



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НПА И ПРОЕКТОВ НПА

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Антикоррупционная экспертиза

регулируется отдельным Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ

«Об антикоррупционной экспертизе

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»

В целях реализации указанного федерального закона

приняты подзаконные нормативные правовые акты,

в том числе Постановление Правительства Российской Федерации

от 26 февраля 2010 г. № 96

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (утверждает правила и методику проведения экспертизы)

ЦЕЛЬ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Антикоррупционная экспертиза

- дополнительный инструмент обеспечения качества актов, их большей эффективности

Цель антикоррупционной экспертизы

- выявление и устранение правовых предпосылок коррупции (коррупциогенных факторов)

Основы антикоррупционной экспертизы

- требования отсутствия в тексте ведомственных нормативных правовых актов положений, способствующих проявлениям коррупции при их применении

Антикоррупционная экспертиза предназначена осуществлять **раннее выявление коррупциогенных факторов**, создающих потенциальную возможность для коррупционных решений и действий субъектов правоприменения - должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций

КОРРУПЦИОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ

Коррупциогенные факторы

- допускаемые сознательно или по небрежности **отклонения** от правовых моделей и требований по подготовке и формированию правовых норм, порождающих риск коррупционных проявлений

К **отклонениям** от правовых моделей

- также относятся юридические ошибки (которые не являются коррупциогенными факторами), совершаемые неумышленно и вследствие невысокой правовой квалификации разработчиков, экспертов, государственных и муниципальных служащих, депутатов

ЮРИДИЧЕСКИЕ ОШИБКИ

ОШИБКИ ВНЕШНЕГО ОФОРМЛЕНИЯ

громоздкость наименования правового акта, неверное определение предмета законодательной регламентации, неточное или неверное установление хронологических параметров и т.д.

СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ ОШИБКИ

использование деклараций, лозунгов, образов, штампов; неопределенность субъектов, на которых рассчитаны правовые предписания; неопределенность прав и обязанностей субъектов, ошибки в использовании понятий и др.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В ТЕКСТЕ ОЦЕНОЧНЫХ ПОНЯТИЙ

использование в тексте нормативного правового акта оценочных понятий, характеризующихся употреблением наречий и прилагательных типа "разумный", "добросовестно", "качественно", "полезный" и т.п.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НЕИЗВЕСТНОГО ЧЕРЕЗ НЕИЗВЕСТНОЕ

одно понятие характеризуется через другое, признаки которого неизвестны и которое само подлежит определению

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ОШИБКИ

употребление неизвестных терминов в общеизвестном значении, общеизвестных терминов в новом значении, отсутствие расшифровки специфических терминов, употребление метафор и образных выражений и т.п.

ОШИБКИ ПОНЯТИЙНОЙ СОГЛАСОВАННОСТИ

между понятиями внутри отрасли законодательства, между понятиями различных отраслей законодательства, между понятиями законодательства и общераспространенными (социальными) понятиями

ОШИБКИ, ДОПУСКАЕМЫЕ ПРИ ВСТУПЛЕНИИ В ДЕЙСТВИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ

отсутствие синхронизации официального опубликования, несовпадение сроков вступления в силу изменяемых и изменяющих актов, несовпадение сроков приведения актов в соответствие с актом большей юридической силы и др.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРАВИЛАХ И МЕТОДИКЕ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Оценка проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность проводится по форме (**общая**) и по существу (**содержательная**)

Общая оценка проекта НПА предназначена для определения необходимости изменения юридического регулирования

Общая оценка предполагает юридический анализ проекта НПА

Содержательная оценка проекта НПА предполагает получение материалов, послуживших основой для его разработки

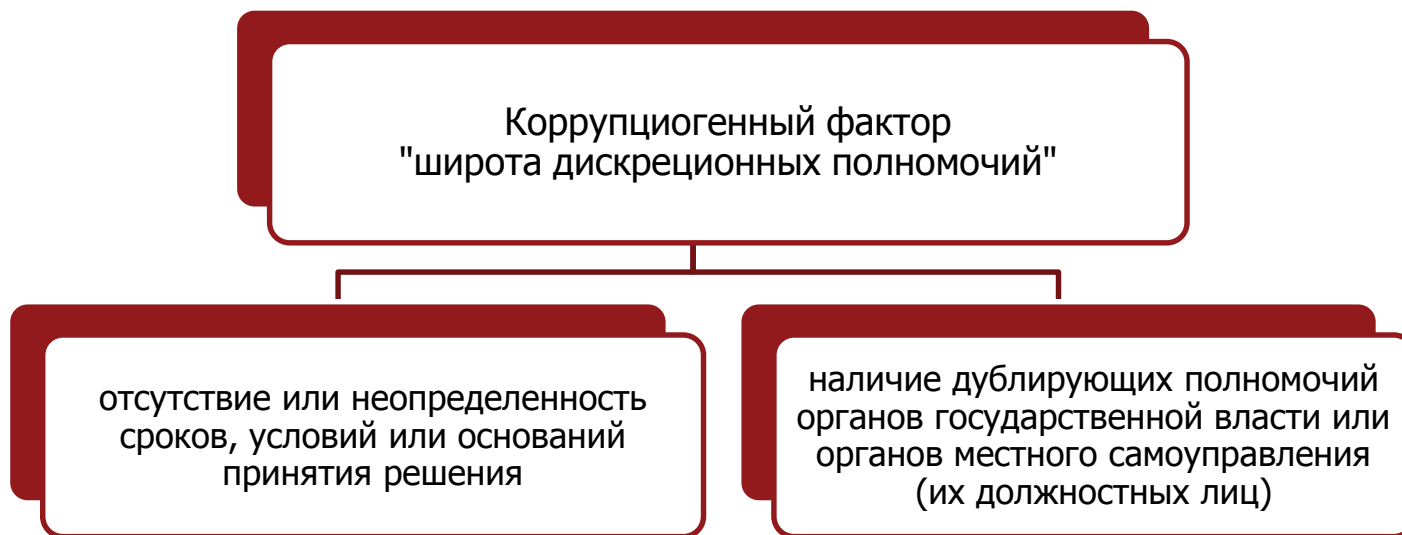
ПЕРВАЯ ГРУППА КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ

1. широта дискреционных полномочий
2. определение компетенции по формуле "вправе"
3. выборочное изменение объема прав
4. чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества
5. принятие нормативного правового акта за пределами компетенции
6. заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий
7. отсутствие или неполнота административных процедур
8. отказ от конкурсных (аукционных) процедур

ШИРОТА ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Дискреционные полномочия

совокупность прав и обязанностей органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, предоставляющих органу или должностному лицу возможность по своему усмотрению определить вид и содержание принимаемого решения либо возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких вариантов решений, предусмотренных нормативным правовым актом



ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ПО ФОРМУЛЕ «ВПРАВЕ»

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

При оценке НПА необходимо следить за тем, чтобы фиксация полномочий органа ("может" и "должен") не подменялась перечнем его прав ("может", "вправе" и т.п., но не должен)

ВЫБОРОЧНОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ОБЪЕМА ПРАВ

Изменение объема прав

один из методов нормотворчества,

- когда нормативные правовые акты (проекты) устанавливают самостоятельно запреты и ограничения
- либо делают исключения и предоставляют привилегии или делегируют государственным и муниципальным органам право определять объем прав гражданина или организации

Коррупциогенный фактор
«выборочное изменение
объема прав»

возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления

ЧРЕЗМЕРНАЯ СВОБОДА ПОДЗАКОННОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

Коррупциогенный фактор
«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

Исследуемый нормативный правовой акт должен содержать основные правовые характеристики (основные элементы) административной процедуры:

- определять правовой статус ее участников
- условия и основания для вступления в процедуру
- содержать исчерпывающий перечень ограничений и запретов, действующих в рамках процедурных отношений

ПРИНЯТИЕ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА ЗА ПРЕДЕЛАМИ КОМПЕТЕНЦИИ

Коррупциогенный фактор
«принятие нормативного правового
акта за пределами компетенции»

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

Принятие нормативного правового акта «сверх компетенции»
означает, что вопросы, урегулированные в таком акте,
должны регулироваться нормативным правовым актом
более высокой юридической силы
или подзаконными актами других органов

ЗАПОЛНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПРОБЕЛОВ

Коррупциогенный фактор
«заполнение законодательных
пробелов при помощи подзаконных
актов в отсутствие
законодательной делегации
соответствующих полномочий»

установление общеобязательных правил
поведения в подзаконном акте в
условиях отсутствия закона

Нормативный правовой акт должен всецело **отражать компетенцию** должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческой или иной организации.

Если реализация этого требования невозможна или нецелесообразна, то в нем должно содержаться положение о разработке проектов соответствующих правовых актов, которые необходимы для его реализации (с указанием их характера и сроков подготовки)

ОТСУТСТВИЕ ИЛИ НЕПОЛНОТА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Коррупциогенный фактор
«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

Отсутствие или неполнота административных процедур может привести к тому, что за принятие определенного решения отвечают несколько должностных лиц одного и того же государственного или муниципального органа, руководителей коммерческой или иной организации, но при этом отсутствует четкое разграничение их компетенции. Следствием такого дублирования полномочий является создание условий для злоупотребления служебным положением

ОТКАЗ ОТ КОНКУРСНЫХ (АУКЦИОННЫХ) ПРОЦЕДУР

Коррупциогенный фактор
«отказ от конкурсных
(аукционных) процедур»

закрепление административного порядка
предоставления права (блага)

Проведение аукционов и конкурсов снижает возможность
субъективного подхода уполномоченного субъекта
в выборе наиболее достойного из заинтересованных участников

ВТОРАЯ ГРУППА КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ

1. наличие завышенных требований к лицу,
предъявляемых для реализации принадлежащего ему права

2. злоупотребление правом заявителя
органами государственной власти
или органами местного самоуправления (их должностными лицами)

3. юридико-лингвистическая неопределенность

НАЛИЧИЕ ЗАВЫШЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ЛИЦУ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНАДЛЕЖАЩЕГО ЕМУ ПРАВА

Коррупциогенный фактор
«наличие завышенных требований к лицу,
предъявляемых для реализации
принадлежащего ему права»

установление
неопределенных,
трудновыполнимых
и обременительных
требований
к гражданам и организациям

Признак данного фактора
включение в НПА возлагаемых на граждан и организации
юридических **обязанностей, запретов, ограничений**,
которые по своему характеру или объему
значительно усложняют их доступ
к материальным или нематериальным благам и ценностям,
препятствуют нормальной реализации
субъективных прав и законных интересов

ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОМ ЗАЯВИТЕЛЯ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ИЛИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ИХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ)

Коррупциогенный фактор
«злоупотребление правом заявителя
органами государственной власти
или органами местного самоуправления
(их должностными лицами)»

отсутствии четкой регламентации прав
граждан и организаций, а именно
предоставление заявителю права свободного
выбора варианта его поведения не
регламентировано или регламентировано
недостаточно

Антикоррупционной экспертизе подлежат правовые акты,
регулирующие в первую очередь правоотношения
между органами публично-правовых образований,
их должностными лицами и физическими (юридическими) лицами
по вопросам совершения в отношении их юридически значимых действий

НАЛИЧИЕ ЗАВЫШЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ЛИЦУ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНАДЛЕЖАЩЕГО ЕМУ ПРАВА

Данный фактор наиболее часто проявляется
при реализации разрешительных и регистрационных полномочий

Разрешительные полномочия

полномочия, осуществляемые
в целях выдачи документов,
подтверждающих специальные права
на занятие определенной деятельностью
(удостоверения, лицензии, аккредитации,
сертификаты и т.п.) или на пользование
определенными предметами (например,
оружием)

Регистрационные полномочия

полномочия, осуществляемые
в целях удостоверения фактов установления,
изменения или прекращения правового статуса
субъектов права (налогоплательщиков,
лицензиатов),
а также гражданско-правовых сделок
и объектов права



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Спасибо за внимание!