

**Управление Министерства юстиции
Российской Федерации по Республике Крым**

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**«Актуальные вопросы проведения
антикоррупционной экспертизы»**

2023 год

1. Понятие нормативного правового акта

В теории права отсутствует единое общепринятое определение понятия правового акта, охватывающего все разновидности актов зафиксированных в законодательстве, в связи с чем, на практике возникают определенные сложности при соотношении различных видов правовых актов между собой.

В юридической науке и сложившейся правоприменительной практике под **правовым актом** принято понимать письменный документ, принятый правомочным субъектом права (компетентные государственные и муниципальные органы и должностные лица), имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления, и направленный на регулирование общественных отношений.

Термин «правовой акт» имеет более широкую трактовку и охватывает не только акты государственных и муниципальных органов, но и документы иных субъектов. Нормативный правовой акт и правовой акт соотносятся между собой как часть и целое. Нормативные правовые акты являются одним из видов правовых актов, наряду с актами толкования (интерпретационные акты), актами правоприменения, индивидуальными правовыми актами и т.д. Правовые акты в зависимости от содержания могут носить нормативный и ненормативный характер.

Действующие федеральное законодательство не

раскрывает понятие и признаки нормативного правового акта. Вместе с тем, в правовой доктрине и сформированной на ее основе юридической практике, в том числе отраженной в отдельных правовых актах, под **нормативным правовым актом** понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, а под правовой нормой (нормой права) — общеобязательное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Основным критерием, отличающим нормативный правовой акт от ненормативного правового акта является наличие в акте норм права.

К основным видам нормативных правовых актов относятся:

➤ федеральные нормативные правовые акты – Конституция Российской Федерации, законы, указы Президента Российской Федерации (не носящие персональный характер), подзаконные акты органов исполнительной власти (постановления правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти – министерств, ведомств, комитетов, федеральных служб и т.д.);

➤ региональные нормативные правовые акты – конституции (уставы) субъектов Российской Федерации,

законы и подзаконные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации; акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

➤ муниципальные нормативные правовые акты – акты органов местного самоуправления, постановления глав муниципалитетов, районов, городов, сел, поселков, специальных территорий и т.д.;

➤ локальные нормативные правовые акты – акты организаций, содержащие нормативные предписания обязательные для исполнения в пределах соответствующей организации.

При определении нормативности правового акта следует руководствоваться постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее – Постановление Пленума ВС РФ № 50).

Пунктом 2 Постановления Пленума ВС РФ № 50 определены признаки, характеризующие нормативный правовой акт:

✓ принятие (издание) правового акта в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом;

✓ наличие в акте правовых норм (правил поведения), направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений;

✓ правовые нормы обязательны к исполнению для неопределенного круга лиц;

✓ правовой акт рассчитан на неоднократное применение.

Только наличие всех вышеуказанных признаков в правовом акте позволяет сделать вывод о его нормативности.

В Постановлении Пленума ВС РФ № 50 отмечается, что признание того или иного акта нормативным правовым зависит от анализа его содержания.

Аналогичную позицию выразил Конституционный Суд Российской Федерации, указав, что «нормативные свойства правового акта обусловлены не одними только его внешними, формальными атрибутами, а должны выявляться, прежде всего, на основе содержательных критериев, которые сводятся к определению того, в частности, оказывает ли правовой акт общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц– участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 6–П).

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 31 марта 2015 года № 6–П КС РФ под нормативными свойствами акта следует понимать наличие в нем следующих признаков: оказание общерегулирующего воздействия на общественные отношения; наличие в акте предписаний о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц – участников соответствующих правоотношений; многократность применения правового акта (пункт 4.2.)

Таким образом, в процессе юридической обработки правового акта, следует проводить правовую оценку положений, в ходе которой, во–первых, выявляются критерии нормативности, во–вторых, проводится анализ содержания правового акта.

Следует учитывать, что нормативный правовой акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем

территориального планирования муниципальных районов, субъектов Российской Федерации, двух и более субъектов Российской Федерации, Российской Федерации).

В отдельных случаях о нормативном характере правового акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы.

Правовой акт, в котором отсутствует хотя бы один из перечисленных в Постановлении Пленума ВС РФ № 50 признаков, нормативным не является и включению в федеральный и региональный регистры не подлежит.

Исключение составляют:

– правовые акты, обладающие нормативными свойствами. Такими актами являются указы, постановления, разъяснения, конкретизирующие ранее изданные нормативные акты. К актам, содержащим разъяснения законодательства и обладающим нормативными свойствами, относятся акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, уполномоченных организаций или должностных лиц, включающие в себя результаты толкования норм права, которые используются в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц. При этом под неопределенным кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно персонифицировать.

Акты, обладающие нормативными свойствами, как и нормативные правовые акты, носят общеобязательный характер, оказывая регулирующее воздействие на соответствующие отношения, однако имеют совершенно иную правовую природу и предназначение. Они не содержат и не могут содержать новых норм права, в них дается лишь толкование действующего законодательства, то есть разъясняются конкретные законоположения;

– ненормативные правовые акты, вносящие изменения в ненормативные положения нормативных правовых актов (например, изменение состава комиссии, поручения конкретным должностным лицам);

– ненормативные правовые акты, вносящие изменения в юридико–технического характера (замена падежей, изменений знаков препинания и пр.) в нормативные правовые акты.

2. Признаки нормативного правового акта

2.1. Принятие (издание) правового акта в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом

Нормативные правовые акты принимаются в особом порядке, установленном законодательством. Соблюдение процедуры принятия нормативного правового акта –

необходимое условие его юридической силы, выраженной в порождении определенных правовых последствий.

Нормативные правовые акты издаются специально уполномоченными государством на данный вид деятельности органами. Полномочия органов по изданию правовых актов прямо указаны в законодательстве. Правомочиями по принятию (изданию) нормативных правовых актов в Российской Федерации наделены органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, их должностные лица (правотворческие органы), отдельные государственные органы (Генеральная прокуратура Российской Федерации, ЦИК России и др.) в пределах их компетенции. Нормативный правовой акт может быть принят (издан) совместно несколькими правотворческими органами, а также одним из этих органов по согласованию с другими.

Юридическая сила нормативного правового акта указывает на место акта в системе правовых актов и зависит от положения и компетенции органа его издавшего. Нормативные правовые акты в зависимости от их юридической силы делятся на две группы: законы и подзаконные акты.

Законы принимаются высшими представительными (законодательными) органами Российской Федерации и государственными органами субъектов Российской Федерации (законы субъектов).

Законы в зависимости от юридической силы делятся на следующие виды:

- Конституция Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- законы субъектов Российской Федерации.

Подзаконные акты принимаются остальными (не законодательными) уполномоченными органами и должностными лицами во исполнение и на основе законов, имеют меньшую юридическую силу по сравнению с законами. По своей юридической природе подзаконные нормативные правовые акты являются производными от законодательных актов, призваны обеспечивать их реализацию, но также могут осуществлять и самостоятельное (собственное) правовое регулирование.

Существует следующая классификация подзаконных актов Российской Федерации (в порядке убывания юридической силы):

- указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- акты федеральных министерств и ведомств (приказы, постановления, распоряжения);
- указы, постановления и распоряжения глав республик;
- указы, постановления и распоряжения высших

должностных лиц субъектов Российской Федерации (губернаторов и глав администраций в иных субъектах Российской Федерации);

- постановления и распоряжения высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
- акты исполнительных органов субъектов Российской Федерации (постановления, распоряжения, приказы);
- акты органов местного самоуправления (уставы, решения, постановления, распоряжения, приказы);
- локальные нормативные правовые акты иных органов и организаций (приказы и распоряжения).

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации принимаются высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, главами республик, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации. Система законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным законом от 21.12.2021 № 414–ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414–ФЗ).

Систему органов государственной власти субъекта

Российской Федерации составляют: законодательный орган субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. В соответствии с требованиями части 3 статьи 7 Федерального закона № 414–ФЗ наименование законодательного органа субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Положениями статьи 8 (пункт 1) Федерального закона № 414–ФЗ установлен перечень основных полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации, к которым отнесено: принятие конституции субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иной порядок принятия конституции субъекта Российской Федерации и поправок к ней не установлен конституцией субъекта Российской Федерации, принятие устава субъекта Российской Федерации и поправки к нему; обладание правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации; осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления, должностное лицо органа местного самоуправления вправе издавать нормативные правовые акты только в пределах своих полномочий, закрепленных за ними Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, уставом муниципального образования.

В соответствии с частью 1 статьи 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проекты муниципальных правовых актов могут быть внесены: депутатами представительного органа муниципального образования; главой муниципального образования; иными выборными органами местного самоуправления; главой местной администрации; органами территориального общественного самоуправления; инициативными «группами граждан; иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

2.2. Наличие в акте правовых норм (правил поведения), направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений

В доктринальном понимании норма права представляет собой установленное (или санкционированное) и обеспеченное государством

общеобязательное, формально определенное правило поведения, которым определяются действия субъектов, направленное на урегулирование общественных отношений.

Правовой норме присущи следующие характерные признаки, отличающие её от других социальных норм:

- норма устанавливается (санционируется) государством, выражает его волю; (в случае муниципальных нормативных правовых актов, норма принимается уполномоченным государством на принятие нормы органом);
- норма обеспечивается мерами государственного воздействия (принуждением, наказанием, стимулированием);
- норма имеет общеобязательный характер;
- норма неперсонифицирована, т.е. адресована всем участникам правоотношений, на регулирование которых она направлена;
- норма характеризуется формальной определенностью;
- норма рассчитана на продолжительность действия (т.е. многократное применение).

Основной задачей принятия (издания) нормативного правового акта является регулирование общественных отношений в определенной сфере.

2.3. Обязательность для исполнения содержащихся в правовом акте правовых норм для неопределенного круга лиц

Важным признаком нормы права является обязательность её исполнения всеми лицами, кому она адресована, независимо от их желания. То есть, обязательность нормы права означает обязательное выполнение ее предписаний каждым субъектом правоотношений, предусмотренных данной нормой. Нормативные предписания правового акта являются обязательными, кроме случаев, прямо предусмотренных актом.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации обязательны к исполнению на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В то время как муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории соответствующего муниципального образования.

Нормативный правовой акт всегда адресован неопределенному кругу лиц, т.е. не имеет персонафицированного адресата. Нормативный правовой акт может быть адресован однородным категориям граждан (населения), например, «инвалиды», «дети–сироты», «семьи с детьми», «участник боевых действий» и др. В данном случае акт считается адресованным не конкретным физическим лицам, а к любым лицам,

относящимся к указанным в акте категориям. Нормативный правовой акт может приниматься в отношении однородных категорий организаций, без указания конкретного юридического лица.

2.4. Нормативный правовой акт рассчитан на неоднократное применение

Нормативный правовой акт должен быть рассчитан на неоднократное применение, т.е. многократную его реализацию. В то время как правовой акт ненормативного характера, как правило, исчерпывается его однократным применением, т.е. носит разовый характер.

Однократность применения должна быть четко зафиксирована в самом акте. Это может быть сделано, например, путем указания конкретного события, с наступлением которого связано издание правового акта. Если сам акт такого указания не содержит, следует считать возможность его применения неоднократной.

От актов, рассчитанных на однократное применение, следует отличать акты с заранее определенным сроком действия, но при этом предусматривающие возможность их неоднократного применения в течение этого срока (календарного года, нескольких лет и т.д.).

3. Правовая основа антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

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, Федеральный закон от 17.07.2009 № 172–ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172–ФЗ) 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), 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)

Впервые проведение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность в исполнительных органах 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».

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 29.03.2019 № 57 «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» (далее – Административный регламент) 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.

4. Критерии для независимых экспертов

Независимыми экспертами могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет.

Не допускается проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов):

1) гражданами, имеющими неснятую или непогашенную судимость;

2) гражданами, 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;

3) гражданами, осуществляющими деятельность в органах и организациях, указанных в пункте 3 части 1 статьи 3 Федерального закона № 172–ФЗ;

4) международными и иностранными организациями;

5) иностранными агентами.

Реестр аккредитованных экспертов ведется

Минюстом России.

Аккредитация независимого эксперта аннулируется:

1) по инициативе независимого эксперта в случаях:

а) добровольного отказа независимого эксперта от аккредитации;

б) отзыва согласия на обработку персональных данных;

2) по инициативе Минюста России в случае подтверждения хотя бы одного из фактов о несоответствии заявителя условиям, установленным пунктом 2 Административного регламента:

а) подтверждения факта наличия неснятой или непогашенной судимости;

б) подтверждения факта наличия сведений о применении к гражданину взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, включенному в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия;

в) подтверждения факта осуществления гражданином деятельности в органах и организациях, указанных в пункте 3 части 1 статьи 3 Федерального закона № 172–ФЗ;

г) подтверждения факта отнесения юридического лица к международной или иностранной организации;

д) подтверждения факта отнесения юридического лица к некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента.

5. Принципы проведения антикоррупционной экспертизы

Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов

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)

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)

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

6.

Кто проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов Республики Крым



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.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.10.2022 № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» определен порядок участия органов прокуратуры в проведении антикоррупционной экспертизы и принятии мер реагирования при выявлении коррупциогенных факторов.

Управление Минюста России по Республике Крым проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов Республики Крым – при изучении на стадии проектов, при внесении сведений в федеральный регистр и мониторинге применения нормативных правовых актов. Антикоррупционная экспертиза, охватывает полностью региональный уровень и частично муниципальный (в части уставов и актов о внесении в них изменений).

Органы, организации, их должностные лица (разработчики) проводят антикоррупционную экспертизу принятых (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).

7. 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 «Об утверждении формы

заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы»:

**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. № 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. № 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 (инициалы, фамилия независимого эксперта)
(руководителя организации для юридических лиц) М.П.
(для юридических лиц)**

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

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.

8. Коррупциогенные факторы

Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Методика) 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.

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».

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).

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.

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.

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).

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».

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).

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.

11.3.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 коррупциогенного фактора может усиливаться в случае предоставления услуги на платной основе (например, выдачи лицензии).

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