



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

# **Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов**

**(как одна из форм общественного  
контроля)**



## Антикоррупционная экспертиза НПА: опыт, методика и перспективы

### Хроника внедрения

**2004 г.** – публичное признание проблемы и постановка задачи

**2004 г.** – памятка эксперту по анализу (экспертизе) коррупциогенности законодательного акта (ЦСР)

**2005 г.** – требования Концепции административной реформы

**2005–2006 г.** – апробация памятки в ГД РФ/реализация Концепции

**2007 г.** – методика анализа (экспертизы) коррупциогенности НПА (ЦСР)

**2006 г. – наст. вр.** – реализация Концепции /применение методики/ региональные НПА об АЭ НПА/ тренинги

**2008 г.** – требования Нацплана, ФЗ о противодействии коррупции

**2008 г. – наст. вр.** – реализация Нацплана / прокурорский надзор

**2009–2010 г.** – 3 Постановления Правительства РФ о методике и правилах проведения АЭ проектов НПА ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе...»



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Президент России о коррупции

**«Корни коррупции подпитываются некачественным законодательством»**

/Президент РФ, 2004г./

**«Необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства»**

/Президент РФ, 2004г./

**«Внедрить экспертизу нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность»**

Распоряжение Правительства РФ.25.10.05.

(Концепция административной реформы в РФ в 2006-2008 годах)



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## **Российские политические и правовые основы**

**Национальный план противодействия коррупции:**  
меры по профилактике коррупции:

**«совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации»**

Генеральному прокурору Российской Федерации:  
**«организовать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации»**

Министерству юстиции Российской Федерации :  
**«организовать осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации».**



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Российские политические и правовые основы

Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460  
«О национальной стратегии противодействия коррупции  
и национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы :

**«Национальная стратегия противодействия коррупции реализуется по следующим основным направлениям: ... совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение её результативности...»**



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Российские политические и правовые основы

ФЗ «О противодействии коррупции»:

Меры по профилактике коррупции:

«2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;»

Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196

«Об утверждении методики ...»

Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 195

«Об утверждении Правил ...»

Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Основные понятия

**Антикоррупционная экспертиза** является составной частью правовой экспертизы нормативных правовых актов, имеющая цель – исключение из правового пространства правовых норм, вызывающих вероятность и создающих предпосылки коррупции.

К правовым посылкам коррупции относятся как положения, содержащиеся в нормативных правовых актах или их проектах, так и отсутствие положений, необходимых для устранения существующих и/или предотвращения коррупционных практик.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Задачи антикоррупционной экспертизы

- анализ нормативного правового акта,
- выявление и описание коррупционных факторов, находящихся в нормативном правовом акте,
- выработка рекомендаций и предложений, направленных на искоренение указанных факторов с целью пресечения коррупции.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Основные понятия

Под **коррупционным фактором** (коррупционной составляющей) в данной методике понимается дефекты норм и правовые формулы, положения нормативного правового акта, дающие возможность должностным лицам использовать нормы закона в личных выгодных (корыстных) интересах.

**Коррупционная норма** – норма, в которой содержатся коррупционные факторы.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Основные понятия

**Типичные коррупционные факторы** – те, которые чаще других встречаются в нормативных правовых актах, независимо от предмета их регулирования и содержат определенные дефекты норм, вызывающие предпосылки коррупции.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Основные понятия

**Государственная антикоррупционная экспертиза** – анализ нормативного правового акта органами государственной власти с целью выявления и устранения (минимизации) коррупционных факторов.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Виды антикоррупционной экспертизы

Антикоррупционная экспертиза может быть:

**Государственной**, т.е. проводимой определенным кругом лиц, специально уполномоченных органов государственной власти различных уровней и органов местного самоуправления на проведение антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта или нормативного правового акта.

Государственная антикоррупционная экспертиза подразделяется на экспертизу, которую может проводиться органами, которым согласно нормам российского законодательства вменяется право обеспечить качество проектов нормативных правовых актов, а также органами, которые наделены правом осуществлять контроль качества нормативных правовых актов и органами, осуществляющими мониторинг правоприменительной практики.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Субъекты, проводящие государственную антикоррупционную экспертизу

Министерство юстиции Российской Федерации проводит государственную антикоррупционную экспертизу в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в отношении:

- а) проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы;
- б) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов - при проведении их правовой экспертизы;
- в) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований - при их государственной регистрации;
- г) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - при мониторинге их применения.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Виды антикоррупционной экспертизы

**Общественная антикоррупционная экспертиза** – исследование и анализ нормативного правового акта институтами гражданского общества с целью выявления и устранения (минимизации) коррупционных факторов.

Общественная антикоррупционная экспертиза может осуществляться Общественной палатой Российской Федерации, Торгово-промышленной палатой, общественными организациями, бизнес-сообществами, экспертными советами при органах государственной власти всех уровней и органах местного самоуправления;



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Основные понятия

**Независимая антикоррупционная экспертиза** – экспертиза нормативного правового акта, проведенная научными учреждениями, бизнес-сообществами и иными организациями и гражданами в инициативном порядке за собственные средства с целью выявления и устранения (минимизации) коррупционных факторов.

Независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**Результаты независимой антикоррупционной экспертизы** отражаются в заключении по форме, утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации.

Проекты нормативных правовых актов, по которым предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы, вносятся Президенту Российской Федерации и (или) в Правительство Российской Федерации с приложением поступивших заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.



## Принципы

- обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (и существующих законов);
- законность проведения антикоррупционной экспертизы;
- системность антикоррупционной экспертизы, предусматривающая выявление всех известных коррупционных факторов;
- достоверность и проверяемость результатов проведения антикоррупционной экспертизы, содержащихся в заключении;
- объективность и обоснованность выводов антикоррупционной экспертизы;
- публичность и открытость подготовки, проведения и результатов антикоррупционной экспертизы;
- гласность и учет общественного мнения при проведении антикоррупционной экспертизы;
- ответственность за проведение и результаты антикоррупционной экспертизы.



## Материалы, на которые можно ссылаться при проведении АКЭ

- судебная практика по соответствующему вопросу;
- правоприменительная практика действующих нормативных правовых актов;
- заключения по проведенной антикоррупционной экспертизе по предмету исследования того или иного коррупционного фактора федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, Общественной палаты Российской Федерации, общественных организаций, бизнес-сообществ, научных учреждений и граждан;
- мотивированное мнение специалистов - экспертов, обладающих специальными познаниями, навыками и опытом по предмету и объекту исследования коррупционных факторов того или иного нормативного правового акта;
- данные, полученные в ходе научных исследований и разработок по рассматриваемой тематике;
- данные социологических опросов по тем или иным коррупционным факторам, содержащимся в том или иной правовом документе;
- и другие незапрещенные законом данные и сведения, необходимые и полезные для проведения антикоррупционной экспертизы.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. N 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» предусматривало 17 коррупционных факторов (оба утратили силу в связи с принятием Постановление № 96).

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» содержит всего 11 коррупциогенных фактора.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Ожидаемые результаты

- Устранение корней коррупции в законодательстве
- Профилактика коррупции
- Снижение уровня коррупции



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**По результатам экспертизы** на коррупциогенность составляется **экспертное заключение**, в котором отражаются все выявленные положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта документа (разделы, главы, статьи, части, пункты, подпункты, абзацы) и соответствующих коррупционных факторов.

В экспертном заключении могут быть отражены возможные негативные последствия сохранения в проекте документа выявленных коррупционных факторов.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Результаты

Результатами решений по заключениям антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта являются:

- устранение выявленных коррупционных факторов посредством устранения или коррекции содержащих их норм;
- ликвидация коррупционности нормативного правового акта.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Проблемы внедрения АЭ

Ответственность

**Для разработчиков** ( даже при систематическом создании коррупционных факторов) – отсутствует

**Для правовых служб** – не установлена

**Для лиц (органов), утверждающих (принимающих)  
НПА с коррупционными факторами** – не установлена



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## ЗАЧЕМ?

В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации, проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Кто?

федеральные органы исполнительной власти,  
иные государственные органы и организации – разработчики  
проектов нормативных правовых актов



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Когда?

в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации в соответствии с пунктом 57 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. N 260



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## Что?

размещают эти проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы;



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:



## широта дискреционных полномочий –

отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

пример

***Ссудополучателями муниципального имущества в соответствии с настоящим Положением могут выступать:***

- а) муниципальные предприятия и учреждения;***
- б) некоммерческие организации;***
- в) иные организации на основании отдельного решения Думы города Н.***



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## определение компетенции по формуле «вправе» –

диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

пример

***Федеральный орган исполнительной власти в сфере туризма  
вправе отозвать у туроператора свидетельство в случае...***



Юристы  
за гражданское  
общество

некоммерческое партнерство

**Выборочное изменение объема прав –**

возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

пример

***Оборотоспособность диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, допускается в исключительных случаях по разрешению (распорядительной лицензии), выдаваемому специально уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды в порядке, предусмотренном Правительством***



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества –

наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

пример

***Федеральные стандарты оценки утверждаются федеральным органом, осуществляющим нормативно-правовое регулирование оценочной деятельности.***



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## принятие нормативного правового акта за пределами компетенции –

нарушение компетенции органов государственной  
власти или органов местного самоуправления  
(их должностных лиц) при принятии нормативных  
правовых актов;

пример

***По упрощенной процедуре могут рассматриваться все заявления  
(жалобы, претензии), за исключением следующих споров...***



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий –**

установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

пример

***Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами***



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## отсутствие или неполнота административных процедур –

отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

пример

***Аннулирование лицензии осуществляется в судебном порядке по иску лицензирующего органа в случае обнаружения недостоверных данных в документах, послуживших основанием для принятия решения о выдаче лицензии***



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## отказ от конкурсных (аукционных) процедур –

закрепление административного порядка предоставления права (блага).

### Пример

***Научные и иные организации, ученые и специалисты привлекаются Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития для проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств на основе договоров или на иных основаниях в соответствии с законодательством Российской Федерации.***



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**наличие завышенных требований к лицу,  
предъявляемых для реализации принадлежащего  
ему права –**

установление неопределенных, трудновыполнимых  
и обременительных требований к гражданам и организациям;

пример

***Ссудополучатель обязан застраховать имущество в страховой  
компании, указанной Ссудодателем***



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) –**

отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

пример

***К заявлению может прилагаться также положительное заключение негосударственной экспертизы проектной документации***



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## **юридико-лингвистическая неопределенность –**

употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов  
и категорий оценочного характера.



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

## **НПА должны:**

- **приниматься уполномоченным органом**
- **соответствовать тому виду правового акта, право издания которого закреплено за тем или иным органом**
- **не выходить за рамки компетенции органа (должностного лица)**
- **приниматься в установленном порядке (единолично, коллегиально, совместно, по согласованию)**
- **издаваться по установленной форме и подписываться надлежащими должностными лицами.**



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**Орган исполнительной власти может принять нормативный правовой акт по трем основаниям:**

- **на основе нормативного акта высшей юридической силы (как правило, закона)**
- **по поручению вышестоящего органа**
- **исходя из своей компетенции**



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**все изданные НПА обязательны для исполнения,  
однако их можно оспорить тремя способами:**

- принесение протеста прокурором (опротестование)**
- административное обжалование – в вышестоящий орган**
- судебное обжалование**



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**Может предусматриваться специальный  
административный порядок отмены или  
приостановления НПА.**



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч.2 ст.85 Конституции РФ)**



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**Правительство Российской Федерации вправе  
отменять акты федеральных органов исполнительной  
власти или приостанавливать действие этих актов  
(ст.12 ФКЗ о Правительстве РФ)**



Юристы  
за гражданское  
общество  
некоммерческое партнерство

**Спасибо за внимание!**

**Благодарим за помощь в подготовке презентации зам.руководителя аппарата Комитета СФ по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества В.И.Захарову**