

Антикоррупционная экспертиза

Общие принципы проведения антикоррупционной экспертизы

В последние годы разработке российского антикоррупционного законодательства уделяли повышенное внимание. В результате был принят Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ). Он установил основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Также Закон №273-ФЗ закрепляет основные меры по профилактике коррупции, одной из которых является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. Для реализации положений Закона № 273-ФЗ в части проведения антикоррупционной экспертизы был принят Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Закон № 172-ФЗ). Он устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов для выявления в них коррупциогенных факторов* и их последующего устранения. * (Сноска) Коррупциогенные факторы – положения нормативных правовых актов или их проектов, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования, тем самым создающие условия для проявления коррупции. Основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов закреплены Законом № 172-ФЗ:

- обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов;
- сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных госорганов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Кто вправе проводить антикоррупционную экспертизу

Проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов Законом № 172-ФЗ обязаны прокуратура РФ, Минюст России, а также органы (федеральной исполнительной власти, субъектов РФ, местного самоуправления, а также иные госорганы), организации, их должностные лица. Они должны руководствоваться методикой, которая определена Правительством РФ. Прокуроры проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по следующим вопросам:

- права, свободы и обязанности человека и гражданина;

- государственная и муниципальная собственность, государственная и муниципальная служба, бюджетное, налоговое, таможенное лесное, водное, земельное, градостроительное, природоохранное законодательство, законодательство о лицензировании, а также законодательство, регулирующее деятельность госкорпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Россией на основании федерального закона;
- социальные гарантии лицам, которые замещают (замещали) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы. Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу в следующих направлениях: проекты федеральных законов, указов президента РФ и постановлений правительства РФ, которые разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями – при проведении их правовой экспертизы;
- проекты поправок правительства РФ к проектам федеральных законов, которые подготовлены федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями - при проведении их правовой экспертизы;
- нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций или имеют межведомственный характер, а также уставы муниципальных образований и муниципальные правовые акты о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации;
- нормативные правовые акты субъектов РФ – при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ. Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Если в нормативных актах (проектах) обнаружатся коррупциогенные факторы, но устранить их не в компетенции проверяющих, они информируют об этом органы прокуратуры. Антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, которые были приняты реорганизованными или упраздненными органами и организациями, должны проводить органы и организации, которым переданы соответствующие полномочия, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов. Если соответствующие полномочия никому не передавались, экспертизу проводит орган, к компетенции которого относятся функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности, при мониторинге применения данных нормативных правовых актов. Если проверяющий орган или организация выявит там коррупциогенные факторы, то принимается решение о разработке проекта нормативного правового акта, который исключит эти факторы (ст. 3 Закона № 172-ФЗ).

Методика проведения антикоррупционной экспертизы

Прокуратура, Минюст, органы, организации и их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, которая утверждена Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика). Так, в Методике выделено два вида коррупциогенных факторов:

- правоприменитель получает необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованно применять исключения из общих правил;
- содержит неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

К первому виду коррупциогенных факторов относятся:

- широта дискреционных полномочий, то есть отсутствуют или не определены сроки, условия или основания принятия решения, есть дублирование полномочий органов государственной власти или местного самоуправления (их должностных лиц);
- определение компетенции «вправе», то есть органы государственной власти или местного самоуправления (их должностные лица) получают возможность по собственному усмотрению совершать действий в отношении граждан и организаций;
- выборочное изменение объема прав, когда органы государственной власти или местного самоуправления (их должностные лица) получают возможность по своему усмотрению необоснованно устанавливать исключения из общего порядка для граждан и организаций;
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, то есть в нормативном акте присутствуют бланкетные и отсылочные нормы, которые приводят к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, когда нарушаются компетенции органов государственной власти или местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;
- заполнение законодательных пробелов подзаконными актами при отсутствии соответствующих полномочий, то есть попытка установить общеобязательные правила поведения в подзаконном акте при отсутствии самого закона; отсутствие или неполнота административных процедур, то есть отсутствует порядок совершения органами государственной власти или местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка; отказ от конкурсных (аукционных) процедур, когда предоставления права (блага) закрепляется в административном порядке.

Ко второму виду коррупциогенных факторов можно отнести:

- завышенные требования к лицу, которые предъявляются для реализации принадлежащего ему права, то есть устанавливаются неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям;
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или местного самоуправления (их должностными лицами), то есть отсутствует четкая регламентация прав граждан и организаций;
- юридико-лингвистическая неопределенность, когда употребляются неустоявшиеся, двусмысленные термины и категории оценочного характера.

Если в нормативных правовых актах (проектах) выявили коррупциогенные факторы, последующие действия будут такими:

- прокурор требует изменить нормативный правовой акт или обращается в суд в порядке, который предусмотрен процессуальным законодательством РФ;
- заключение, которое составляется по итогам антикоррупционной экспертизы, – при проведении экспертизы Минюстом России, а также органами, организациями, их должностными лицами.

В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта и в заключении должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. Заключение носит рекомендательный характер и должно быть в обязательном порядке рассмотрено соответствующим органом, организацией или должностным лицом.

Независимая антикоррупционная экспертиза

Институты гражданского общества и граждане могут проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов (ч. 1 ст. 5 Закона № 172-ФЗ). Для этого юридические и физические лица должны быть аккредитованы Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы. Чтобы обеспечить возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов различных нормативных актов, инициаторы их разработки должны в течение рабочего дня, в который документы были направлены на согласование, разместить их на сайте regulation.gov.ru (п. 5 Правил проведения антикоррупционной экспертизы). При этом необходимо указать даты начала и окончания приема заключений по результатам экспертизы. Указанный порядок распространяется на проекты:

- федеральных законов (ФЗ);
- указов президента РФ;
- постановлений правительства РФ;
- концепций и технических заданий на разработку проектов ФЗ;
- официальных отзывов и заключений на проекты ФЗ.

Если проект затрагивает права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливает правовой статус организаций или имеет межведомственный характер, разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на рассмотрение в юридическую службу федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, размещают эти проекты на сайте regulation.gov.ru. При этом необходимо указать даты начала и окончания приема заключений по результатам экспертизы.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении. В нем должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. Такое заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Результаты экспертизы отражаются в заключении по форме, утверждаемой Минюстом РФ. Юридические и физические лица, аккредитованные в качестве экспертов, направляют в бумажном или электронном виде:

- Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы передаются в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные госорганы, органы местного самоуправления и организации, которые разработали соответствующий документ;
- Копии заключений передаются в Минюст РФ или его территориальный орган.

Органы государственной власти, чьи нормативные правовые акты подлежат государственной регистрации, должны разместить на своих официальных сайтах адрес электронной почты, который предназначен для получения заключений независимой антикоррупционной экспертизы, и в течение уведомить о нем Минюст РФ.

Если заключение независимой антикоррупционной экспертизы не соответствует утвержденной форме, ведомство возвращает его не позднее 30 дней после регистрации с указанием причин (постановление Правительства РФ от 27 марта 2013 года № 274).

Проекты актов, которые перечислены в п. 5 Правил (федеральных законов, указов президента, постановлений правительства), вносятся президенту РФ и (или) в правительство РФ вместе с заключениями независимой антикоррупционной экспертизы. При этом должны соблюдаться положения ч. 3 ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» – заключение независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и должно быть рассмотрено органом, организацией или должностным лицом, которым оно адресовано, в течение 30 дней со дня получения.