовых регуляторов.

Возможны и иные коррупционные риски. В любом случае их классификация позволяет более полно и точно анализировать и оценивать качество правовых решений, их возможные последствия. Тогда с большей уверенностью можно говорить о минимизации коррупционных рисков и даже об их недопущении. В этом и заключается социальный и юридический аспекты повышения качества правового регулирования.

Коррупционные риски требуют постоянного анализа, поскольку в динамичной управленческой, хозяйственной и социальной деятельности непрерывно происходят сложные и противоречивые события и явления. Государственные и муниципальные служащие нередко нарушают полномочия, установленные законом, злоупотребляют властными действиями и ломают ритм нормальных отношений с партнерами. Представители бизнес-структур стремятся подчас получить выгодные контракты, льготы и оказывают неправомерное давление на лиц, готовящих и принимающих решения. И граждане, желая ускорить решение своих

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право. М., 2012.