Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Генеральная прокуратура Российской Федерации

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»



АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

2019

Издание рекомендовано Междисциплинарным советом по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: памятка – М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2019 г. – 32 с.

Одной из ключевых задач государственной антикоррупционной политики является создание законодательства, препятствующего совершению коррупционных правонарушений. Решение этой задачи обеспечивается посредством внедрения института антикоррупционной экспертизы, нацеленного в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на профилактику коррупции.

Памятка содержит краткое описание правовых и организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В ней отражены основные понятия, принципы, субъекты проведения такой экспертизы, алгоритмы их деятельности, а также типология коррупциогенных факторов.

В памятке охарактеризованы типичные коррупциогенные факторы, предусмотренные Методикой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

Отличительной особенностью издания является указание конкретных примеров дефектных норм, содержащих типичные коррупциогенные факторы, взятых из практики, а также ссылки на доктринальные источники, посвященные правовому и методическому обеспечению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Содержащиеся в памятке разъяснения и рекомендации будут полезны для прокуроров, сотрудников Минюста России, в должностные обязанности которых входит проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также лиц, аккредитованных на проведение независимой антикоррупционной экспертизы, преподавателей и учащихся ВУЗов.

Оглавление

Основные понятия 4

Правовая основа антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов 5

Ведомственные нормативные правовые акты 6

Принципы проведения антикоррупционной экспертизы 7

Субъекты проведения антикоррупционной экспертизы 8

Требования к независимым экспертам 10

Особенности процедуры проведения независимой антикоррупционной экспертизы 11

Коррупциогенные факторы 15

Содержание коррупциогенных факторов 16

Приложение 1 23

Приложение 2 24

Приложение 3 26

Приложение 4 28

Приложение 5 30

Рекомендуемая литература 32



Основные понятия

Антикоррупционная экспертиза – оценка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения

Коррупциогенные факторы – положения нормативных правовых актов (их проектов), 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

Нормативный правовой акт – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение

Следует различать правовую и антикоррупционную экспертизы нормативных правовых актов. При **правовой экспертизе** проводится правовая оценка формы нормативного правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации, федеральных законов, а также оценка соответствия нормативного правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов). Целью же **антикоррупционной экспертизы** является выявление в положениях нормативных правовых актов и их проектов коррупциогенных факторов.

Правовая основа антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» относит антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов к одной из основных мер профилактики коррупции (ч. 2 ст. 6)

Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установил правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения (ч. 1 ст. 1)

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Впервые проведение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность в органах исполнительной власти было предусмотрено Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах». На системной основе такая экспертиза была внедрена с 2009 г. после утверждения постановлениями Правительства Российской Федерации от 05.05.2009 № 195 и № 196 правил и методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Впоследствии указанные постановления Правительства Российской Федерации признаны утратившими силу в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Ведомственные нормативные правовые акты

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» определен порядок участия органов прокуратуры в проведении антикоррупционной экспертизы и принятии мер реагирования при выявлении коррупциогенных факторов

Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 21.10.2011 № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» установлена обязательная форма заключения, которую заполняет независимый эксперт по итогам проведенной антикоррупционной экспертизы

Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 27.07.2012 № 146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» урегулирован порядок аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Федеральными органами исполнительной власти, судебными органами, иными органами и организациями, региональными и муниципальными органами власти приняты собственные порядки (методики) проведения антикоррупционной экспертизы.



Принципы проведения антикоррупционной экспертизы

Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (проекты нормативных правовых актов, разработанные после вступления в силу Федерального закона № 172-ФЗ, должны пройти процедуру антикоррупционной экспертизы)

Оценка нормативного правового акта (его проекта) во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами (следует изучать все связанные с ним нормативные правовые акты, регулирующие те же или схожие правоотношения на предмет выявления коррупциогенных факторов и (или) противоречий, прежде всего, с актами, имеющими высшую юридическую силу)

Обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы (заключение по результатам антикоррупционной экспертизы должно содержать аргументированные выводы, свидетельствующие о наличии (отсутствии) коррупциогенных факторов, основываться на непредвзятости эксперта, а также должно предоставлять возможность сопоставить сделанные выводы с объективными данными)

Компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу (экспертизу должны проводить лица, обладающие достаточным объемом знаний для этого и имеющие на это полномочия)

Сотрудничество органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц с институтами гражданского общества (гарантированность возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы размещенных в открытом доступе проектов нормативных правовых актов, привлечение профильных экспертов при подготовке заключения об антикоррупционной экспертизе)

Кто проводит антикоррупционную экспертизу?

- Органы прокуратуры Российской Федерации
- Министерство юстиции Российской Федерации (его территориальные органы)
- Разработчики нормативных правовых актов
- Независимые эксперты

Органы прокуратуры Российской Федерации проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц по вопросам, касающимся:

– прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;

– государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;

– социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Важно! Не отнесено к полномочиям органов прокуратуры Российской Федерации проведение антикоррупционной экспертизы федеральных законов (законопроектов), нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (их проектов), международных и межгосударственных договоров (их проектов).



Министерство юстиции Российской Федерации (его территориальные органы) проводят антикоррупционную экспертизу:

– проектов федеральных законов(проектов поправок Правительства Российской Федерации к ним), проекты указов Президента Российской Федерации и проекты постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, – *при проведении их правовой экспертизы;*

– 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 – *при их государственной регистрации;*

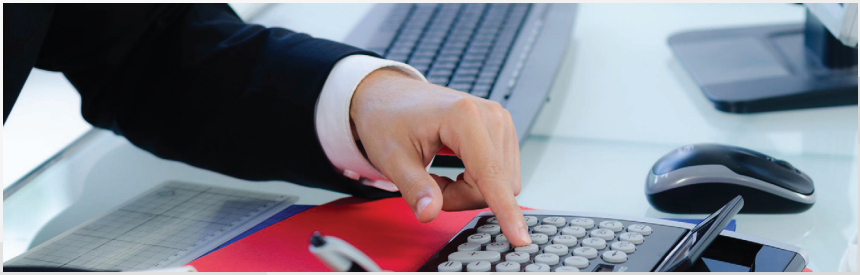
– уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – *при их государственной регистрации;*

– нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – *при мониторинге их применения и при внесении сведений* в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Органы, организации, их должностные лица (разработчики) проводят антикоррупционную экспертизупринятых (принимаемых) ими нормативных правовых актов (проектов) *при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.*

В случае обнаружения органами и организациями в нормативных правовых актах (проектах) коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, они информируют об этом органы прокуратуры Российской Федерации.

Независимые эксперты могут проводить антикоррупционную экспертизу любых нормативных правовых актов (их проектов).



Требования к независимым экспертам

Независимым экспертом может быть:

– гражданин Российской Федерации, имеющий высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет;

– юридическое лицо, имеющее в своем штате не менее трех работников, имеющих высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет.

Специальные требования к профилю высшего образования, наличию опыта экспертной деятельности к кандидату не предъявляются.

Независимыми экспертами не могут быть:

– гражданин, имеющий неснятую или непогашенную судимость;

– гражданин, сведения о применении к которым взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения включены в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия;

– гражданин, осуществляющими деятельность в органах и организациях, разрабатывающих соответствующий нормативный акт;

– международные и иностранные организации;

– некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента.

Исчерпывающий перечень документов для получения аккредитации в качестве независимого эксперта и порядок ее проведения установлены Административным регламентом, утвержденным приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 27.07.2012 № 146.

Реестр аккредитованных экспертов ведется Минюстом России.

Аннулирование аккредитации независимого эксперта осуществляется в случаях:

– поступления заявления независимого эксперта об аннулировании аккредитации;

– отзыва независимым экспертом заявления о согласии на обработку персональных данных;

– непредставления независимым экспертом заявления о согласии на обработку персональных данных.

Особенности процедуры проведения независимой антикоррупционной экспертизы

Антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта проводится различными уполномоченными субъектами

- на стадии проекта нормативного правового акта
- в процессе мониторинга правоприменения действующего нормативного правового акта

Проведение независимой антикоррупционной экспертизы аккредитованными независимыми экспертами

Как узнать о проведении антикоррупционной экспертизы нормативного правого акта (проекта)?

Информация о проведении антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций размещается на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (www.regulation.gov.ru) не менее чем на 7 дней, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

В течение какого срока проводится антикоррупционная экспертиза?

Срок проведения антикоррупционной экспертизы конкретного нормативного правового акта определяется разработчиком при размещении на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (www.regulation.gov.ru). При этом срок не может быть меньше 7 дней.



Куда можно направить подготовленное заключение?

Заключения направляются на бумажном носителе и (или) в форме электронного документа в организации-разработчики по адресам электронной

почты, указанным в разделе «Независимая антикоррупционная экспертиза. Информация по этапу» федерального портала проектов нормативных правовых актов (www.regulation.gov.ru) и на официальном сайте разработчика нормативного правового акта.

Перечень адресов электронной почты, предназначенных для направления заключений независимых экспертов, также размещен на официальном сайте Минюста Росси и его территориальных органах.

В заключении по результатам независимой антикоррупционной экспертизы указываются:

- реквизиты нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, в отношении которого проведена экспертиза;

- выявленные в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенные факторы и конкретные способы их устранения;

- положения нормативного правового акта (проекта) с указанием его структурных единиц (разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) и соответствующих коррупциогенных факторов со ссылкой на соответствующие пункты Методики;

- наименование юридического лица либо фамилия, имя, отчество независимого эксперта; реквизиты свидетельства об аккредитации.

Форма заключения утверждена приказом Минюста России от 21.10.2011 № 363 (см. Приложение 1).

Должен ли разработчик учитывать заключение независимой антикоррупционной экспертизы?

Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения. Заключение, не соответствующее установленной форме, возвращается эксперту с 30-дневный срок с указанием причины возврата.

По результатам его рассмотрения независимому эксперту направляется мотивированный ответ, в котором отражается учет результатов экспертизы и (или) причины несогласия с выявленными в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенными факторами.

Мотивированный ответ эксперту разработчиком не направляется в случае отсутствия в заключении информации о выявленных коррупциогенных факторах или предложений о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Действия прокурора при выявлении коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте



Порядок рассмотрения требования прокурора об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов

Требование вносится прокурором в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт (см. Приложения 2, 4, 5). Требование прокурора подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок со дня его поступления.

Требование, направленное прокурором в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа с участием представителя прокуратуры.

О результатах рассмотрения незамедлительно сообщается прокурору.

При отклонении требования прокурора происходит обращение в суд с заявлением об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов.

Действия Министерства юстиции Российской Федерации при выявлении коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте (его проекте)

Министерство юстиции Российской Федерации (его территориальные органы)

↓

готовятся заключения по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Обязательный характер имеют заключения – в отношении 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.

Действия Минюста – письменное уведомление разработчика о принятом решении об отказе в государственной регистрации НПА.

Рекомендательный характер имеют заключения – в отношении проектов федеральных законов (проектов поправок Правительства Российской Федерации к ним), проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями.

Действия Минюста – письменное информирование соответствующих органов и организаций.



Коррупциогенные факторы

постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» определены 12 коррупциогенных факторов, которые делятся **на две группы:**

устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил

а) широта дискреционных полномочий;
б) определение компетенции по формуле «вправе»;
в) выборочное изменение объема прав;
г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
ж) отсутствие или неполнота административных процедур;
з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур;
и) нормативные коллизии.

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

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
б) злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами);
в) юридико-лингвистическая неопределенность.



Содержание коррупциогенных факторов

1. ***Широта дискреционных полномочий*** (подпункт «а» пункта 3 Методики) – это отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц).

О наличии в рассматриваемом положении нормативного правового акта широты дискреционных полномочий могут свидетельствовать следующие фразы: «о принятом решении должностное лицо информирует заявителя» (без указания срока о таком уведомлении); «размер льготы определяется должностным лицом и не может составлять более 50 %» (без приведения критериев, в каких случаях сколько процентов льгота должна составлять).

Коррупциогенный фактор может проявляться при возможности увеличить сроки выполнения административного действия, принятия решения по усмотрению должностного лица, например, в виде формулировки «в исключительных случаях срок может быть продлен».

Примеры. *В административном регламенте Федерального агентства водных ресурсов по предоставлению водных объектов в пользование, утвержденном приказом Минприроды России, выявлено отсутствие предельного срока, в течение которого проводится аукцион по приобретению права на заключение договора водопользования.*

Прокуратурой Алтайского края высказаны замечания на проект постановления правительства края об утверждении Порядка проведения конкурсного отбора субъектов малого и среднего предпринимательства для предоставления субсидии на возмещение части затрат, связанных с участием в выставочно-ярмарочных мероприятиях, по причине отсутствия в нем критериев оценки заявок конкурсной комиссией.

2. ***Определение компетенции по формуле «вправе»*** (подпункт «б» пункта 3 Методики) – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

О наличии данного коррупциогенного фактора могут свидетельствовать следующие содержащиеся в нормативном правовом акте формулировки: «уполномоченное должностное лицо **вправе** признать решение, уведомление, запрос или иной документ недействительным и отозвать указанный документ» *(без указания оснований принятия решения)*;

«должностное лицо **может** привлечь к проверке экспертную организацию» *(без указания оснований, когда таким правом можно воспользоваться).*

Пример. *Данный коррупциогенный фактор содержался в Административном регламенте Росархива по предоставлению государственной услуги по организации информационного обеспечения граждан, организаций и общественных объединений на основе архивных документов, в котором предусматривалась возможность бесплатного исполнения тематических и социально-правовых запросов, при том, что эти понятия в документе были не раскрыты. Подобная правовая формула предоставляла должностным лицам самостоятельно решать вопрос об отнесении запроса к тематическому или социально-правовому, исполняемому на безвозмездной основе, либо к иному его виду, что порождало его исполнение на платной основе.*

3. ***Выборочное изменение объема прав*** (подпункт «в» пункта 3 Методики) – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

При проведении антикоррупционной экспертизы необходимо выявить положения, устанавливающие ограничения или запреты для одних (граждан, предприятий), и введение льгот и привилегий для других по усмотрению должностного лица.

Свидетельствовать о наличии данного коррупциогенного фактора, могут фразы: «В случае, если в представленных заявителем документах выявлены недостатки, являющиеся основанием для их возвращения без рассмотрения по существу, Учреждение *может* установить срок для их устранения, *не превышающий 30 дней»*; «в исключительных случаях срок предоставления государственной услуги *может быть продлен на 30 дней».*



4. ***Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества*** (подпункт «г» пункта 3 Методики) – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

В качестве примера может служить фраза: *«органы местного самоуправления вправе устанавливать ограничения по времени продажи отдельных видов продукции» (в условиях отсутствия законодательного закрепления такого полномочия).*

Этот коррупциогенный фактор часто связан с широтой дискреционных полномочий, поскольку в отсутствие каких-либо законодательных ограничений у органа власти (должностного лица) появляется возможность безграничного подзаконного нормотворчества. Наибольшие коррупционные риски возникают в случае, если право подзаконного нормотворчества предоставляется органу власти (должностному лицу), которое в потом будет проверять исполнение этих норм.

5. ***Принятие нормативного правового акта за пределами компетенции*** (подпункт «д» пункта 3 Методики) – нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

При проведении антикоррупционной экспертизы необходимо обращать внимание на полномочия органа власти, принявшего рассматриваемый НПА. Необходимо выяснить, относится ли издание этого акта к компетенции данного органа или должностного лица.

Коррупциогенный фактор наличествует в нормативном правовом акте, регулирующем вопросы, относящиеся к компетенции другого органа власти: например, принятие закона субъекта Российской Федерации или нормативного правового акта местного самоуправления по вопросам, относящимся к компетенции федерального законодателя.

Пример. *По информации прокурора Ромненского района Амурской области из проекта постановления главы района об утверждении административного регламента по осуществлению муниципального контроля в области торговой деятельности исключен коррупциогенный фактор. Проект регламента содержал нормативные предписания для органов прокуратуры, что указывало на превышение полномочий разработчика.*

6. ***Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательного делегирования соответствующих полномочий*** (подпункт «е» пункта 3 Методики) – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона. Этот коррупциогенный фактор характерен для подзаконных актов. Необходимо выявлять положения, которые содержат обязательные требования к гражданам (организациям) при отсутствии профильного закона либо при отсутствии в нем положений, которыми введение таких требований делегировано на уровень подзаконного акта.

Пример: *Принятие органом государственной власти нормативного акта, устанавливающего требования по проведению обязательной сертификации продукции при условии, что в соответствии с федеральным законодательством не включена в перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации.*

7. ***Отсутствие или неполнота административных процедур*** (подпункт «ж» пункта 3 Методики) – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Данный коррупциогенный фактор предполагает отсутствие нормативно установленного порядка совершения должностными лицами определенных действий (например, при предоставлении государственных услуг).

Так, в административном регламенте (его проекте) предоставления государственных (муниципальных) услуг (осуществления функций) должны содержаться следующие обязательные разделы, связанные с процедурой ее предоставления:

результат предоставления услуги;

срок регистрации заявления (запроса);

срок предоставления услуги;

исчерпывающий перечень необходимых документов;

исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, приостановлении предоставления услуги, отказе в ее предоставлении;

порядок обжалования отказа предоставления услуги.

Пример. *В Административном регламенте Министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области о предоставлении государственной услуги «Предоставление права пользования недрами» выявлено отсутствие состава, последовательности и сроков выполнения административных процедур при оформлении документов на право пользования недрами.*

8. ***Отказ от конкурсных (аукционных) процедур*** (подпункт «з» пункта 3 Методики) – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Коррупциогенным фактором является возможность принятия решения о предоставлении ограниченного ресурса административным методом, а не на основании открытых конкурентных процедур.

Свидетельствовать о наличии данного коррупциогенного фактора, могут фразы: «решение о предоставлении в аренду помещения, находящегося в муниципальной собственности, принимается на заседании представительного органа власти»; «в случае недостаточности кадровых ресурсов для выполнения работ по благоустройству (в период сильных осадков) органы местного самоуправления могут заключать договоры об оказании таких услуг с организациями и (или) индивидуальными предпринимателями».

Пример. *Проект постановления Правительства Республики Ингушетия об утверждении порядка предоставления по договорам найма жилых помещений государственного жилищного фонда коммерческого использования не предусматривал проведение конкурса или аукциона. Вместе с тем частью 1 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлено заключение договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, только по результатам проведения конкурсов или аукционов.*

9. ***Нормативные коллизии*** (подпункт «и» пункта 3 Методики) – 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. Коррупциогенный фактор проявляется в наличии противоречащих друг другу положений нормативных актов, в том числе разного «уровня» (федеральный, региональный, местный).

Пример. *Проект административного регламента предоставления Министерством социального развития Московской области государственной услуги «Выдача удостоверения многодетной семьи» обязывал заявителей представлять справку о рождении ребенка, не предусмотренную Порядком выдачи удостоверения многодетной семьи, утвержденным постановлением Правительства Московской области от 11.03.2016 № 178/7.*

10. ***Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права*** (подпункт «а» пункта 4 Методики) – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям.

Свидетельствовать о наличии данного коррупциогенного фактора, может норма, устанавливающая *перечень документов, которые должен представить заявитель для получения государственной услуги и завершающаяся словами «и иные документы».*

Данный коррупциогенный фактор наиболее часто проявляется при разработке актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, установление требований, выполнение которых связано со значительными финансовыми издержками для бизнеса.

Пример. *По инициативе транспортной прокуратуры в Закон Кемеровской области «О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств» внесены изменения, направленные на возврат задержанных транспортных средств их владельцам незамедлительно после устранения причины их задержания. Исключена коррупциогенная норма, в соответствии с которой у автовладельцев незаконно истребывались документы об оплате расходов за перемещение и хранение задержанного транспорта.*

11. ***Злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами)*** (подпункт «б» пункта 4 Методики) – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Коррупциогенный фактор может быть связан с отсутствием четкой регламентации прав заявителей при обращении в орган власти, например, за предоставлением государственной услуги, что может повлечь многократный отказ в ее предоставлении по различным основаниям. Вероятность проявления данного корруциогенного фактораможе усиливаться в случае предоставления услуги на платной основе (например, выдачи лицензии).

Пример: «Для получения субсидии транспортная организация предоставляет в Комитет заявление о предоставлении субсидии и расчет ее размера в сроки, устанавливаемые Комитетом ***по согласованию с заявителем****».*

12. ***Юридико-лингвистическая неопределенность*** (подпункт «в» пункта 4 Методики) – употреблении неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Примеры. *Данный коррупциогенный фактор содержался в приказе Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков», в котором при описании вида разрешенного использования земельного участка предусматривалось, что размещение объектов капитального строительства предполагалось для удовлетворения повседневных потребностей жителей и не причиняло существенного неудобства жителям. Между тем понятия «повседневные потребности жителей» и «существенное неудобство жителей» в классификаторе, иных нормативных правовых актах не были раскрыты, что позволяло должностным лицам произвольно определять возможность размещения на земельном участке любых объектов строительства.*

В Алтайском крае в качестве основания для отчисления учащихся из образовательных организаций в муниципальных актах предусматривалось «грубое нарушение» устава организации. Учитывая, что в законодательстве данное понятие не раскрыто, оно является оценочным.

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 коррупциогенных факторов)

__ _____ 20__ г. _____ _____
(подпись независимого эксперта) (инициалы, фамилия независимого эксперта) (руководителя организации для юридических лиц))

М.П. (для юридических лиц)

Приложение 2

Руководителю федерального
органа исполнительной власти

Воеводину С.Н.

. . 2018

ТРЕБОВАНИЕ

об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» проведена антикоррупционная экспертиза Административного регламента федерального органа исполнительной власти по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов экспертиз соответствующих заключений, утвержденного приказом федерального органа исполнительной власти от 12.12.2017 № 100 (далее – Регламент), в ходе которой выявлены положения, содержащие коррупциогенные факторы.

Пунктом 23 Регламента предусмотрено, что основанием для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги, является представление заявителем документов, не отвечающих по составу и оформлению требованиям Регламента. В пункте 41 Регламента закреплен перечень действий уполномоченного специалиста федерального органа исполнительной власти (его территориального органа), проверяющего документы, представленные заявителем лично. Так, уполномоченный специалист проверяет соблюдение установленного законодательством порядка оформления документов, соответствие содержания представленных документов требованиям законодательства, достоверность и непротиворечивость представленных сведений. По результатам проверки уполномоченный специалист вправе отказать заявителю в приеме документов.

При этом возможность оценки соблюдения порядка оформления и содержания представленных документов требованиям законодательства, достоверности и непротиворечивости содержащихся в них сведений предоставляет должностному лицу на стадии приема документов широкие возможности для усмотрения, включая устный отказ в их приеме, фактически не позволяющий его обжаловать.

С учетом этого Регламент содержит коррупциогенные факторы, пред-

усмотренные подпунктами «а» и «б» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – методика): широта дискреционных полномочий – отсутствие условий или оснований для принятия решения должностным лицом и определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения должностным лицом государственного органа действий в отношении граждан и организаций.

Кроме того, в абзаце третьем пункта 41 Регламента, предусматривающем проверку соответствия состава представленных документов, отсутствует ссылка на пункт 19 Регламента, устанавливающий перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги по переоформлению заключения; в пункте 55 Регламента имеется ссылка на пункт 31 Регламента, не связанный с ним по смыслу и содержанию.

Таким образом, в пунктах 41 и 55 Регламента имеются внутренние противоречия, являющиеся коррупциогенными факторами, предусмотренными подпунктом «и» пункта 3 методики: нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 9^1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Внести соответствующие изменения в Административный регламент федерального органа исполнительной власти по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов экспертиз соответствующих заключений, утвержденный приказом федерального органа исполнительной власти от 12.12.2017 № 100.

2. О времени и месте рассмотрения требования заблаговременно проинформировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

3. О результатах рассмотрения требования информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Требование подлежит обязательному рассмотрению с участием представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации не позднее чем в десятидневный срок со дня его поступления.

Генеральная прокуратура
Российской Федерации

Приложение 3

Руководителю федерального
органа исполнительной власти

Иванову А.В.

. . 2018

Об устранении коллизий
нормативного правового акта
в сфере противодействия коррупции

Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведена антикоррупционная экспертиза приказа федерального органа исполнительной власти от 12.12.2015 № 100 «Об утверждении Положения о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральным органом исполнительной власти, и урегулированию конфликта интересов» (далее – Положение), в ходе которой в нем выявлены коррупциогенные факторы.

В соответствии с частью 6 статьи 19 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» комиссия по урегулированию конфликтов интересов образуется правовым актом государственного органа в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов утверждено Указом Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (далее – Положение о комиссиях).

Вместе с тем отдельные пункты Положения не соответствуют Положению о комиссиях. Так, подпункт «б» пункта 14 Положения не содержит предусмотренного подпунктом «б» пункта 16 Положения о комиссиях основания для проведения заседаний комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти (далее – комиссия) – уведомления государственного служащего о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

Соответственно в Положении отсутствуют виды возможных решений, принимаемых комиссией по итогам рассмотрения указанного уведомления (как это сделано в пункте 25.3 Положения о комиссиях).

Подпункт «а» пункта 19 Положения противоречит подпункту «а» пункта 18 Положения о комиссиях, поскольку устанавливает сокращенные сроки для назначения даты и проведения заседания комиссии. Пункт 20 Положения не регламентирует предусмотренный пунктом 18.1 Положения о комиссиях специальный срок рассмотрения заявления, подаваемого в соответствии с абзацем четвертым подпункта «б» пункта 14 Положения.

Содержание пункта 22 Положения не приведено в соответствие с пунктами 19 и 19.1 Положения о комиссиях, регламентирующими порядок проведения заседаний комиссии. Кроме того, в Положении отсутствуют случаи и порядок подготовки мотивированного заключения по результатам рассмотрения комиссией уведомлений и обращений, обязательные элементы такого мотивированного заключения, указанные в пунктах 17.3–17.6 Положения о комиссиях.

Пункту 33 Положения о комиссиях противоречит пункт 39 Положения в части установления срока направления руководителю копии протокола заседания комиссии.

Поскольку приведенные противоречия предоставляют правоприменителю возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, они расцениваются по признаку нормативной коллизии как коррупциогенные факторы, предусмотренные подпунктом «и» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

Сообщая об изложенном, предлагаю с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов внести соответствующие изменения в Положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральным органом исполнительной власти, и урегулированию конфликта интересов, утвержденное приказом федерального органа исполнительной власти от 12.12.2015 № 100.



О результатах рассмотрения настоящей информации и принятых мерах прошу уведомить Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Генеральная прокуратура
Российской Федерации

Приложение 4

Руководителю органа
исполнительной власти
субъекта Российской Федерации

Петрову А.В.

. . 2018

ТРЕБОВАНИЕ

об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов

Прокуратурой области проведена антикоррупционная экспертиза приказа органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от 25.12.2014 № 900 «Об утверждении Административного регламента по исполнению органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственной функции по согласованию списания имущества, находящегося в государственной собственности» (далее – Административный регламент), в ходе которой в нем выявлены коррупциогенные факторы.

Так, согласно пункту 1.7 Административного регламента основные средства, пришедшие в негодность, могут быть списаны в случаях: морального и физического износа и т.д. В соответствии с пунктом 1.8 Административного регламента списание основных средств может быть осуществлено при наличии одного или нескольких оснований, указанных в пункте 1.7 Регламента.

Кроме того, из содержания пункта 2.5.2 Административного регламента следует, что заявителю может быть отказано в исполнении государственной функции в случае: непредставления в срок, указанный в запросе при приостановлении рассмотрения обращения заявителя; если основное средство не является государственной собственностью области.

Формулировки «может быть» и «вправе», отраженные в указанных пунктах Административного регламента, дают возможность должностным лицам принимать решения о списании движимого и недвижимого имущества, отказе в исполнении государственной функции по своему усмотрению.

Использование указанной правовой неопределенности на практике может привести к коррупционным проявлениям при принятии ими решений, что указывает на наличие таких коррупциогенных факторов, как широта дискреционных полномочий и определение компетенции по

формуле «вправе», предусмотренных соответственно подпунктами «а» и «б» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – методика).

Кроме того, содержащаяся в пункте 2.5.2 Административного регламента формулировка является некорректной, поскольку не указано в случае непредставления в указанный в запросе срок чего именно (документов, информации и т.д.) заявителю может быть отказано в исполнении государственной функции.

Также в соответствии с подпунктом «б» пункта 2.5.1. Административного регламента исполнение государственной функции приостанавливается в случае поступления заявления о списании основных средств в случаях поступления ненадлежащим образом оформленных документов. При этом формулировка «ненадлежащим образом оформленных документов» не определяет критерии оценки данных документов, Административный регламент не содержит перечень требований, предъявляемых к документам.

Кроме того, Административным регламентом не определен срок, на который приостанавливается исполнение государственной функции и условия, при наступлении которых, ее исполнение возобновляется.

Указанное свидетельствует о наличии коррупциогенных факторов в виде широты дискреционных полномочий и отсутствия или неполноты административных процедур, предусмотренных подпунктами «а» и «ж» пункта 3 методики.

С учетом изложенного, руководствуясь статьей 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Внести соответствующие изменения в Административный регламент по исполнению органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственной функции по согласованию списания имущества, находящегося в государственной собственности, утвержденного приказом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от 25.12.2014 № 900.

2. Требование подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления.

3. О дате, времени и месте рассмотрения настоящего требования известить прокурора области в письменной форме.

4. О результатах рассмотрения требования незамедлительно сообщить в прокуратуру области в письменной форме.

Прокурор области

Приложение 5

Главе городского округа

Васечкину В.А.

. . 2018

ТРЕБОВАНИЕ

об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленных коррупциогенных факторов

Прокуратурой города проведена антикоррупционная экспертиза Положения о резервном фонде города по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденного решением городской Думы от 27.12.2017 № 50 (далее – Положение), в ходе которой выявлены коррупциогенные факторы.

Так, согласно пункту 2.1.1 Положения выделение денежных средств из резервного фонда на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций производится в тех случаях, когда ситуация достигла таких масштабов, когда для ее ликвидации собственных средств организации недостаточно.

При этом содержащаяся в пункте 2.1.1 Положения формулировка содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «в» пункта 4 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – методика), а именно юридико-лингвистическая неопределенность: употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Согласно пункту 2.3 Положения расходование денежных средств из резервного фонда на цели, не предусмотренные Положением, запрещается. При этом, пункт 2.4 Положения допускает расходование денежных средств резервного фонда по иным основаниям по решению городской Думы.

Таким образом, в пунктах 2.3 и 2.4 Положения содержится коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «и» пункта 3 методики, а именно нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Внести изменения в пункт 2.1.1 Положения о резервном фонде города по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденного решением городской Думы от 27.12.2017 № 50.

2. Пункт 2.4 из Положения о резервном фонде города по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденного решением городской Думы от 27.12.2017 № 50, исключить.

3. Требование подлежит обязательному рассмотрению на ближайшей сессии городской Думы.

4. О времени и месте рассмотрения требования заблаговременно проинформировать прокуратуру города

5. О результатах его рассмотрения незамедлительно сообщить в прокуратуру города в письменной форме.

Прокурор города

Рекомендованная литература:

1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов // Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических материалов / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана. – М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010.

2. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найденко и др.; отв. ред. Ю.А.Тихомиров, Е.И. Спектор.– М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012.

3. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юридическая фирма «Контракт», 2013.

4. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Э.В. Талапина, В.Н. Южаков; под ред. В.Н. Южакова. – М.:Центр стратегических разработок; Статут, 2007.

5. Организация проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов // Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.Е. Русецкого. – М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2017.

6. Правовые акты: антикоррупционный анализ / И.С. Власов и др.; отв. ред.: В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева; ИЗиСП при Правительстве Российской Федерации; НИЦ ФСБ России. – М.: Волтерс-Клувер, 2010.