

Доклад
«Основы методологии комплексного
антикоррупционного анализа законодательства»

Семинар фонда «Стратегия» (СПб)
«Антикоррупционная экспертиза нормативных актов на Северо-Западе России»
г. Пушкин, 27-28 июня 2006 г.
/Слайд №1/

Введение (система вопросов) /Слайд №2/

Для того, чтобы подойти к вопросу об антикоррупционном анализе законодательства системно и цельно, необходимо иметь план, стратегию оценки. Нерационально брать первый попавшийся закон и искать в нем плохие нормы. Сама проблема коррупции как и любая другая проблема, возникающая в праве как основном социальном регуляторе, связана не с тем, что плохая норма, а с тем, что плохо отношение, которые эта норма регулирует.

Законодательство (как система актов), право (как система норм) взятые отвлеченно, либо отдельная норма как клеточка права, обычно являются абсолютно нейтральными. Норма может быть коррупционна изначально только в том случае, если она прямо санкционирует коррупционную практику. В современном праве не существует таких норм, которые бы обязывали, например, давать взятку для того чтобы разрешить дело, хотя ранее это имело место (например, система кормлений в Средневековой Руси была официально одобрена и прямо допускалась правовым обычаем).

Наличие коррупционной практики всегда зависит не только от качества нормы, регулирующей отношения, но и от других факторов (прозрачность деятельности органов власти, культура государственной службы), к-е фактически способны ликвидировать проблему недостаточного правового регулирования, проблему некачественной правовой нормы. В некоторых случаях эти дополнительные факторы срабатывают, и коррупционной ситуации не возникает, а в некоторых не срабатывают. Иными словами, приступая к анализу коррупционности законодательства следует не брать сразу за нормы, а начинать с исследования отношений.

В связи с этим можно предположить, то логичный алгоритм выбора объекта антикоррупционного анализа законодательства и исследования его на коррупционность должен включать следующие этапы:

1. Исследование фактических отношений, которые имеют место на практике
2. Сужение спектра отношений, локализация исследований до отдельных видов коррупционных практик
3. Уяснение того, какие нормы регулируют эти отношения, какова их взаимосвязь
4. Установление мест логических разрывов в выбранной для анализа системе норм, в ее регулятивной последовательности, которые предположительно приводит к коррупционной практике
5. Моделирование нормативных «заплаток» или принципиально новой системы норм, их обоснование

Рассмотрим далее каждый из этих этапов.

I. Общее исследование фактических отношений

На первичном этапе сбора информации о коррупционных практиках можно выделить две основные проблемы:

- 1) различение коррупции от сходных явлений (столь же недопустимых, но не связанных никак с коррупцией, а также от допустимых и некоррупционных проявлений). Это необходимо для того, чтобы не запутаться в пороках общественных отношений и сделать исследования по-настоящему целевым
- 2) выбор адекватных и доступных исследователю или группе исследователей способов сбора информации

Что касается первой проблемы.

К настоящему времени скопилось довольно много определений коррупции. Одним из наиболее распространенных в правовой доктрине является следующее юридическое определение. Коррупция - это социальное явление, поразившее публичный аппарат управления, выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах. Это определение вполне можно признать правильным, но оно довольно сложное и сухое, его трудно запомнить и сложно идентифицировать в соответствии с ним коррупционные проявления, следовательно, использовать его как рабочее определение затруднительно.

В качестве рабочего можно взять довольно общее, но простое определение коррупции, к-е используется во многих справочных документах ООН о международной борьбе с коррупцией:

Коррупция – это злоупотребление властью для получения личной выгоды.

В абсолютном большинстве стран это понятие включает в себя 3 составляющие:

- взяточничество (дачу вознаграждения для совращения лица с позиции долга),
- незаконное присвоение публичных средств для частного использования или растраты,
- nepotism (кумовство) (замещение по протекции доходных или выгодных должностей родственниками или "своими людьми").

Именно эти проявления, их поиск и устранение, и являются целью антикоррупционного анализа.

/Слайд №3/

Если говорить о разнообразии различаемых у нас в России коррупционных деяниях, уместно разделять их по видам налагаемой юридической ответственности.

А) Коррупционные преступления (согласно проф. С.В.Максимову)

В Уголовном кодексе российский законодатель вполне очевидно разграничил публичные коррупционные преступления (преступления против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления - глава 30) и непубличные коррупционные преступления (преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях - глава 23).

К публичным коррупционным преступлениям во всех случаях могут быть отнесены:

- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст.289);
- получение взятки (ст.290);
- дача взятки (ст.291);
- провокация взятки с целью шантажа (ст.304);
- подкуп свидетеля, потерпевшего, эксперта или переводчика (ч.1 ст.309),

- воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума, соединенное с подкупом (п.«а» ч.2 ст.141 УК РФ).

В некоторых случаях (когда это связано с присутствием корыстной или иной личной заинтересованности):

- Нецелевое расходование бюджетных средств (ст.285.1),
- Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст.285.2);
- превышение должностных полномочий (ст.286);
- отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации (ст.287);
- присвоение полномочий должностного лица (ст.288 УК РФ),
- служебный подлог (ст.292).

Б) Административные коррупционные проступки. Кодекс об административных правонарушениях позволяет отнести к числу административных коррупционных проступков мелкое (то есть на сумму не превышающую одного минимального размера оплаты труда) хищение чужого имущества, совершенное путем присвоения или растраты государственным, муниципальным, иным публичным служащим или служащим коммерческой или иной организации (ст.7.27).

В) Гражданско-правовые коррупционные деликты:

принятие в дар государственным и мун.служащими, работниками гос. и мун.учреждений и коммерч.орг-ми подарков на сумму более 5 МРОТ (ст.575 Гражданского кодекса РФ). (В этих случаях речь, конечно, идет о принятии подарков лишь за законные действия. Т.е. Подарок в пределах 5 МРОТ за незаконные действия также будут коррупционными нарушениями, но уже не гражданско-правовыми).

Г) Дисциплинарные коррупционные проступки. Они с трудом поддаются систематизации, поскольку достаточно произвольно определяются решениями руководящих органов огромного числа государственных, муниципальных, коммерческих и иных организаций. Например, осуществление сотрудником органа внутренних дел предпринимательской деятельности вопреки ч. 2 ст.10 Положения о службе в органах внутренних дел.

Д) Неявные коррупционные нарушения

Грань между всеми видами коррупционных проступков и их всех вместе взятых с некоррупционными проявлениями иногда бывает весьма мало различима. Поэтому, работая на практике и ориентируясь на общую систему легально признаваемых коррупционных нарушений, следует иметь в виду ее несовершенство и возможность дальнейшего развития. Вполне вероятно, что среди составов криминализованной коррупции не найдется такого, по которому с формальной точки зрения можно было бы привлечь к ответственности явного коррупционера. В этом случае необходимо предложить новые варианты криминализации.

Вторая проблема на этапе первичного сбора информации – это методология исследования /Слайд №4/

В практике в наибольшей степени оправдали себя следующие методы сбора информации о коррупционных нарушениях:

– целевой анализ функционирования органов власти. По методике Индема предполагает установление следующих параметров:

1. Как ставится задача перед данной организацией (соответствие общественным интересам, ясность, открытость, реализуемость, контролируемость).
2. Как осуществляется внешний контроль за реализацией задач, поставленных перед организацией.
3. Какие ресурсы и полномочия передаются организации для решения поставленных задач.

4. Как осуществляется внешний контроль использования ресурсов и полномочий данной организацией.

– анализ бюджетного процесса (в т.ч. сравнение выделенных средств и оказанных услуг)

– мониторинг СМИ;

– социологические техники (опрос, интервью, наблюдение и др.).

– изучение статистики (экономической, криминальной и т. п.);

– изучение судебной практики, конкретных уголовных дел;

– др.

II. Сужение спектра отношений, локализация исследований до отдельных видов коррупционных практик

Каким образом в общем массиве самой разнообразной информации можно выявить отдельные коррупционные нарушения? Далеко не всегда в статье СМИ будет прямо говориться о том, что такой-то чиновник затратил на личные нужды из бюджета такую-то сумму и эти деяния будут квалифицироваться по такой-то статье УК. Это работа следователя. Но информация в СМИ возможна другого рода, например, указывается на то, что такой-то сотрудник администрации провел отпуск или купил квартиру на 1,5 миллиона долларов.

Итак, как же следует обращаться с потоком информации, полученной в ходе комплексного мониторинга?

В качестве базовой ориентировки в этом процессе можно использовать классическое «уравнение коррупции» Роберта Клитгаарда:

Коррупция = монополия + свобода действий - подотчетность

/Слайд №5/

Это означает, что коррупционная ситуация как правило имеет место там, где 1) гражданин не имеет возможности не обратиться в орган власти для реализации своего права, 2) полномочия чиновника довольно дискретны, не точны и допускают возможность произвольного толкования и игры чиновника с формальностями и условностями закона к своей выгоде, 3) деятельность чиновника непрозрачна, т.е. нет механизмов обязательной публичной отчетности, не реализуется право граждан на правительственную информацию, доступ журналистов затруднен, процедуры обжалования не выглядят перспективными.

В тех случаях, когда люди на практике сталкиваются с одной или сразу несколькими перечисленными сложностями, стоит сконцентрировать анализ на этой фактической ситуации.

Между тем, этой общей формулы недостаточно для того, чтобы предельно сузить область анализа. Поэтому можно использовать т.наз. **технику исследования «коррупционных сигналов», а также технику исследования «формальных коррупционных меток» (коррупционных факторов)**. Как показала практика ФБР по борьбе с коррупцией, существует двенадцать основных, очень простых и легко узнаваемых признаков коррумпированности должностных лиц того или иного региона (индикаторы коррупционности по методике ФБР, согласно Т.Паркеру). /Слайд №6/

1. Наличие страха у граждан перед конкретными чиновниками города или района.

2. Чиновники противодействуют созданию атмосферы большей прозрачности деятельности органов власти.

3. Резкое неприятие чиновниками постановки под вопрос правильности или обжалования принятых ими решений.

4. Невозможность в определенный срок решить самые обычные вопросы в каком-то органе власти.

5. Нестабильность и несовершенство нормативной базы, усложняющие возможность граждан реализовать свои права и законные интересы.

6. Вовлеченность чиновников в предпринимательскую деятельность в данном конкретном районе.

7. Установление тесных неформальных связей чиновников с крупными бизнесменами конкретного района.

8. Чиновники требуют использовать услуги посредников для решения какого-либо вопроса.

9. Чиновники ведут образ жизни несоответствующий их официальным финансовым возможностям.

10. Нежелание инвесторов вкладывать средства в экономику конкретного города или района в силу больших трудностей и дороговизны осуществления деловых проектов.

11. Правоохранительные органы и суды подвергаются сильному политическому давлению, что оказывает влияние на принимаемые ими решения.

12. Уверенность граждан в наличии коррупции в органах власти.

Наличие одного или двух признаков не обязательно свидетельствует о наличии коррупции, однако, если этих признаков много, то, явно, коррупция существует.

По аналогичной методике работают в других странах, например, в Австралии. Приведенные ниже «этические коррупционные сигналы» были выделены в 1994 году Независимой комиссией по борьбе с коррупцией штата **Новый Южный Уэльс в Австралии, которой** было проведено большое исследование, цель которого заключалась в определении типов поведения, которые воспринимаются государственными служащими как подпадающие под определение коррупции, а также факторов, мешающих чиновникам бороться с коррупцией (См.: Основы борьбы с коррупцией / Науч. Ред. С.В.Максимов и др. М.: Спарк, 2000).

Этические сигналы о возможной коррумпированности сотрудника в системе государственной и муниципальной службы:

- систематический прием мелких подарков от просителей
- частые зарубежные командировки, прямо не связанные со служебной деятельностью
- систематические ходатайства о приеме на государственную или муниципальную службу других лиц
- частое приобретение предметов роскоши (автомобиль, отдых на дорогих курортах, квартиры, в т.ч. у близких родственников)
- систематическое присутствие на банкетах или пользование не запрещенными законом услугами организаций и отдельных лиц, контроль за деятельностью которых входит в компетенцию данного лица
- опубликование книг, работа над которыми не является служебной обязанностью
- утаивание от коллег и общественности названных обстоятельств или введение в заблуждение относительно таких обстоятельств

Формальные коррупционные метки – в отличие от коррупционных сигналов это не фактические признаки распространенности коррупции в реальных общественных отношениях, а специфические формальные модели поведения (case study), которые могут считаться вполне законными, но на практике приводят к коррупции значительно чаще, чем другие. Например: /Слайд №7/

- 1) необходимость личной встречи гражданина с чиновником
- 2) вариативность условий для принятия чиновником решения
- 3) закрытость процесса принятия решений и закрытость самих решений (нормативных и индивидуальных), отсутствие механизмов для общественного контроля

- 4) отсутствие конкурсных процедур при распределении ресурсов
- 5) сжатость сроков для вынесения юридически значимого решения
- 6) отсутствие альтернативы того, в какой орган власти следует обратиться гражданину или предпринимателю для решения его вопроса
- 7) и другие.

Отработка информации о коррупционных сигналах и дальнейшее развитие конкретных знаний о практических проявлениях коррупционных меток позволяет сузить круг вызывающих подозрение фактических отношений. В процессе детализации этих отношений удобно выстраивать **ситуативную матрицу коррупционных практик**, выделяя сначала основные области наиболее подверженные коррупции, далее конкретизируя эти области и в результате формируя перечень конечных типов коррупционного поведения.

/Слайд №8/

В качестве примера можно привести такую комплексную ситуативную матрицу коррупционных практик

1-й и 2-й уровни детализации (общие и частные области отношений):

/Слайд №9/

1. Распределение публичных ресурсов
 - распределение бюджетных средств / - государственные закупки / - приватизация / - выделение квот на добычу и коммерческое использование природных ресурсов (полезные ископаемые, радиочастотный спектр, животный мир) / - выделение земельных участков гражданам / - выделение квартир / - проч.
2. Государственный контроль
 - налоговый / - таможенный / - регистрационный / - лицензионный / - экологический / - санитарный / - пожарный / - товарный / - строительный / - воинский призыв / - проч.
3. Оказание публичных услуг
 - образование / - медицина / - ЖКХ / - социальное обеспечение / - проч.
4. Применение санкций
 - ГИБДД / - милиция / - прокуратура / - судебная система / - проч.
5. Комплектование органов власти и публичных предприятий и учреждений, кадровая работа
 - законодательная власть (парламентский корпус) / - исполнительная власть / - предприятия с государственным участием / - нотариат / - проч.
6. Нормотворческий процесс
7. другие.

3-й уровень детализации (тип коррупционной практики). Пример: **/Слайд №10/**

Применение санкций / милиция – типы коррупционной практики:

- сокрытие правонарушений за взятку
- угроза заведения уголовного дела, дела об административных правонарушениях как вымогательство взятки (без реального факта правонарушения)
 - «заказные дела» (наложение административного взыскания или заведение уголовного дела для давления на рыночных конкурентов)
 - проведение частых проверок или сутяжничество (придирки) как вымогательство взятки
 - необоснованный арест и наложение неадекватных мер пресечения
 - «крышевание» мелкого бизнеса, незаконная предпринимательская деятельность
 - незаконная регистрация временно проживающих в РФ
 - проч.

III. Установление системы норм, регулирующих данную группу отношений

Итак, мы установили отдельные виды коррупционных практик. Что далее?

Поскольку отношения обычно регулируется не одной нормой одного правового акта, а системой норм нормативных актов различной юридической силы, а иногда и отраслевой принадлежности, следует установить корреляцию подозрительной с точки зрения коррупционной практики ситуацию с такими нормативными актами.

/Слайд №11/

Базисом для этого могут быть: экспертные знания, практическая, в т.ч. правозащитная деятельность, изучение текста НПА (нормативно-правового акта), уточнение связей НПА (по ссылкам «во исполнение» или «предписаниям-поручениям»)

Источники. Оптимальный вариант – использование справочных систем, которые располагают достаточным поисковым инструментарием для того, чтобы связать фактическую проблему с его нормативным отражением.

Например, справочная правовая система «Консультант Плюс» имеет такие уникальные возможности поиска, как: а) поиск по тематике, б) правовой навигатор. В последнем случае вовсе работа облегчена до крайности, т.к. правовой навигатор как раз и представляет собой наименование практических ситуаций и проблем, с которыми сопоставлены даже не отдельные нормативные акты, а отдельные их нормы.

Другим вариантом помимо СПС будет работа непосредственно с официальными источниками опубликования нормативных актов (либо непосредственно в архивах органов власти, либо в библиотеках).

IV. Установление логических разрывов в регулятивной последовательности выбранной для анализа системы норм

В данном случае речь идет собственно о специализированной юридической экспертизе правовых актов с целью установления норм, способствующих или неэффективно препятствующих коррупционным проявлениям. Эта разновидность специализированной экспертизы появилась в отечественной политико-правовой практике сравнительно недавно. Ранее было принято использовать такие традиционные виды специализированных экспертиз, как лингвистическая, экономическая, экологическая и др. Отдельные проблемы, связанные с должностными преступлениями осваивались также в связи с криминологической экспертизой НПА. Однако благодаря довольно убедительным инициативам Индем, ЦСР, наработкам некоторых ученых (Тихомиров, Талапина), а теперь, и Стратегии, отвоевывает место под солнцем и начинает применяться в различных органах власти специализированная антикоррупционная экспертиза (Госдума, Администрация ХМАО и др.).

Единой общепризнанной методики анализа коррупциогенности НПА в настоящее время не существует, но если обобщить и несколько развить удачные моменты известных методик, то она может быть применена:

А) к различным источникам права, а также актам правоприменения (индивидуальных актов исполнительных органов власти, судебных решений)

Б) на этапе подготовки проекта акта и в отношении уже действующего акта

В) экспертными средствами самих органов власти и независимыми экспертами

В нашем случае имеется виду антикоррупционная экспертиза в отношении действующих НПА, проводимая силами независимых экспертов.

/Слайд №12/

Суть методики состоит в исследовании отобранных в ходе подготовительной социологической оценки коррупционных практик с точки зрения качества их нормативного регулирования, выявления внутренних коррупционных дефектов НПА.

Всего можно выделить 3 главных коррупционных юридических дефекта текста правового акта:

- отсутствие нормы (неурегулированность отношения)
- неопределенность нормы (недоурегулированность)
- избыточность нормы (перерегулированность)

Из этой простейшей классификации очевидно, что норма требуемого качества занимает место между 2 и 3 качеством.

1) Первая проблема качества – отсутствие нормы

/Слайд №13/

По сути идет речь о т.наз. пробеле в праве. В государствах с высокой правовой культурой пробелы ликвидируют путем применения аналогии права и аналогии закона. Однако в других случаях приемы аналогии не применяются именно для того, чтобы сохранить неясность правового регулирования.

Данный пробел может быть связан с несколькими обстоятельствами:

1.1. С изначальным юридическим дефектом НПА, когда норма была пропущена или забыта при подготовке НПА

(Пример: серия норм нового порядка занятия должности губернатора – пропущены критерии «утраты доверия», по которым губернатор м/б снят)

1.2. С устареванием нормативного акта, его неспособностью регулировать изменившиеся общественные отношения.

(Пример: нормы ФЗ об ИИЗИ («трехглавый») относительно документирования информации, ФЗ об УМИО)

1.3. С наличием «мертвой» нормативной связи, когда в одном нормативном акте прямо установлена необходимость более подробного регулирования этого отношения, но обязанность не исполнена. Среди причин неисполнения можно назвать:

- непринятие нормативного акта в развитие общего НПА в связи с большим сроком, установленным для приведения нормативных актов в соответствие

- прямое нарушение установленной законом обязанности

(Пример: несколько норм з-ва о государственной службе о передаче в доверительное управление имущества лиц, находящихся на гос.должностях:

ст.17 п. 2 ФЗ о ГГС. В случае если, владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Ст.71 ч.2: Часть 2 статьи 17 настоящего Федерального закона вступает в силу после определения организации, уполномоченной государством осуществлять доверительное управление принадлежащими гражданским служащим и приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций). Проблема: не определена организация).

Цель экспертизы в этом случае будет указание на восстановление пропущенной нормы, адресованное компетентным органам.

С отсутствием нормы не следует смешивать закрытость акта, ее устанавливающего. Это близкая, но несколько иная ситуация. Речь о том, что некоторая норма имеется, но она недоступна для ознакомления гражданам, поскольку якобы в ней содержатся сведения секретного характера или для служебного пользования. Такое положение вещей следует оспаривать, поскольку здесь действует общий правовой принцип об обязательности опубликования любых норм, затрагивающих права и свободы. А если чиновник в соответствии с этим актом предъявляет претензии к конкретному человеку, значит это очевидно затрагивает права последнего.

2) Второй базовый коррупционный дефект правовой нормы (наиболее распространенный в практике) – это ее неопределенность

/Слайд №14/

В данном случае, в отличие от первой группы юридических дефектов норма имеется, но правоприменитель имеет возможность ее произвольного толкования, что открывает

путь к реализации дискреционных полномочий чиновника. Ситуации, в которых может возникать неопределенность:

2.1. Альтернативность правовых норм

(Пример: выбор варианта санкции в КоАП, причем как вида санкции, так и конкретного размера – т.наз. «вилки»).

2.2. Противоречие, коллизия двух норм (возможность исполнителя выбрать наиболее понравившуюся)

(Пример: ФЗ о милиции и ФЗ о проверках индивид.предпринимателей («О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» 2001 г.: 2-летний лимит на проведение проверок не рассматривается в сервис сотрудниками милиции)

2.3. Абстрактная формулировка нормы, т.е. составленная возможно и кратко, но в чрезмерно общих словах; использование оценочных категорий

(Пример: довольно частая формулировка ведомственных НПА о том, что «должностные лица вправе» осуществлять определенные полномочия, но при этом порядок реализации полномочий не прописан)

2.4. Сложность нормативной конструкции, не позволяющая адекватно идентифицировать правило поведения (слишком обширный текст с обильным употреблением канцеляризмов или узкопрофессиональной отраслевой терминологии)

(Пример: тяжеловесность норм избирательного законодательства о регистрации кандидатов, предвыборной агитации дает возможность на практике, особенно при отсутствии разъяснений Центризбиркома, манипулировать нормами)

2.5. Наличие нецелесообразных отсылочных норм, бланкетных норм, поручений-предписаний. В отличие от 1.3. – здесь есть нормативная связь, но нормы устанавливаются в нескольких НПА.

Правила юридической техники, которые разработаны современной правовой доктриной по поводу указанных видов ссылок говорят следующее.

1) Целесообразно делать отсылки:

- на законы и НПА другой отрасли з-ва (из ГП в налоговое право)

- на международные акты, налагающие обязательства на РФ и требующие принятия внутригос-го акта

- на статьи закона, содержащие легальное определение понятия, к-е часто применяется в данном НПА

- на установленные другими законами исключения из общего принципа

Часто отсылками злоупотребляют. Нецелесообразно делать отсылки, если законодатель хочет повторить общеизвестное предписание. Нет необходимости в отсылках типа «отношения регулируются федеральными законами и иными НПА РФ», «решения принимаются в соответствии с действующим законодательством».

При установлении таких общих неработающих отсылок их необходимо просто вычищать.

2) Бланкетные нормы. Бланкетная ссылка – это ссылка с общей нормы не на конкретную норму, а на область законодательства, которое регулирует данное отношение. Обычно они устанавливают ответственность за нарушение к-л технических норм, правил, например, ст. 248 УК: ответственность за нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими агентами или токсинами). В нормативных актах органов исполнительной власти ссылки такого рода излишни (юридическая ответственность как категория ограничивающая права граждан может устанавливаться лишь на уровне закона, а не подзаконных актов), поэтому также бланкетные ссылки необходимо вычищать.

3) Предписания-поручения. Есть способ связи между актами большей и меньшей юр.силы. Основная проблема – недостаточная конкретность, «устанавливается правительством». Необходимо формулировать предписания-поручения с учетом следующих требований:

- указывать вопросы, требующие нормативно-правового регулирования,

- называть орган, которому предлагается подготовить соответствующий НПА

- установить дату и срок, в течение которого органы должны подготовить и принять НПА

(Подробнее см.: Ю.А.Тихомиров. Законодательная техника, М., 2000).

2.6. Незакрытые перечни полномочий

(Например, использование таких слов после перечней, как «и иные», «и прочие» и т.п.)

2.7. Частое внесение изменений и дополнений в акт (совмещенное со сложным оформлением может вызывать разрыв регулятивных и логических связей между нормами и стимулировать коррупционную практику).

(например, состоящих из нескольких сотен страниц «122-ой Закон» 22.08.2004 № 122-ФЗ о монетизации льгот и других изменениях. Даже название закона вызывает подозрение: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРИЗНАНИИ УТРАТИВШИМИ СИЛУ НЕКОТОРЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ

ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ "О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" И "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Любопытно также и то, что в этот акт об изменении законодательства вносятся изменения, более того, встречаются даже изменения и в эти изменения).

3) Наконец, третий коррупционный дефект правовой нормы связывается с ее избыточностью

/Слайд №15/

Здесь имеет место ситуация, при которой норма излишне трудоемка для исполнения гражданином, она требует от него достаточно значительных потерь, к-е гражданин старается избежать, в частности, выступая инициатором коррупционного поведения. Разновидности нормативной избыточности:

3.1. Множественность согласований (для получения разрешения)

(Например, при получении разрешений на строительство, на торговлю и т.д.)

3.2. Растянутые сроки прохождения процедур

(Например, 30-дневный срок предоставления информации по запросу редакции СМИ)

3.3. Значительная сумма оплаты (например, штраф за нарушение)

(Например, - последние поправки в КоАП, ужесточающие ответственность за ряд правонарушений на дорогах)

3.4. Излишняя специализация, конкретизация, детализация правил поведения, когда она касается не должностных лиц, а субъектов рынка и граждан (принцип «что не запрещено, то разрешено» для граждан и принцип «что не разрешено, то запрещено» - для служащих, а никак не наоборот)

V. Моделирование нормативных «заплаток» или принципиально новой системы норм, а также их обоснование

/Слайд №16/

Последний этап комплексного анализа коррупционности законодательства после идентификации конкретных дефектов правовых норм состоит в адекватном отражении результатов анализа и выработке убедительных предложений по устранению дефектов.

На наш взгляд наиболее перспективным вариантом оформления предложений было бы компактное экспертное заключение, которое предусматривало бы освещение следующих параметров:

1. Текст дефектной правовой нормы (норм), регулятивные связи с другими нормами

2. Практическая ситуация: доказательство коррупционности отношений, которые эта норма регулирует, ссылки на конкретные примеры (судебные решения, жалобы граждан, мнения авторитетных экспертов)

3. Рекомендации по устранению

4. Пример удачной нормы, регулирующей те же или сходные отношения в российском законодательстве (федеральном, региональном, местном)

5. Примеры удачной зарубежной практики правового регулирования данного вида отношений

6. Предложения: текст новой редакции нормы

Полезные веб-ссылки: /Слайд №17/