

Южаков В.Н.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ»: ГИПОТЕЗА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

В завершение весенней сессии 2009 г. российская Государственная Дума приняла Федеральный закон, призванный урегулировать одно из важных направлений профилактики коррупции: антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Его поддержали все депутаты.

Перед рассмотрением проекта этого Федерального закона во втором чтении были проведены публичные слушания в Центре стратегических разработок, более 5 лет занимающемся внедрением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (далее – АЭ НПА) в практику нормотворческой деятельности.

Высказанная в ходе публичных слушаний оценка регулирующего воздействия Закона, в том числе касающаяся закладываемых в него ограничений действенности антикоррупционной экспертизы действующих ранее принятых нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также предложения по пакету устраняющих их поправок в законопроект (к рассмотрению его Государственной Думой во втором чтении) были одобрены участниками слушаний.

Пакет поправок к законопроекту был направлен в профильные комитеты и комиссии, руководителям фракций, депутатам Государственной Думы России. Поправки были рассмотрены на заседаниях профильных комитетов и комиссий и представлены рядом депутатов на пленарном заседании Государственной Думы, однако во внимание приняты практически не были. Законопроект во втором чтении существенных изменений не претерпел. Ограничения возможностей антикоррупционной экспертизы по очищению нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) от коррупционных рисков сохранены в принятом и вступившем в силу Федеральном законе.

В этой связи высказанная при подготовке законопроекта оценка его возможного регулирующего воздействия на уровень коррупциогенности (или, иначе говоря, коррупционный потенциал) российских нормативных правовых актов сохраняет свое значение в качестве гипотезы для последующего мониторинга действенности (эффективности) принятого Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Практика правоприменения Федерального закона, ее мониторинг смогут подтвердить или опровергнуть эту гипотезу.

* * *

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» стал законодательным оформлением поставленной Президентом России еще в 2004 г. задачи очищения российского законодательства от содержащихся в нем корней (предпосылок) коррупции. То есть от тех положений нормативных правовых актов, которые облегчают жизнь коррупционерам, придавая коррупционным сделкам, приготовлениям к ним видимость законности, порождают соблазны и возможности для чиновников незаконного обогащения и вымогательства.

Постановка задачи была основана на признании того, что корни российской коррупции кроются не только в правоприменении, но и в самом праве – в законодательстве.

Тогда же Президентом России был определен и механизм решения этой задачи: внедрение целенаправленной и систематической антикоррупционной экспертизы законодательства. С этой целью в 2004–2009 гг., преимущественно в рамках мероприятий административной реформы, был определен состав типичных, постоянно встречающихся предпосылок коррупции в законодательстве (типичных коррупционных факторов). Были подготовлены и апробированы методика и правила проведения антикоррупционной экспертизы (экспертизы на коррупциогенность) законов и подзаконных актов. Накоплен опыт правового регулирования и практического проведения экспертизы на коррупциогенность нормативных правовых актов (и их проектов) в ряде федеральных государственных органов и в десятках субъектов Российской Федерации и в некоторых муниципальных образованиях. Опыт антикоррупционной экспертизы НПА (в том числе их проектов) накоплен

также в некоторых общественных организациях, в том числе в Торгово-промышленной палате РФ, в ОПОРе России. Состоялась серия тренингов по формированию навыков проведения антикоррупционной экспертизы НПА (в том числе их проектов). В 2008 г. в связи с утверждением Национального плана противодействия коррупции работу по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов активизировала Генеральная прокуратура России. Наконец, в марте 2009 г. Правительство РФ утвердило методику и правила проведения экспертизы на коррупционность части проектов нормативных правовых актов – разрабатываемых или/и рассматриваемых в федеральных органах исполнительной власти.

Накопленный опыт подтверждает, что закон об антикоррупционной экспертизе актуален прежде всего для миллионов россиян, которые в их повседневной жизни, профессиональной деятельности, бизнесе не менее чем в 2,5 тыс. ситуаций (от получения свидетельства о рождении, оформления своих прав на пособие, наследство, ведение бизнеса и т.д. до свидетельства о смерти) вынуждены обращаться в государственные органы или органы местного самоуправления. При этом они зачастую сталкиваются с недобросовестными чиновниками, добивающимися «административной ренты» (прямо или косвенно вымогающими взятки, создающими необоснованные преимущества близким им людям или бизнесу) на «законных» основаниях, а значит без опаски и беззастенчиво. В законах и подзаконных актах существуют сотни тысяч лазеек, позволяющих чиновникам не бояться, что их остановят и накажут при подготовке коррупционной сделки. Наказуемо (и трудно доказуемо) только само коррупционное деяние (прямая или косвенная взятка). Именно наличие этих лазеек создает благоприятную питательную среду для высокого уровня коррупции в России. Можно ли их устранить (учитывая, что они множатся с каждым новым нормативным правовым актом)? Оказывается, можно, если гоняться не за каждой в отдельности, а устранять тот способ, которым они создаются. Самих способов не так много. Поясним на примере. В некоем НПА чиновнику устанавливается срок для выдачи разрешения на продажу некоего продукта 30 дней. Срок же реализации этого продукта, например скоропортящегося, – 3 дня. Нужно ли пояснять, как будет разрешаться эта ситуация? А то, что чиновнику здесь нужно позаботиться только о том, чтобы его не поймали за руку при получении благодарности? В том, что непонятливым придется ждать 30 дней, нет ничего незаконного. Такие лазейки для чиновников находятся в различных НПА. Можно их отслеживать и устранять в каждом отдельном случае, но все это безрезультатно – они будут воспроизводиться. Во всех таких и аналогичных случаях есть одно общее – завышенные требования к заявителю (в данном случае – обратившемуся за разрешением). Чтобы такие случаи не возникали и не множились, из НПА (принимаемых и ранее принятых) надо устранить саму возможность завышения требований к заявителю. Подобных типичных способов на данный момент известно всего (в максимальной версии) 22. Множество обозримое и устранимое.

Технология выявления и устранения таких способов создания коррупционных лазеек и называется антикоррупционной экспертизой норматив-

ных правовых актов. Закон, на наш взгляд, призван утвердить эту технологию как обязательную для применения.

Закон актуален и с точки зрения развития правового регулирования проведения АЭ НПА. Решения Правительства устанавливают требования к проведению экспертизы коррупционности только вновь разрабатываемых и принимаемых (утверждаемых) нормативных правовых актов. Необходимость очищения от коррупционных норм ранее принятых нормативных правовых актов ими не устанавливается. Кроме того, решениями Правительства РФ регулируется проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов только в федеральных органах исполнительной власти. Установленные ими требования по очищению проектов законов и подзаконных актов от коррупционных норм не имеют силы для законодателей, Администрации Президента РФ, прокуратуры. Для органов власти субъектов РФ они имеют рекомендательный характер. На органы местного самоуправления они вообще не распространяются.

Опыт внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов показывает, что в условиях отсутствия жестких, однозначных и единообразных требований к ее проведению даже те органы власти и местного самоуправления, которые берут ее на вооружение, стремятся минимизировать свои усилия и, соответственно, решаемые экспертизой коррупционности задачи.

Именно это и позволяет сделать вывод: нужны единые для всех участников нормотворческого и правоприменительного процесса требования к антикоррупционной экспертизе НПА. Требования, обеспечивающие ее системность и действенность.

Существует мнение, согласно которому возможность очищения законодательства от корней коррупции именно с помощью специализированного закона об антикоррупционной экспертизе рассматривается как частный вопрос в составе необходимого федерального закона о подготовке и принятии нормативных правовых актов. Согласно такому мнению, требования по устранению предпосылок коррупции из нормативных правовых актов, по проведению антикоррупционной экспертизы являются специфическими требованиями по повышению качества НПА. С этим можно согласиться. Однако, хотя проекты такого закона существуют, его принятие ясной перспективы пока не имеет. Если оставить за скобками эти соображения, принятие Федерального закона об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, безусловно, актуально.

Вопрос в том, обеспечивает ли данный Федеральный закон выполнение поставленной еще в 2004 г. задачи по очищению российских нормативных правовых актов от корней коррупции.

Можно ли быть уверенными, что он воспрепятствует принятию (утверждению) нормативных правовых актов, содержащих правовые предпосылки коррупции (коррупционные факторы)? По крайней мере тех из них, которые уже хорошо известны и в коррупционном потенциале которых нет сомнений? Которых, как уже отмечено, не так уж много. Другое дело, что каждый из них проявляется в тысячах обличей, но каждый должен устраняться независимо от того, в каком обличье предстает. А значит, долж-

ны перекрываются каналы «законного» и безопасного перекачивания денег из карманов граждан и организаций в карманы взяточников. Гарантирует ли Федеральный закон, что хотя бы ставшие известными попытки создания таких каналов во вновь принимаемых нормативных правовых актах будут действительно пресекаться?

Можно ли быть уверенными, что с принятием Федерального закона об антикоррупционной экспертизе будут ликвидированы хотя бы уже известные типичные правовые предпосылки коррупции и, соответственно, перекрыты действующие освященные законодательством каналы коррупции?

К сожалению, анализ Федерального закона не позволяет дать положительный ответ на эти вопросы, равно как и на вопрос: когда (в какие сроки или, хотя бы, в какой перспективе – ближней или дальней) правовые предпосылки коррупции будут устранены из действующих ранее принятых нормативных правовых актов?

Федеральный закон устанавливает необходимость проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. И все же новые НПА по-прежнему могут приниматься (утверждаться) с уже известными типичными и даже с уже выявленными коррупционными факторами, даже когда их выявление не вызывает разногласий.

Действующие ранее принятые нормативные правовые акты неопределенно долгое время могут не подвергаться антикоррупционной экспертизе, а содержащиеся в них коррупционные факторы столь же неопределенный срок смогут использоваться для подготовки и совершения коррупционных сделок.

Но и проведение антикоррупционной экспертизы, и выявление коррупционных факторов не гарантируют их устранения из действующих ранее принятых нормативных правовых актов. В Федеральном законе не содержатся требования их обязательного устранения.

Результаты применения Федерального закона в значительной мере будут предопределяться рядом содержащихся в нем пробелов. Во-первых, тем, что **им не устанавливается обязательность выявления (и последующего устранения), а также предотвращения появления всех известных типичных коррупционных факторов** (известных на сегодня 22 типичных, т.е. часто встречающихся и не зависящих от сферы правового регулирования) или хотя бы их существенной части (в упомянутых решениях Правительства о методике и правилах экспертизы на коррупциогенность указывается на 17 из 22 известных типичных коррупционных факторов).

Тем самым Федеральный закон позволяет ограничиться при проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта (или его проекта) выявлением (и последующим устранением) одного-двух (нескольких) наиболее безобидных коррупционных факторов.

Иными словами, Федеральный закон не требует системной антикоррупционной экспертизы. Вполне достаточно избирательно указать в требовании прокурора, в заключении по результатам антикоррупционной экспертизы или даже в обращении прокурора в суд на один или несколько коррупционных факторов. Закон будет выполнен. Можно рапортовать

о проведении НПА, не заботясь об оставшихся коррупционных факторах и их сохраняющемся влиянии на уровень коррупции в регулируемой данным НПА сфере деятельности. Избирательность в выявлении коррупционных факторов создает возможность использовать в коррупционных целях и саму антикоррупционную экспертизу. Что-то можно заметить, на что-то – закрыть глаза. И упрекнуть тех, кто проводит такую экспертизу, будет не в чем. Все по закону. Такая норма сама является, несомненно, коррупциогенной. Она создает возможность использования АЭ НПА в коррупционных целях.

Это не значит, что в принципе недопустима «точечная» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов). Она возможна, если системная экспертиза на коррупциогенность уже проведена и лишь впоследствии обнаруживаются не замеченные ранее типичные коррупционные факторы или проявившиеся в конкретных коррупционных практиках нетипичные, уникальные коррупционные факторы. Такие возможности также должны предусматриваться Федеральным законом. Но, если мы имеем в виду существенное снижение уровня коррупциогенности законодательства и на этой основе уровня коррупции в стране, то главной для Федерального закона должна стать именно *системная* антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: выявление и последующее устранение всех известных типичных и иных коррупционных факторов. Закон же этого не требует.

Ситуация усугубляется тем, что приводимое в Законе определение коррупционных (коррупциогенных) факторов состоит в указании лишь на три из всех известных типичных коррупционных фактора, что, конечно, резко сужает предмет антикоррупционной экспертизы. Получается, что остальные коррупционные факторы предотвращать, выявлять и устранять не надо. Хотя то, что другие коррупционные факторы также создают коррупционные риски, потворствуют коррупции, используются в коррупционных целях, сомнению не подвергается. В Федеральном законе наряду с указанным определением одновременно указывается, что такая экспертиза должна осуществляться в соответствии с утверждаемой Правительством РФ методикой АЭ НПА. Если речь идет о методике, уже утвержденной Постановлением Правительства РФ 5 марта 2009 г., то предмет АЭ НПА расширяется – выявить надо еще 14 типичных коррупционных фактора. Однако и в этом случае ее предмет ограничивается тем, что эта методика имеет силу только для федеральных органов исполнительной власти и не имеет силы для законодателей, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. В любом случае возникает серьезная коллизия между двумя толкованиями предмета АЭ НПА (состава подлежащих выявлению и последующему устранению коррупционных факторов). Эта коллизия позволяет при желании на законном основании ограничиться при проведении АЭ НПА выявлением только трех коррупционных факторов, указанных и определенных в данном Законе.

Во-вторых, согласно Федерального закона, **устранение выявленных в ходе антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов коррупционных факторов не является обязательным.**

Заключения по результатам антикоррупционной экспертизы НПА «обязательны для рассмотрения», но не для исполнения – они носят «рекомендательный характер».

То есть, даже в случае, когда никто не сомневается в том, что это действительно точно, правильно выделенный коррупционный фактор (предпосылка, корень коррупции), он может быть оставлен в нормативном правовом акте или в его проекте. Закон никак не препятствует принятию (утверждению) при желании нормативных правовых актов с выявленными коррупционными факторами. Это делает бессмысленным проведение антикоррупционной экспертизы, если только она не рассматривается как самоцель, галочка по противодействию коррупции или источник доходов. Сама эта формула коррупциогенна. Нельзя забывать, что антикоррупционная экспертиза легко может быть использована в коррупционных целях. В данном случае путем игнорирования выявленных коррупционных факторов, не требующего никакого обоснования и не влекущего никакой ответственности.

Это относится к заключениям как «официальной», проводимой государственными органами, так и независимой антикоррупционной экспертизы.

На первый взгляд иная ситуация складывается с требованиями прокуратуры и обращения прокурора в суд, которые готовятся по результатам антикоррупционной экспертизы, проводимой в рамках исполнения полномочий прокуратуры. В отношении их не говорится об их рекомендательном характере. Но ничего не говорится и об обязательности устранения выявленных коррупционных факторов, а также о том, должно ли содержаться предписание об устранении выявленных коррупционных факторов в обращении прокурора в суд по результатам антикоррупционной экспертизы, также как и о том, обязан ли прокурор сделать такое обращение в суд, если требования по результатам антикоррупционной экспертизы не удовлетворены (коррупционные факторы не признаны и/или не устранены).

Парадоксально, но Закон вообще только в одном случае (не считая преамбулы) содержит необязательное упоминание об устранении выявленных коррупционных факторов («Органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупционных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры»). В каких случаях принятие мер по устранению выявленных коррупционных факторов относится к компетенции органов, организаций, их должностных лиц; обязаны ли они устранять выявленные коррупционные факторы – в Федеральном законе не устанавливается.

Не установлены и обязанность органов (лиц), принимающих (утверждающих) НПА, по устранению выявленных коррупционных факторов и ответственность за принятие (утверждение) НПА, содержащие выявленные и не вызывающие разногласий коррупционные факторы.

Между тем дело не в том, чтобы выявить коррупционные факторы. Проблема в том, что указание на эти дефекты НПА до принятия закона легко могло быть проигнорировано. Принятый Федеральный закон позво-

ляет игнорировать такое указание, сделанное уже в рамках антикоррупционной экспертизы НПА.

Как будто для смягчения возможных последствий антикоррупционной экспертизы предусматривается еще одна лазейка для законного отказа в устранении выявленных коррупционных факторов. В одновременно принятом Федеральном законе о внесении изменений в Федеральный закон о прокуратуре в связи с принятием Федерального закона об антикоррупционной экспертизе установлено право прокурора отозвать (без указания каких-либо оснований) свое требование по результатам антикоррупционной экспертизы до его рассмотрения.

Возможность устранения коррупционных факторов, выявленных в ходе независимой АЭ НПА, оказывается еще более неопределенной учитывая, что Федеральным законом на рассмотрение заключения по ее результатам отводится 30 дней. Этого срока, как правило, достаточно для того, чтобы проект нормативного правового акта, к которому адресовано заключение, уже был принят.

К тому же Федеральный закон предполагает мотивированный ответ на заключение по результатам независимой экспертизы в целом, но не по каждому выявленному коррупционному фактору. Такой прием позволяет игнорировать в принципе любой выявленный в ходе независимой экспертизы коррупционный фактор.

В-третьих, Федеральный закон не устанавливает обязательности проведения антикоррупционной экспертизы действующих ранее принятых нормативных правовых актов, а также механизмов, обеспечивающих обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Закон определяет, кто проводит АЭ НПА и их проектов (это прокуратура, Минюст и другие органы, организации и их должностные лица). Указывает, в рамках каких процедур проводится эта работа (в ходе осуществления полномочий прокуроров; при государственной регистрации НПА; при проведении правовой экспертизы и мониторинга применения НПА). Указывает, что АЭ НПА проводится в «установленном порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации». Но не указывает, проводится ли она обязательно при каждой правовой экспертизе, при каждой государственной регистрации НПА, при каждом мониторинге их применения. Проводится ли она обязательно правовыми службами органа государственной власти или местного самоуправления – разработчика проекта НПА при получении этого проекта? Проводится ли она только в том случае, если коррупционные факторы обнаружили в Минюсте или в прокуратуре? Проводится ли она прокурорами в отношении каждого НПА (проекта НПА) по перечисленным в законопроекте вопросам? И в течение какого срока с момента принятия (утверждения) НПА?

Закон допускает толкование, что все эти органы, организации и их должностные лица проводят АЭ НПА «по мере необходимости», т.е. по своему усмотрению. По крайней мере в отношении действующих ранее принятых нормативных правовых актов слова «при проведении их правовой экспертизы и мониторинга применения» можно понять так, что органы,

организации и их должностные лица проводить правовую экспертизу ранее принятых ими НПА не обязаны. Тем более они не обязаны проводить «мониторинг применения». Порядок проведения последнего не установлен.

Продекларированная в составе принципов обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (но не действующих ранее принятых НПА) в тексте Закона не подкреплена механизмами реализации этого принципа. В нем не сказано, чьей обязанностью является ее проведение, кто несет ответственность в случае ее не проведения.

Далее, предусматривается, что АЭ НПА (и их проектов) проводится органами, организациями, должностными лицами согласно методике, определенной Правительством РФ. Если речь идет об уже утвержденной Правительством методике, то с содержательной точки зрения это неплохо. Она достаточно полна. Но какое значение она будет иметь, даже после этой ссылки в Законе, для законодателей, для органов местного самоуправления? Почему ее требования (прежде всего перечень подлежащих предотвращению, выявлению и устранению коррупционных факторов) не отражены прямо в Федеральном законе? Не создает ли это условий для последующего сокращения состава подлежащих выявлению и устранению коррупционных факторов, утвержденных действующей методикой АЭ НПА?

В-четвертых, Закон не предусматривает обязанности специалистов и органов-разработчиков нормативных правовых актов по предотвращению появления в разрабатываемом нормативном правовом акте коррупционных факторов.

В отличие от упомянутых постановлений Правительства РФ по этому вопросу, в Федеральном законе даже в указанных в преамбуле целях антикоррупционной экспертизы нет упоминания о предотвращении появления в нормативных правовых актах коррупционных факторов.

Между тем систематическая антикоррупционная экспертиза проектов НПА имеет смысл только в том случае, если она приучает разработчиков к этим новым требованиям к качеству НПА, нетерпимости к их нарушениям (к существованию в НПА коррупционных факторов). Цель внедрения АЭ НПА в практику нормотворческой деятельности состоит в том, чтобы через некоторое, достаточно короткое время разработчики перестали предлагать, а соответствующие органы и должностные лица перестали принимать (утверждать) НПА, содержащие коррупционные факторы. Одновременно с этим сама антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов должна утрачивать актуальность. Закон же написан так, как будто АЭ НПА – это некий правовой институт, создаваемый на вечные времена.

Соответственно, не предусматривается и какая-либо ответственность разработчиков за подготовку (в том числе систематическую) проектов нормативных правовых актов, содержащих коррупционные факторы.

В-пятых, не определены последствия принятия НПА, содержащих выявленные коррупционные факторы.

Не установлена какая-либо ответственность органов (лиц), принимающих (утверждающих) НПА, за принятие (утверждение) НПА, содержащих выявленные и не вызывающие разногласий коррупционные факторы.

Не предусмотрены публикация результатов АЭ НПА, таблицы разногласий (в отношении положений, отнесение которых к коррупционным факторам было оспорено и не признано), а также мониторинг сохраняющихся разногласий и их возможных коррупционных последствий.

В-шестых, по сравнению с постановлениями Правительства РФ по этому вопросу снижена **возможность проверки результатов АЭ НПА, исчезли механизмы ее обеспечения.**

Проверяемость результатов достигается за счет единообразного изложения выявленных коррупционных факторов. Действующей методикой АЭ НПА фактически предусмотрено их изложение в установленных в ней составе и последовательности. Это позволяет проводить проверку полноты, системности АЭ НПА и ее результатов (заключения). Федеральным законом такие требования не установлены. В их отсутствие заключения будут составляться произвольно. Проверить их полноту и достоверность будет невозможно даже при желании. Всегда можно будет сослаться на субъективную правоту лица, проводившего АЭ НПА.

В-седьмых, Федеральный закон снизил и возможности независимой АЭ НПА, т.е. экспертизы, которая проводится по инициативе и за счет физических или юридических лиц, заинтересованных в устранении из НПА коррупционных факторов, заставляющих их платить чиновникам «административную ренту» или дающих необоснованные преференции их недобросовестным (аффилированным с чиновниками) конкурентам.

Не предусмотрены, например, обеспечивающая возможность своевременного проведения независимой АЭ проектов НПА, обязательная публикация проектов НПА на официальном сайте разработчика в день их направления на правовую экспертизу. Кроме того, заключения независимой экспертизы носят рекомендательный характер, а обязательность ее рассмотрения не конкретизирована. Должна ли, например, формироваться и высказываться позиция по каждому выявленному в ходе экспертизы коррупционному фактору? Если нет (а Федеральный закон этого не требует), то всегда можно ограничиться общей отпиской «рассмотрено».

Таким образом, рассматриваемый Федеральный закон при всей его актуальности не отвечает на вопрос, могут ли приниматься нормативные правовые акты, содержащие выявленные и не подвергнутые сомнению коррупционные факторы. Если да, в проведении АЭ НПА мало смысла. Более того, эта неопределенность также позволяет пользоваться результатами АЭ НПА по усмотрению проводящих ее органов и лиц, в том числе и в коррупционных целях.

Не отвечает Федеральный закон и на смежный вопрос: в какие сроки или в каком порядке будут очищены от коррупционных факторов ранее принятые и действующие сегодня нормативные правовые акты? Как долго они будут поддерживать сегодняшний высокий уровень коррупции?

Отсутствие ответов на эти вопросы снижает ценность Федерального закона. Закон был бы значительно более полезен для противодействия коррупции, снижения коррупционного бремени для граждан и бизнеса, если бы в нем было прямо сказано, что впредь, с его принятием не могут приниматься НПА, содержащие выявленные и не вызывающие сомнений корруп-

ционные факторы, что в определенном порядке и в обозримые сроки будут устранены коррупциогенные нормы из уже действующих НПА. Нормы закона должны были бы прямо и полно, без отсылок и неопределенностей, определить требования и процедуры антикоррупционной экспертизы НПА, обеспечивающие снижение (устранение) коррупциогенности российских НПА.

Обобщая, можно предположить, что рассматриваемый Федеральный закон, устанавливая необходимость проведения антикоррупционной экспертизы российских нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, оставляет органам власти и местного самоуправления, их должностным лицам большие возможности по минимизации их усилий по выявлению и устранению правовых предпосылок коррупции. Тем самым не будет в полной мере использоваться, а возможно, и будет дискредитироваться потенциал АЭ НПА и настоящего Федерального закона. Минимизация может осуществляться и в коррупционных целях, например, позволяя сохранить «доходные» коррупциогенные нормы.

Это может проявляться:

- в минимизации состава подлежащих выявлению и устранению коррупционных (коррупциогенных) факторов;
- в избирательности (несистемности) их обнаружения и устранения в ходе АЭ НПА и по ее результатам;
- в использовании этой избирательности в коррупционных целях;
- в принятии (утверждении) НПА, содержащих известные типичные, но невыявленные коррупционные факторы;
- в принятии НПА, содержащих выявленные и не подвергнутые сомнению правовые предпосылки коррупции (коррупционные факторы и коррупциогенные нормы);
- в воспроизводстве известных типичных коррупционных факторов во вновь разрабатываемых НПА в силу отсутствия обязанности предотвращать их появление и ответственности за их появление;
- в сохранении на неопределенный срок правовых предпосылок коррупции в действующих ранее принятых (утвержденных) НПА;
- в непроверяемости и отсутствии публичности (прозрачности) проведения и результатов НПА;
- в невозможности своевременного проведения независимой АЭ НПА;
- в игнорировании конкретных результатов (выявленных коррупционных факторов) независимой АЭ НПА;
- в отсутствии ответственности (наказания) за систематическое: включение коррупционных факторов в разрабатываемые, принимаемые (утверждаемые) НПА; их игнорирование в НПА (проектах НПА), проходящих правовую экспертизу, государственную регистрацию, при проведении прокурорской проверки; непринятие мер по устранению выявленных и не вызывающих разногласия коррупционных факторов; за принятие (утверждение) НПА, содержащих выявленные и не вызывающие разногласий коррупционные факторы;
- в сохранении, как следствие, высокого уровня коррупциогенности (иначе говоря, взяточности) российских нормативных правовых актов.

Конечно, это только гипотеза, оценивающая возможности регулирующего воздействия Закона. Но она представляется весьма достоверной, исходя из наличия рассмотренных выше пробелов и неопределенностей рассматриваемого Федерального закона. В интересах обеспечения его эффективности, результативности АЭ НПА, а значит и снижения уровня коррупциогенности российских НПА необходимо целенаправленно проверить эту гипотезу в рамках мониторинга применения рассматриваемого Федерального закона. Это, в свою очередь, вероятно, потребует провести публичную антикоррупционную экспертизу самого Закона и серию контрольных антикоррупционных экспертиз законов и подзаконных актов, уже прошедших АЭ НПА, с целью определения ее системности и результативности.

В конечном счете закон об антикоррупционной экспертизе должен не просто установить возможность проведения АЭ НПА, но и обеспечить с ее помощью реальное и в обозримые сроки очищение российского правового пространства от правовых корней коррупции и привычки к их безнаказанному воспроизводству.

Для российских граждан, и бизнеса в частности, это будет означать, что они существенно меньше будут сталкиваться с ситуациями незаконного вымогательства со стороны недобросовестных чиновников и страдать от избыточных цен, низкого качества товаров и услуг, недобросовестной конкуренции, порождаемых раздаваемыми теми же чиновниками необоснованными преференциями.