

Методические рекомендации по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, а также проектов нормативных правовых актов

Цель методических рекомендаций – совершенствование практики применения методики проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. №96 (далее – Методика).

Под коррупциогенностью понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным действиям и (или) решениям в процессе реализации содержащих такие нормы нормативных правовых актов. Коррупциогенность обуславливается наличием в нормативном правовом акте коррупционных факторов - нормативно-правовых конструкций и решений, повышающих коррупционную опасность делающих нормы коррупционными. Коррупционные факторы могут включаться в текст осознанно или непреднамеренно, отвечать правилам юридической техники и нарушать их (дефекты норм).

Правовую основу проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов составляют:

- Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон от 17.07. 2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы правового акта и проекта правового акта с целью установления наличия или отсутствия коррупциогенных факторов.

При этом положения нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта должны быть подвергнуты анализу на предмет наличия всех коррупциогенных факторов, предусмотренных Методикой.

Для выполнения данного правила осуществляются следующие меры:

- подвергается анализу каждая структурная единица (норма) анализируемого нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта на предмет наличия в ее тексте коррупциогенных факторов, и соблюдения антикоррупционных требований, предусмотренных методикой во взаимосвязи с иными нормами этого акта и другими нормативными правовыми актами.

– сопоставляется каждый выявленный коррупциогенный фактор, предусмотренный настоящей методикой, со всеми нормами нормативного правового акта на предмет присутствия коррупциогенных факторов;

– по результатам экспертизы, в отношении каждой нормы анализируемого нормативного правового акта отмечаются все выявленные в данной норме коррупциогенные факторы.

Для обеспечения **обоснованности** антикоррупционной экспертизы каждая норма нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта, содержащая коррупциогенный фактор, увязывается с соответствующим положением Методики, содержащим описание этого фактора.

Кроме того, независимому эксперту рекомендуется также увязывать коррупциогенный фактор с основанными на нем коррупционными проявлениями (В рамках выполнения данного правила предстоит оценить, какие коррупционные практики могут возникнуть вследствие выявленного коррупциогенного фактора).

Проверяемость антикоррупционной экспертизы достигается за счет анализа каждого проекта нормативного правового акта и его отдельных норм в составе и последовательности операций, предусмотренных процедурой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Выявленные в ходе экспертизы проекта нормативного правового акта коррупциогенные факторы отмечаются в заключении по результатам антикоррупционной экспертизы, в котором предлагаются рекомендации по устранению коррупциогенных факторов, направленные на повышение эффективности правового воздействия на общественные отношения и обеспечение законности.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Все коррупциогенные факторы законодатель подразделяет на 2 группы:

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

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

К первой группе относятся следующие коррупциогенные факторы:

1. Широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти (их должностных лиц).

Дискреционные полномочия – полномочия, используемые уполномоченной стороной по своему усмотрению. Такие нормы права дают возможность выбирать по своему усмотрению любой из различных вариантов поведения, то есть без наличия предписания, в каких случаях уполномоченная сторона обязана выбрать тот или иной вариант поведения. Дискреционные полномочия могут закрепляться с помощью таких фраз, как: «при наличии уважительных причин орган вправе предоставить...», «в исключительных случаях орган вправе предоставить...», «может разрешить...», «решение может быть принято, если это не противоречит общественным интересам...», и т.п.

В проекте правового акта следует указывать четкие сроки, процедуры и условия (основания) принятия решений (совершения административного действия), которыми обязана руководствоваться уполномоченная сторона.

2. Определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Ряд положений правовых актов определяет компетенцию органов, должностных лиц при помощи формулировок «вправе», «может», «по усмотрению». Разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает возможность для субъекта правоприменения в определенных случаях использовать полномочие как право, то есть не осуществлять его. В этих случаях уполномоченная сторона получает возможность неправомерно трактовать свое право только как возможность, а не как обязанность совершения тех или иных действий.

Рекомендуется уточнять порядок и условия исполнения данных полномочий. Включение определения компетенций по формуле «вправе» должно быть сведено к минимуму и должно находиться в строгой зависимости от определяемых законодательством условий.

3. Выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц).

Правовые акты могут непосредственно или с предоставлением соответствующих прав уполномоченной стороне устанавливать для физических и юридических лиц запреты и ограничения либо, напротив, делать для них исключения и предоставлять преимущества, привилегии. Такие изменения объема прав могут быть необоснованными, если речь идет о дискреционных полномочиях уполномоченной стороны. Коррупционно опасным является любое изменение объема прав заявителя, процедура реализации которых ставится в зависимость от усмотрения уполномоченной стороны.

4. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества - наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти, принявшего первоначальный правовой акт.

Обычно на наличие данного коррупциогенного фактора указывают содержащиеся в тексте нормативного правового акта или его проекта бланкетные нормы, сформулированные, например, таким образом: «Порядок и сроки (тех или иных действий) определяются уполномоченным органом исполнительной власти

(министерством, ведомством)». Коррупционность данного фактора состоит в том, что конкретное регулирование тех или иных отношений, как правило, осуществляется органом исполнительной власти, что провоцирует соответствующий орган власти на создание выгодных ему условий, зачастую в ущерб интересам граждан.

5. Принятие правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов государственной власти при принятии правовых актов.

Для обнаружения данного коррупциогенного фактора необходимо проанализировать правовой акт, определяющий компетенцию органа власти, должностного лица в установленной сфере, после чего оценить, насколько принятие анализируемого правового акта (отдельных его норм), соответствует полномочиям органа.

6. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона.

Пробел в праве - отсутствие в действующем законодательстве нормативных предписаний в отношении жизненных обстоятельств, которые находятся в сфере правового регулирования и требуют юридического воздействия. Этот коррупциогенный фактор выражается в отсутствии правового регулирования, что создает возможность произвольного восполнения пробела на практике.

7. Отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Необоснованное отсутствие в нормативном правовом акте или его проекте процедуры принятия решений (совершения административного действия) уполномоченной стороной повышает риск коррупции. Упорядочить осуществление полномочий рекомендуется правовой регламентацией порядка и сроков принятия соответствующих решений (совершения административных действий). Осуществление некоторых видов полномочий предполагает возможное наличие нескольких заинтересованных субъектов, претендующих на предоставление конкретного права.

8. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Конкурсные (аукционные) процедуры применяются для регулирования общественных отношений, связанных с предоставлением, распределением, выделением средств, производственных, природных ресурсов, имущества или имущественных прав юридическим и физическим лицам. Конкурсные (аукционные) процедуры закрепляют ряд преимуществ, позволяющих значительно снизить коррупционные риски: максимальная открытость принятия решения, возможность выбора наиболее оптимального, выгодного предложения из максимального количества данных предложений.

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

Ко второй группе относятся следующие коррупциогенные факторы:

1. Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Когда правовой акт устанавливает условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, но настолько обременительные, что они превышают доступный для субъекта уровень, риск возникновения коррупционных отношений возрастает.

К данной категории коррупционно опасных факторов относятся такие нормы права, которые требуют от субъекта правоотношений слишком больших материальных и временных затрат при прохождении разрешительных, регистрационных и иных процедур.

Данный коррупциогенный фактор проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий. Обнаружить этот фактор можно в формулировке требований к заявителю при анализе перечня документов, представление которых необходимо для реализации права, совершения (отказа в совершении) действий уполномоченной стороной.

2. Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Случаи предоставления заявителю права свободного выбора способа или сроков совершения действий, сопровождаемые отсутствием их четкой регламентации, могут прикрывать на деле возможность дискреционного поведения уполномоченной стороны, которая в этих условиях имеет возможность принимать решения по своему усмотрению. Анализ возможного выбора способа или срока совершения действий субъектом права надлежит проводить во взаимосвязи с последующими за указанными действиями правомочиями уполномоченной стороны.

3. Юрико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Правовой акт должен отвечать правилам юридической техники, излагаться четким и ясным языком. Повышает риск коррупции использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, допускающих различные трактовки. Обозначение одних и тех же явлений различными терминами может искажать смысл положений правовых актов, что повышает вероятность произвольного применения норм. Недопустимы неопределенные нормы, которые устанавливают юридическую ответственность.

По результатам независимой антикоррупционной экспертизы готовится заключение, в котором отражаются выявленные при проведении экспертизы коррупциогенные факторы с указанием структурных единиц нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта, в которых они выявлены, и рекомендации по изменению формулировок правовых норм для устранения их

коррупциогенности. В заключении могут быть отражены возможные негативные последствия при сохранении в проекте нормативного правового акта выявленных коррупциогенных факторов.

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, принявшим (издавшим) нормативный правовой акт (его проект), в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения заключения направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует указание способа устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении по [форме](#), утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации (Приложение 1).

Наименование федерального органа
исполнительной власти, иного
государственного органа
или организации

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по результатам независимой антикоррупционной экспертизы

(указывается наименование юридического лица или фамилия,
имя, отчество (при наличии) физического лица)

аккредитованного(ой) распоряжением Министерства юстиции
Российской Федерации от _____ N _____ в качестве
независимого эксперта, уполномоченного на проведение независимой
антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов
и проектов нормативных правовых актов

В соответствии с **частью 1 статьи 5** Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и **пунктом 4** Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", проведена антикоррупционная экспертиза _____

(указываются реквизиты нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта)

(далее - _____)
(сокращение)

Вариант 1:

В представленном _____
(сокращение)

коррупциогенные факторы не выявлены.

Вариант 2:

В представленном _____
(сокращение)

выявлены коррупциогенные факторы.

<*>.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается ____

(указывается способ устранения коррупционных факторов)

_____ 20__ г.

(подпись независимого эксперта)

(инициалы, фамилия независимого эксперта)

(руководителя организации для юридических лиц)

М.П.
(для юридических лиц)

<*> Отражаются все положения нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, в котором выявлены коррупционные факторы, с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев), и соответствующих коррупционных факторов со ссылкой на положения **Методики** проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".