

Антикоррупционная
экспертиза и
антикоррупционный
мониторинг нормативных
правовых актов
21/05/2018

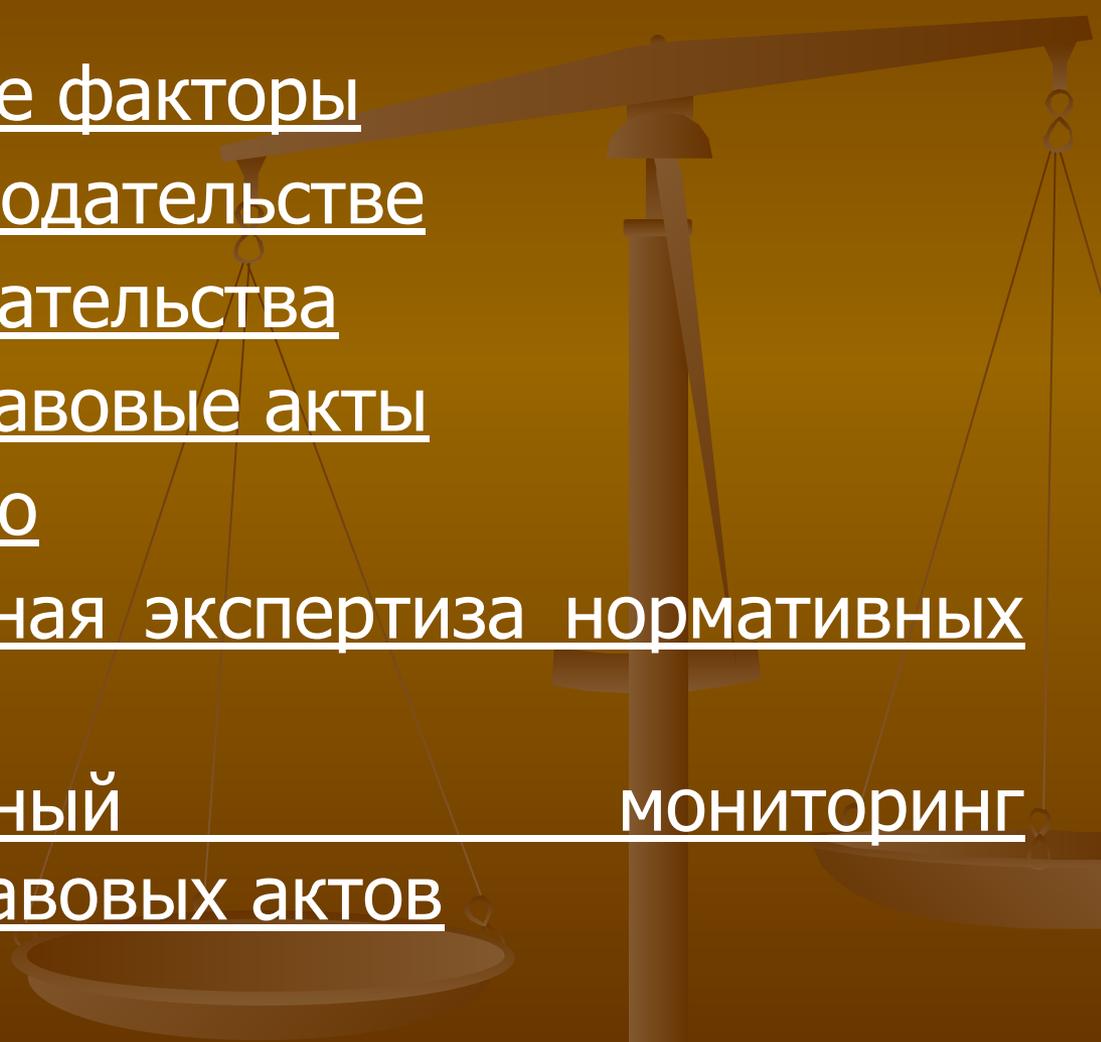


**Бошно
Светлана
Владимировна,**
доктор юридических наук,
профессор



boshno@yandex.ru

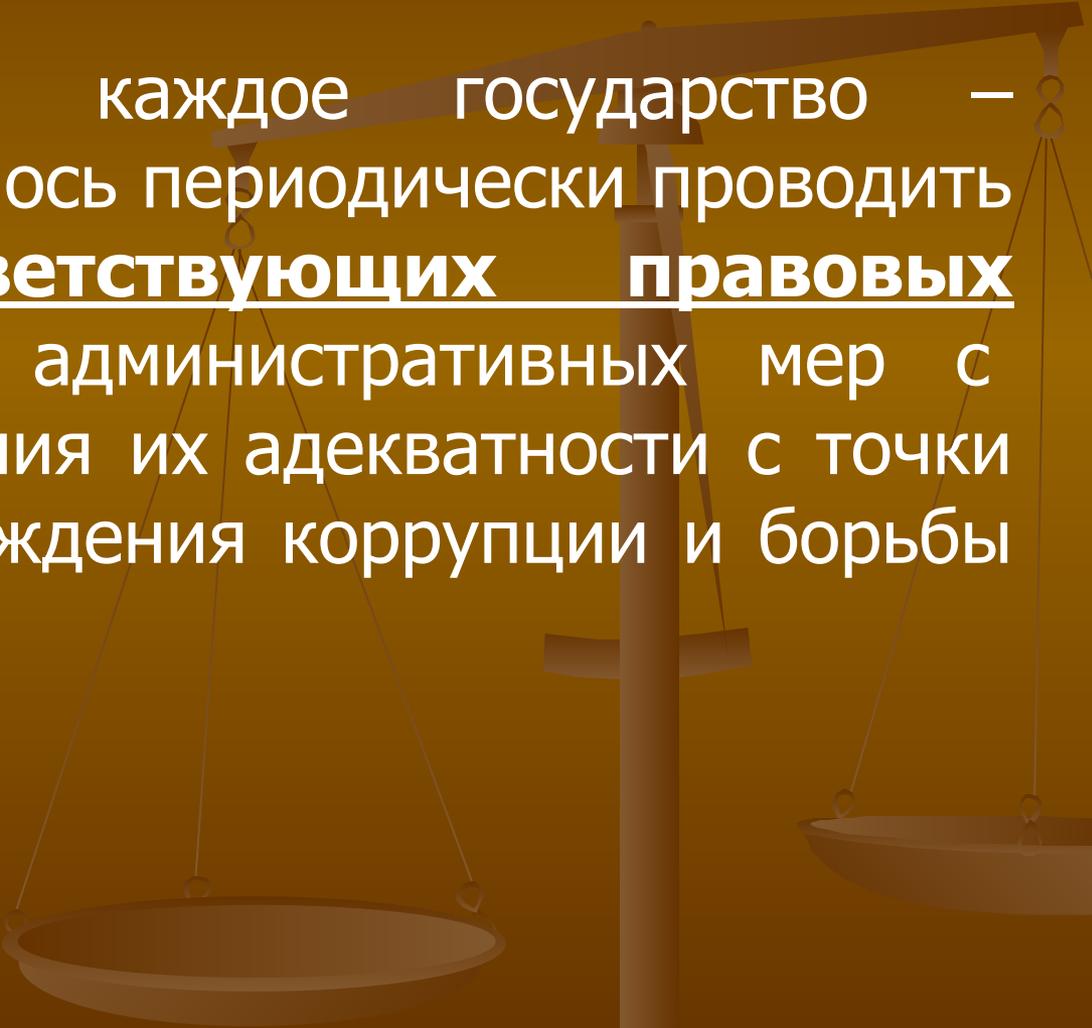
Основные понятия

- Коррупция
 - Коррупциогенные факторы
 - Пробелы в законодательстве
 - Система законодательства
 - Нормативные правовые акты
 - Законодательство
 - Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов
 - Антикоррупционный мониторинг нормативных правовых актов
- 

План

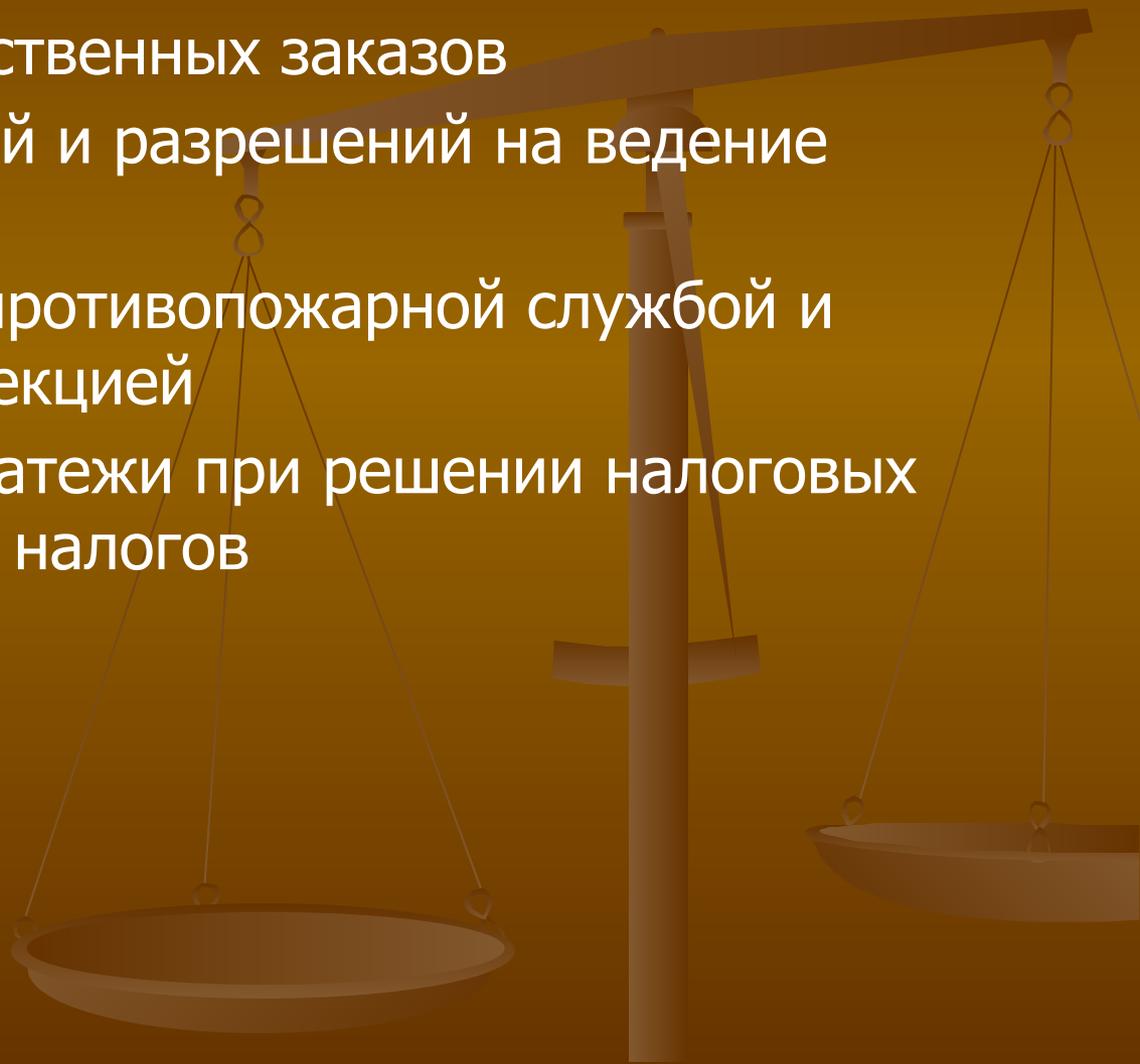
- 1. Правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов
- 2. Виды антикоррупционной экспертизы
- 3. Коррупциогенные факторы: понятие, система
- 4. Антикоррупционный мониторинг нормативных правовых актов.
- 5. Актуальные проблемы антикоррупционной экспертизы и мониторинга



- 
- Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г.
 - требует, чтобы каждое государство – участник стремилось периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней

Наиболее коррупциогенными, с точки зрения авторов *Аналитической записки Всемирного банка*, являются следующие сферы:

- получение государственных заказов
- получение лицензий и разрешений на ведение бизнеса
- взаимодействие с противопожарной службой и строительной инспекцией
- неофициальные платежи при решении налоговых вопросов и уплате налогов



Государства, имеющие механизмы специализированного контроля за коррупциогенностью нормативных правовых актов

- Мексика
- Литва
- Азербайджанская Республика
- Молдова
- Казахстана и некоторые другие страны.

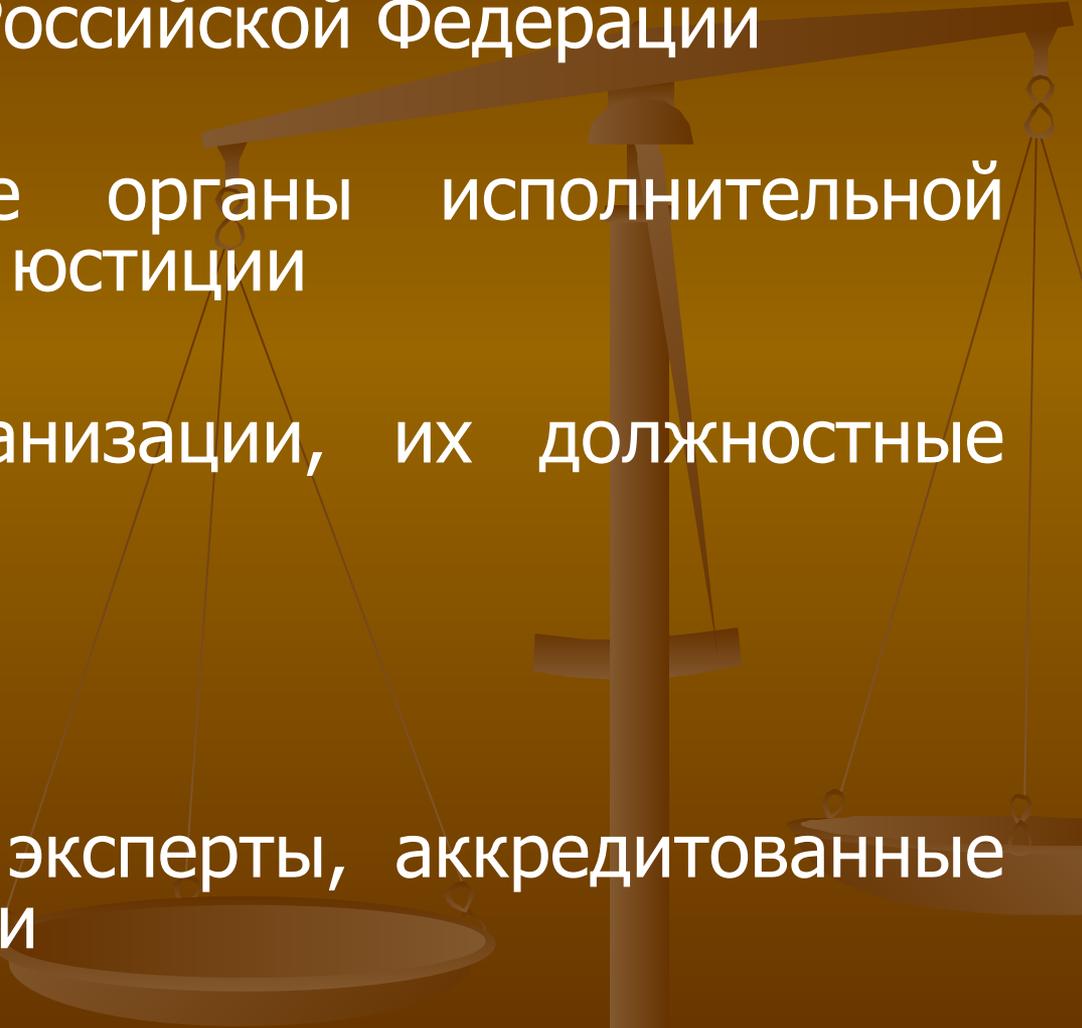


17 июля 2009 года N 172-ФЗ
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
ОБ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ
НОРМАТИВНЫХ
ПРАВОВЫХ АКТОВ

Статья 1

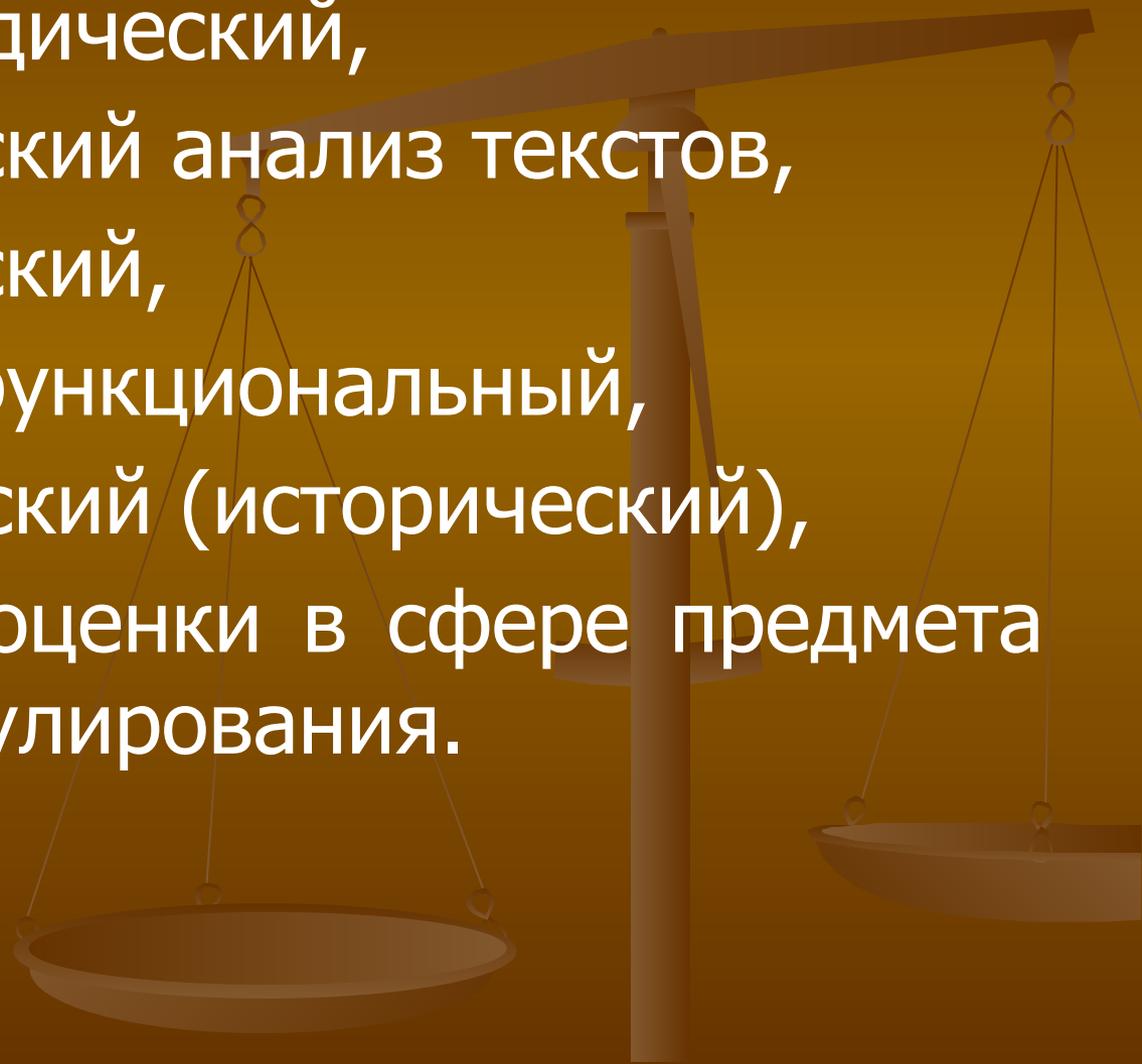
- 1. Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.
- 2. Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), 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.

Субъекты антикоррупционной экспертизы:

- 1) прокуратура Российской Федерации
 - 2) федеральные органы исполнительной власти в области юстиции
 - 3) органы, организации, их должностные лица
 - 4) граждане
 - 5) независимые эксперты, аккредитованные органами юстиции
- 

Методы антикоррупционной экспертизы

- - технико-юридический,
- - лингвистический анализ текстов,
- - систематический,
- - структурно-функциональный,
- - хронологический (исторический),
- - экспертные оценки в сфере предмета правового регулирования.



Виды антикоррупционной экспертизы

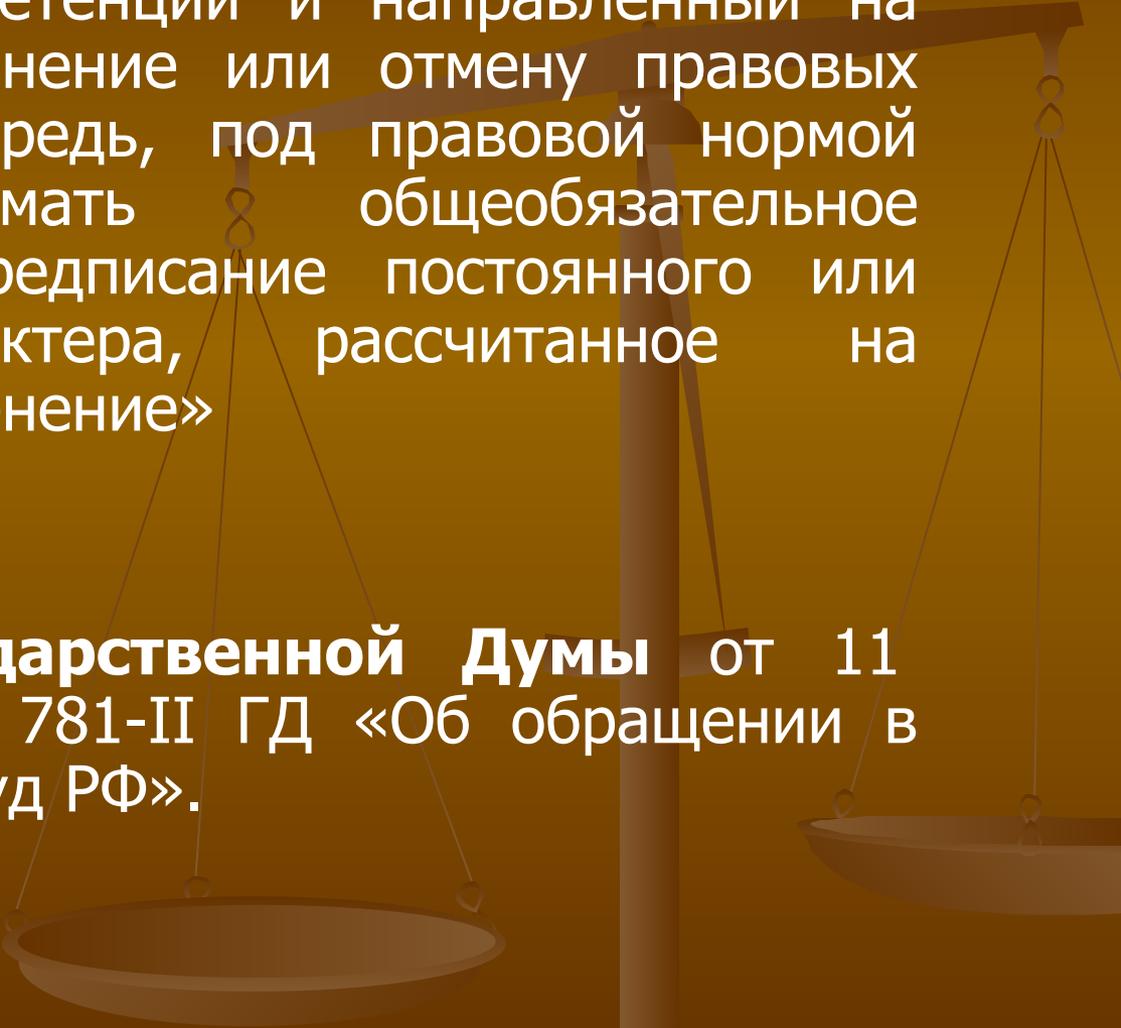
- 1. Государственная (муниципальная)
 - осуществляется самим правотворческим органом,
 - осуществляется специальными органами,
- 2. Независимая
- 3. Общественная



Объект антикоррупционной экспертизы

- 1) нормативный правовой акт
- 2) проект нормативного правового акта



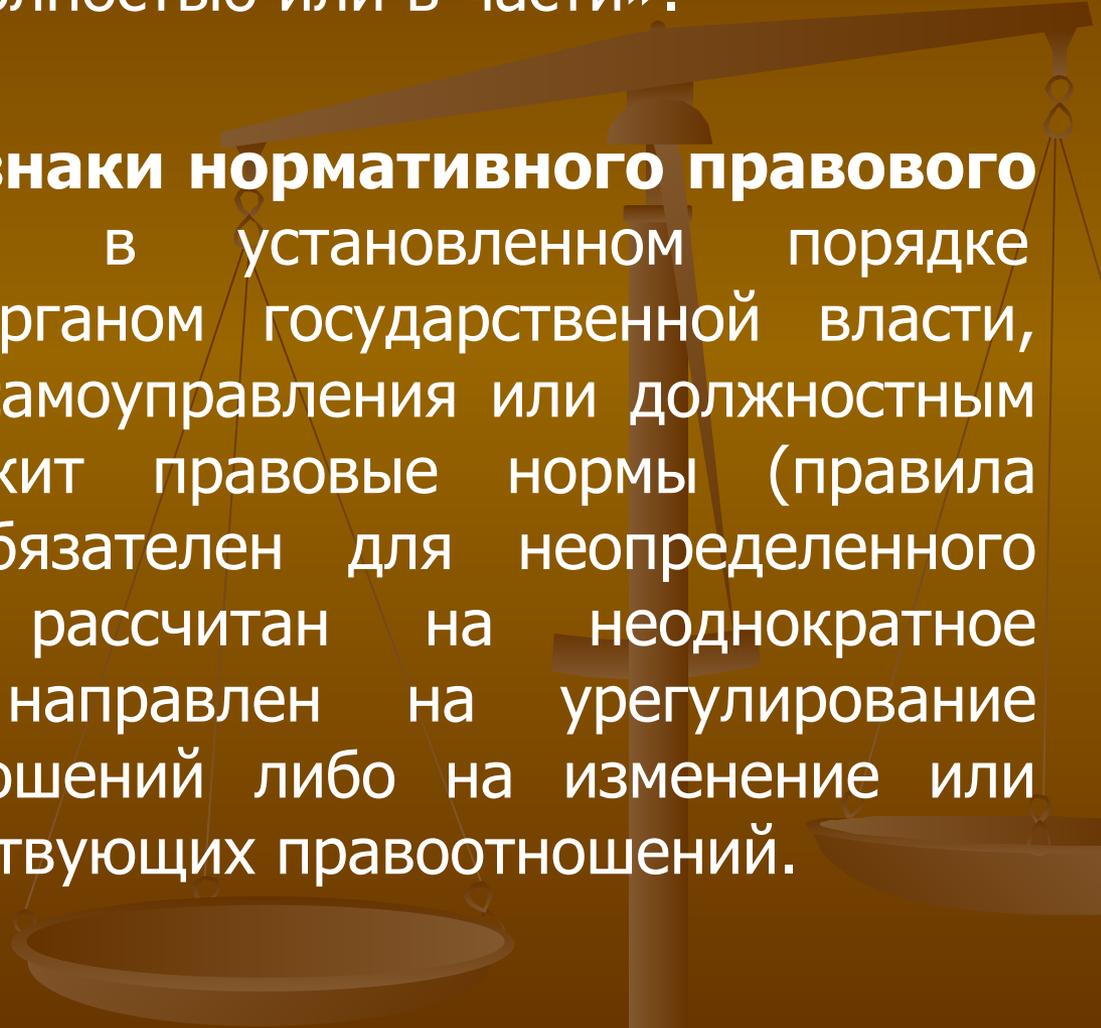


«Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное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

Постановлении Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд РФ».

Постановлении **Пленума Верховного Суда** от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Существенные признаки нормативного правового акта: 1) издан в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 2) содержит правовые нормы (правила поведения); 3) обязателен для неопределенного круга лиц; 4) рассчитан на неоднократное применение; 5) направлен на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.



- 
- Утверждены
 - Постановлением Правительства
 - Российской Федерации
 - от 26 февраля 2010 г. N 96
 -
 - **ПРАВИЛА**
 - **ПРОВЕДЕНИЯ**
 - **АНТИКОРРУПЦИОННОЙ**
 - **ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ**
 - **ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ**
 - **НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

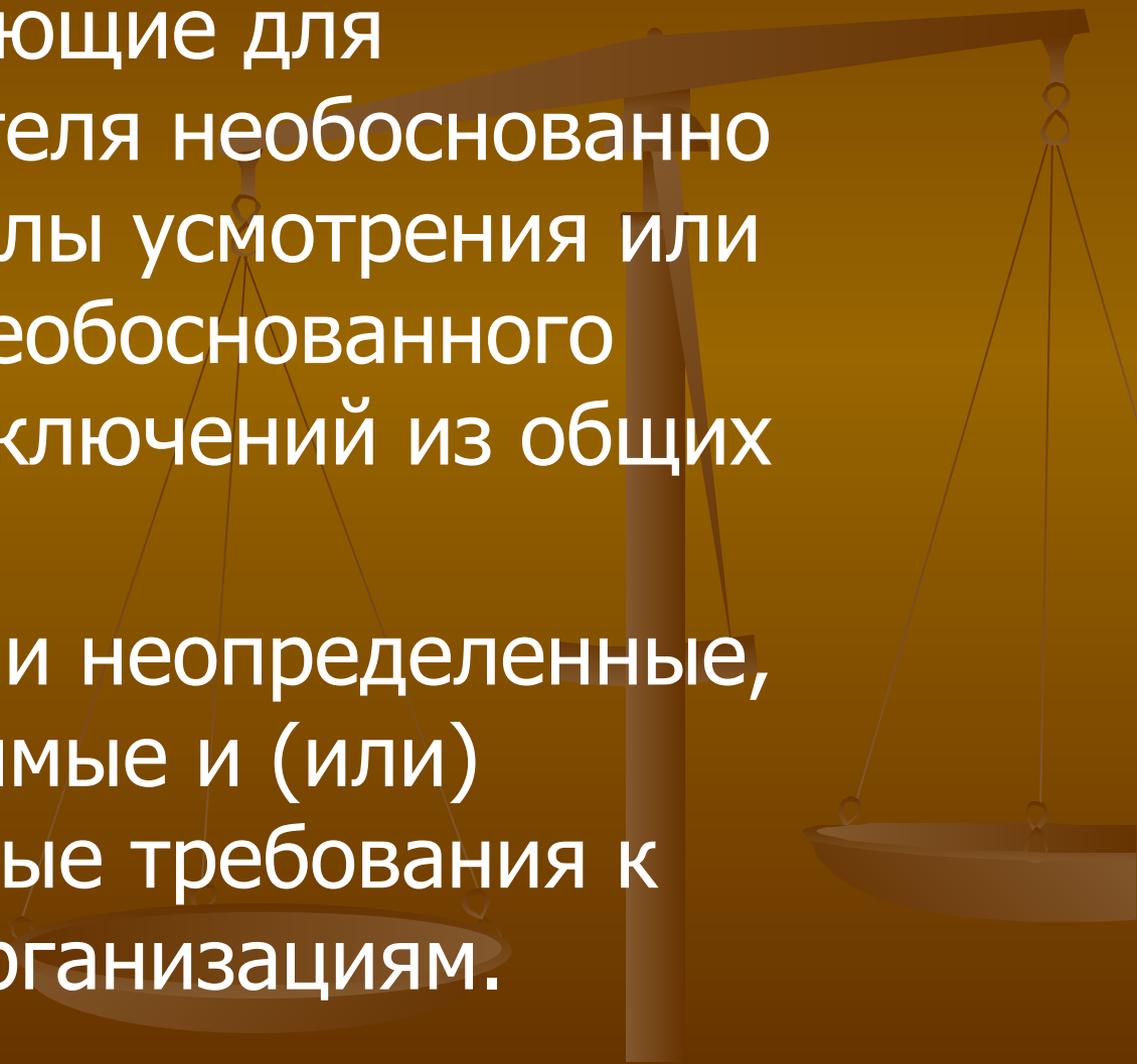
- Утверждена Постановлением Правительства
 - Российской Федерации
 - от 26 февраля 2010 г. N 96

-
- **МЕТОДИКА**
- **ПРОВЕДЕНИЯ**
- **АНТИКОРРУПЦИОННОЙ**
- **ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ**
- **ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ**
- **НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**



Коррупциогенные факторы

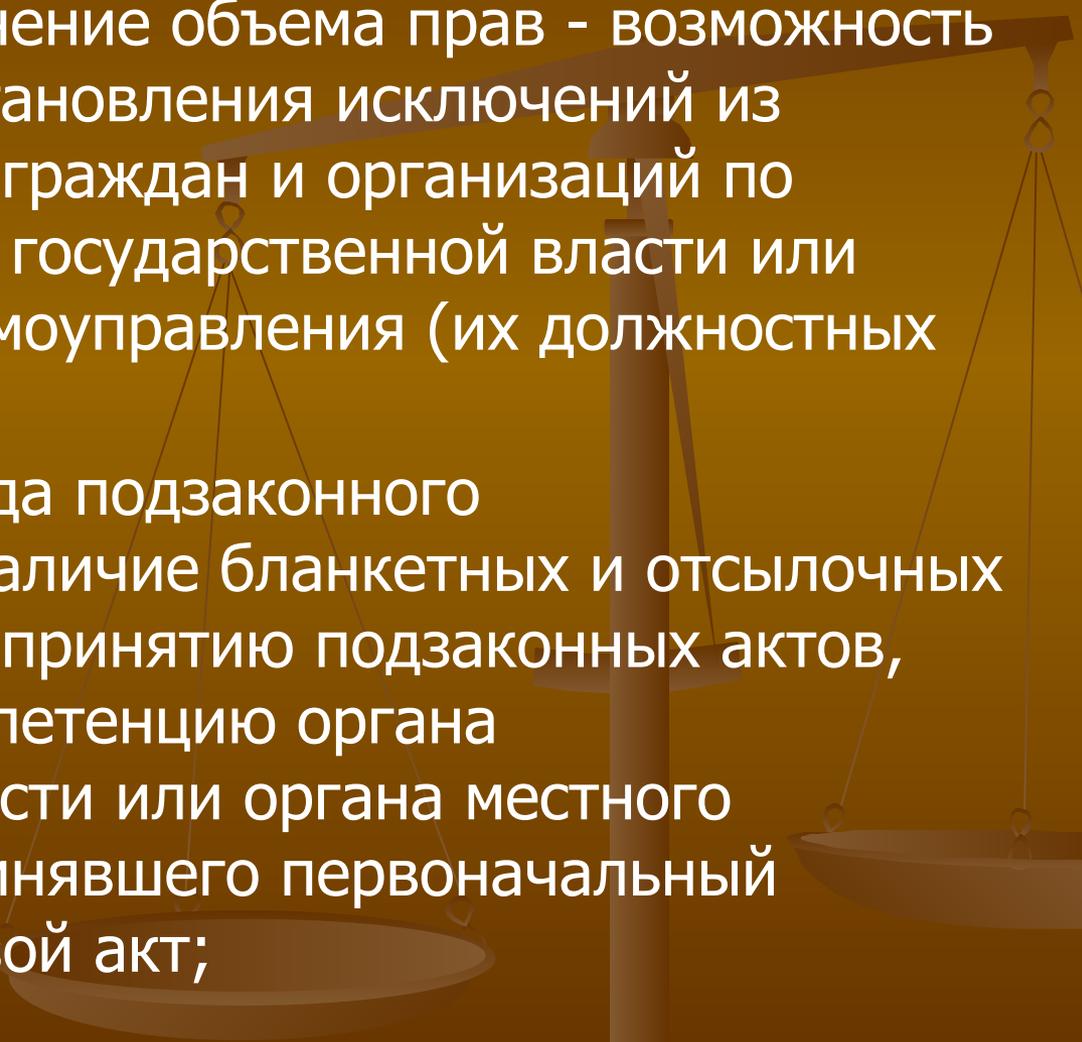
- 1) устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил,
- 2) содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.



Коррупциогенными факторами, связанными с правоприменителем, являются:

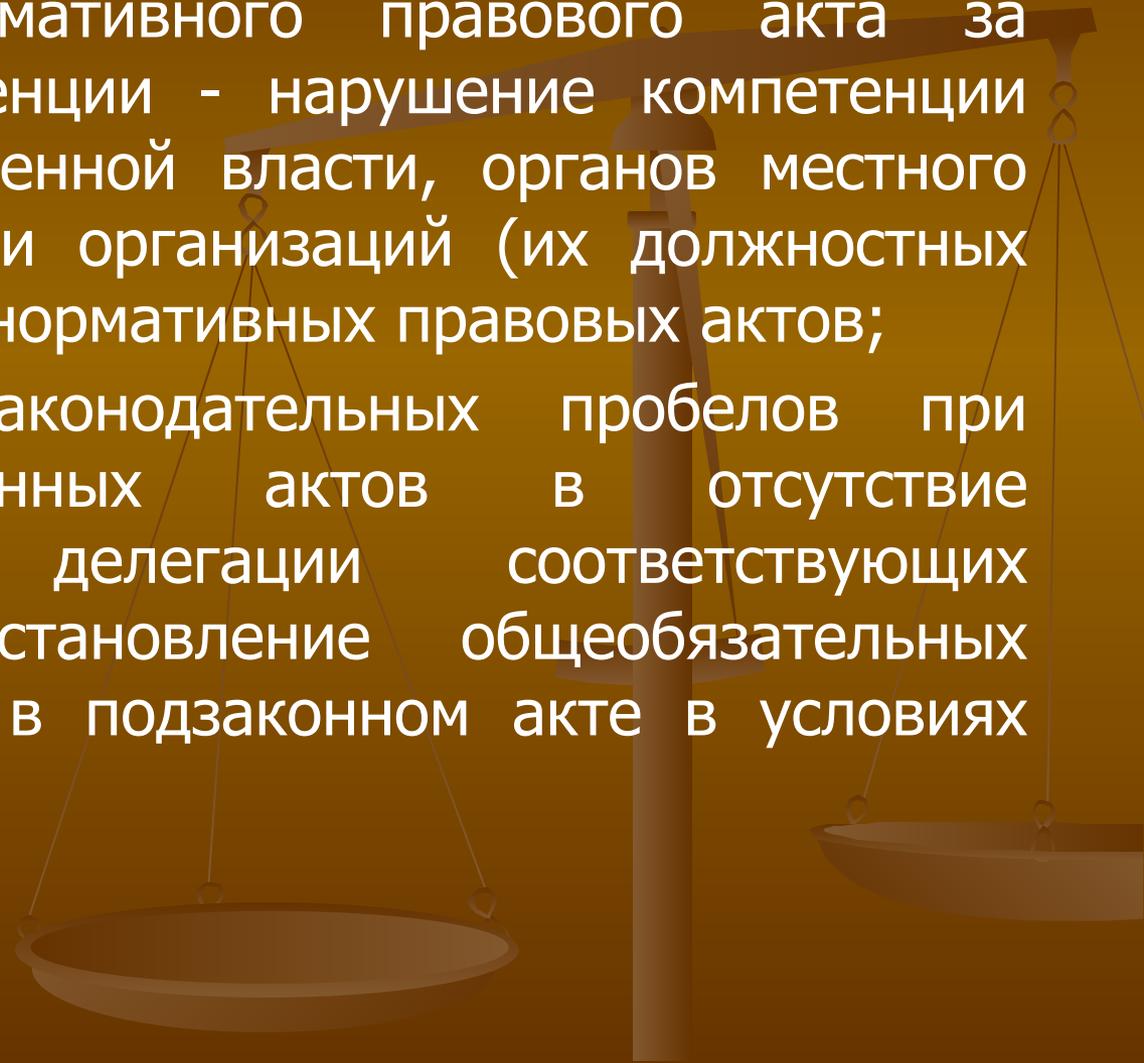
- а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);
- б) определение компетенции по формуле "вправе" - диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

Коррупциогенными факторами, связанными с правоприменителем, являются:

- в) выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);
 - г) 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;
- 

Коррупциогенными факторами, связанными с правоприменителем, являются:

- д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов государственной власти, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;
- е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий - установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;



Коррупциогенными факторами, связанными с правоприменителем, являются:

- ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;
- з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага).

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

- а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

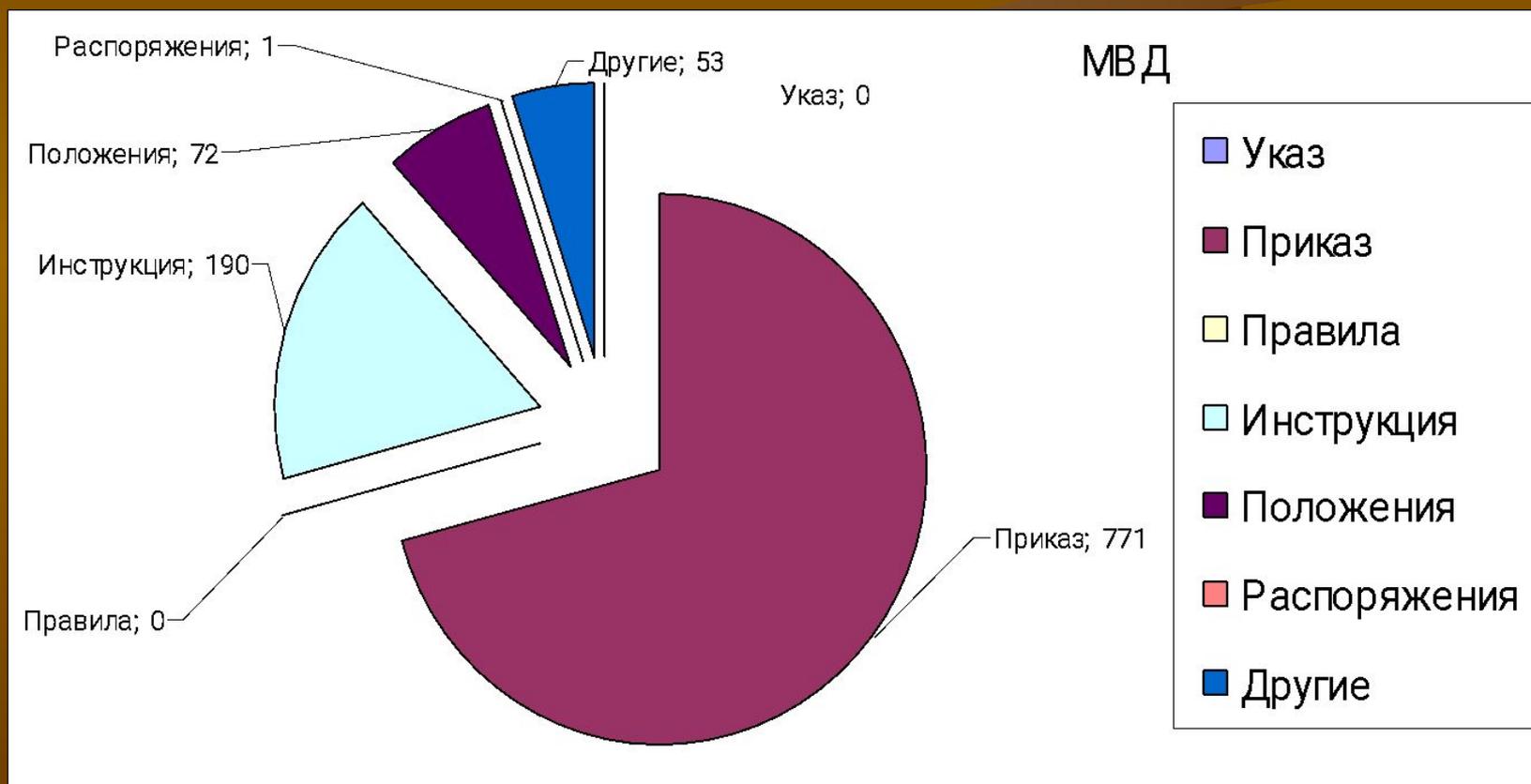


Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются

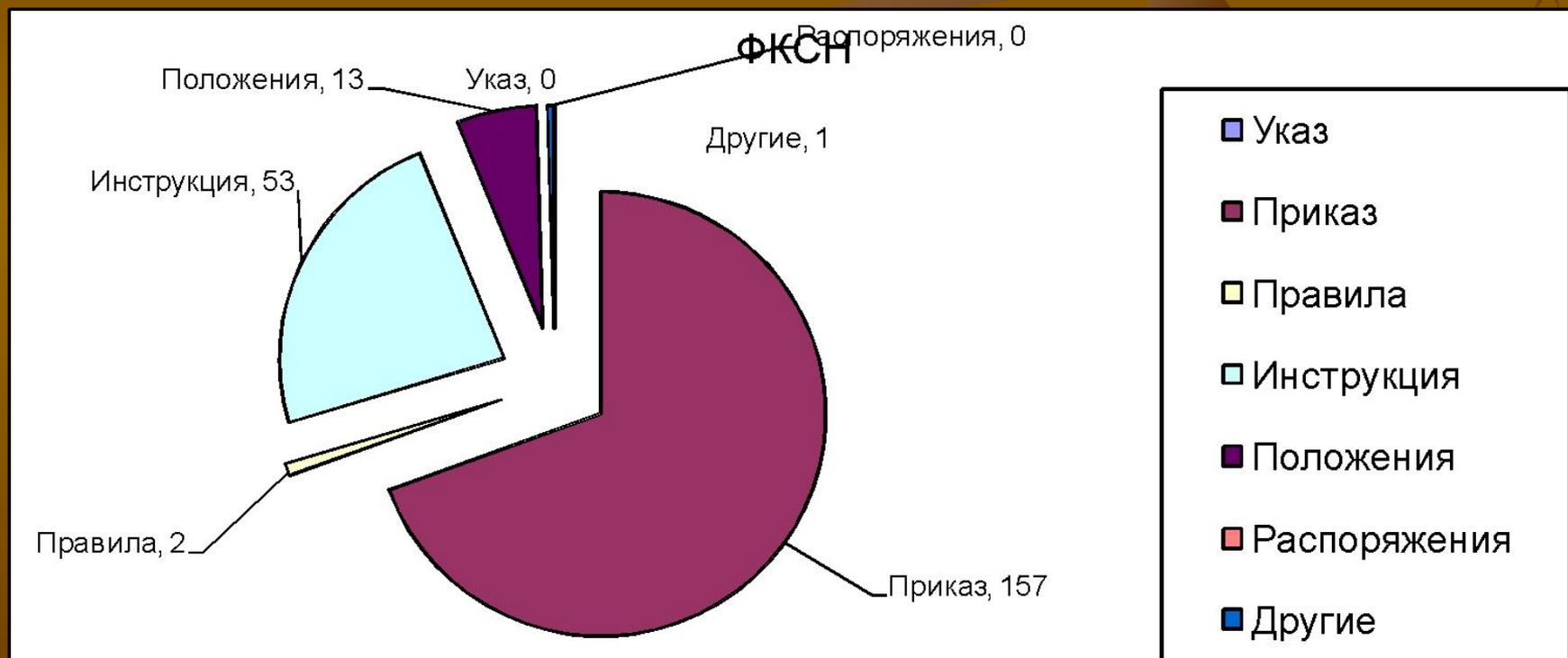
- б) злоупотребление правом заявителя органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
- в) юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.



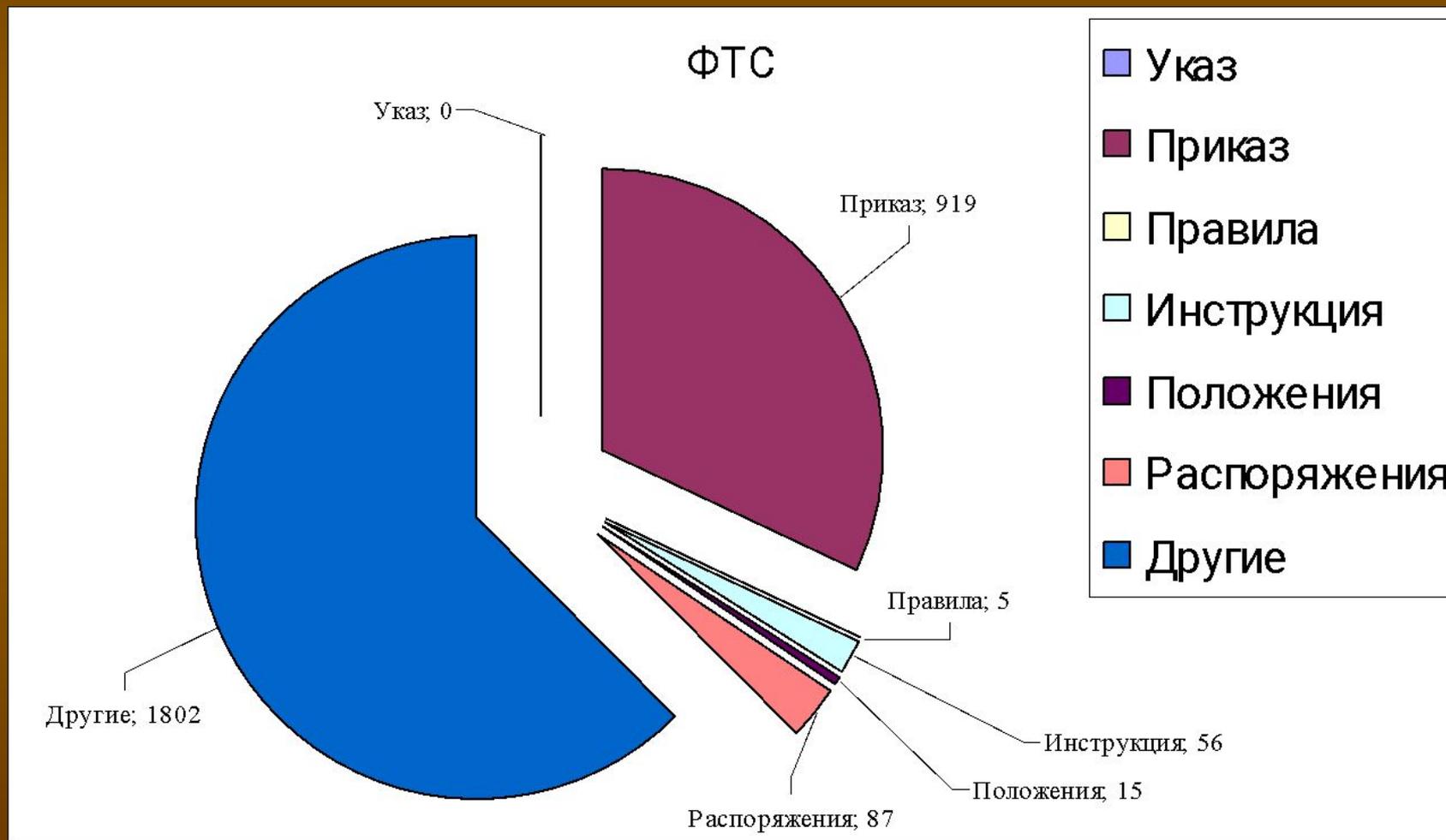
Нормативные правовые акты МВД России по видам



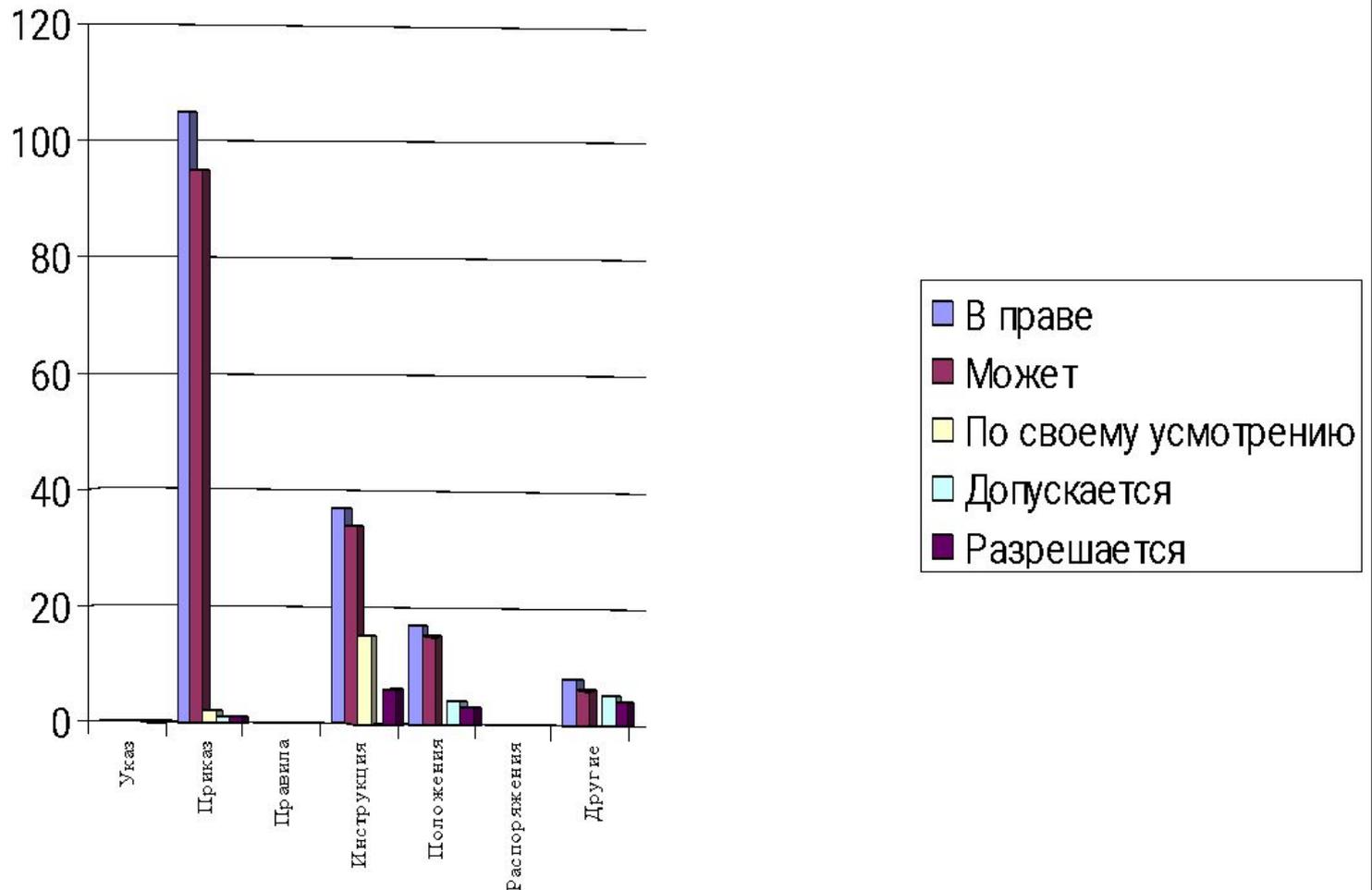
Нормативные правовые акты Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по видам



Нормативные правовые акты Федеральной таможенной службы по видам

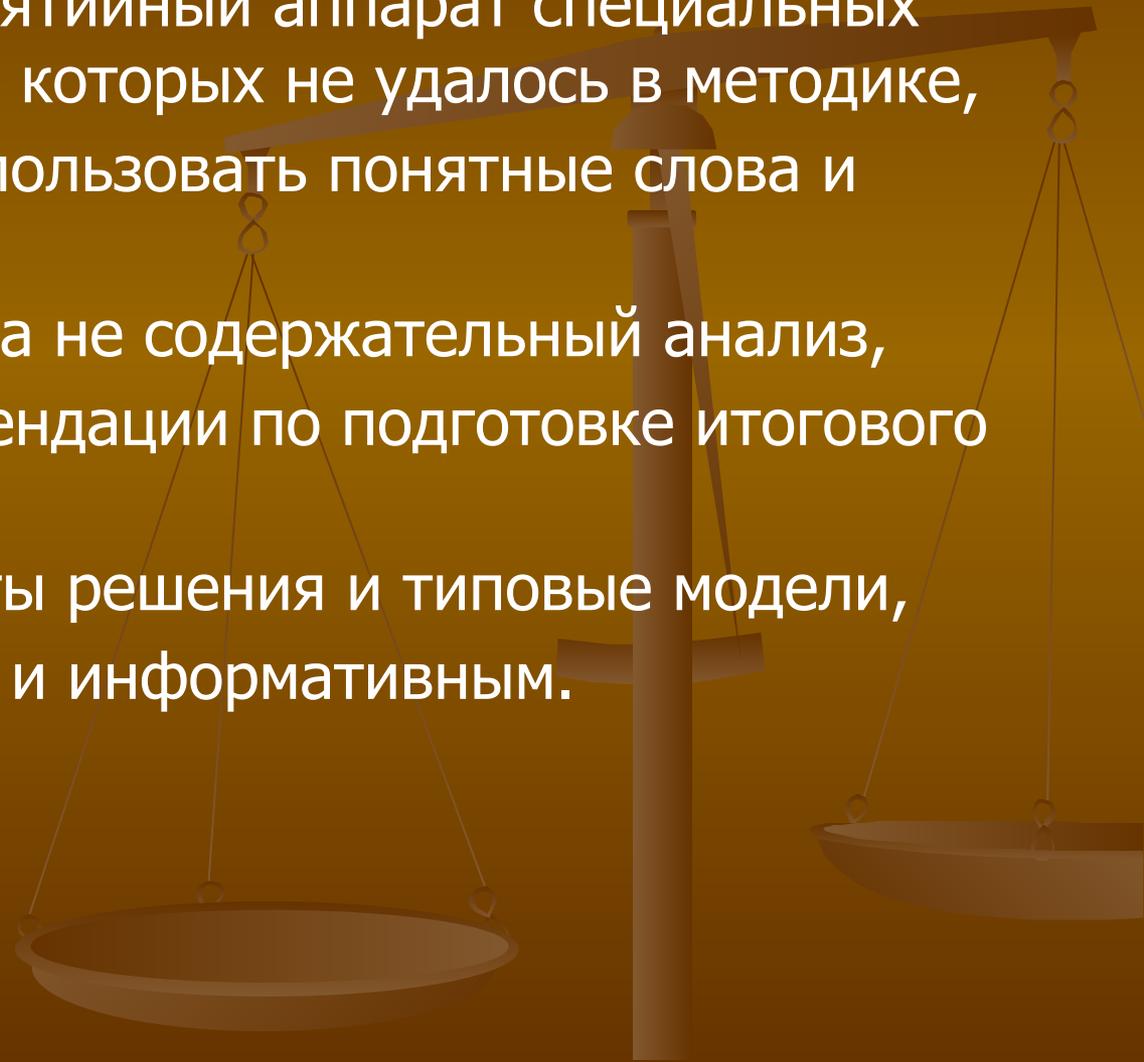


Использование коррупциогенных формулировок в действующих нормативных правовых актах МВД России

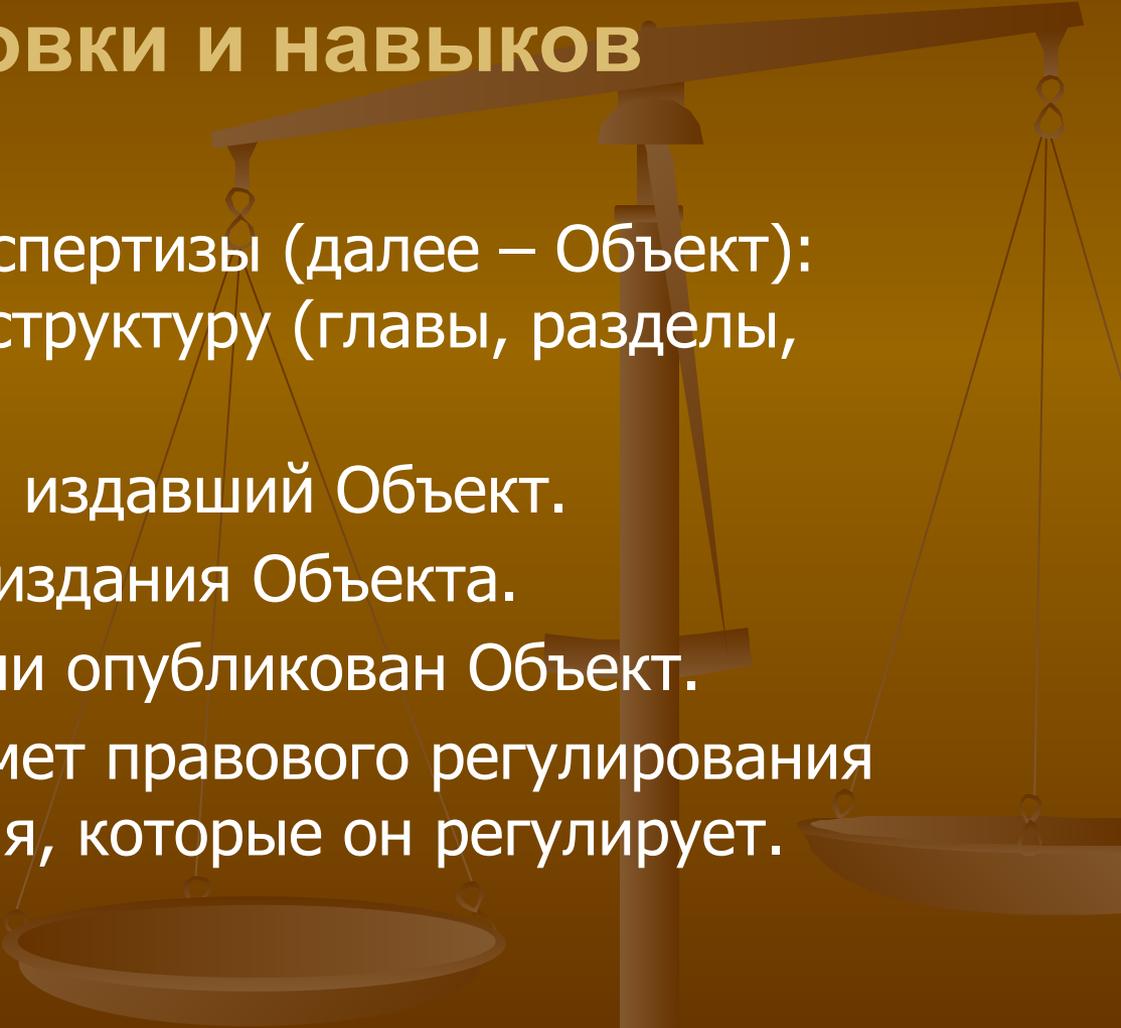


■ Особенности Пошагового инструментария представляются в следующем:

- Проработанный понятийный аппарат специальных терминов, избежать которых не удалось в методике,
- По возможности использовать понятные слова и выражения,
- Давать пошаговый, а не содержательный анализ,
- Высказывать рекомендации по подготовке итогового заключения,
- Предлагать варианты решения и типовые модели,
- Быть описательным и информативным.

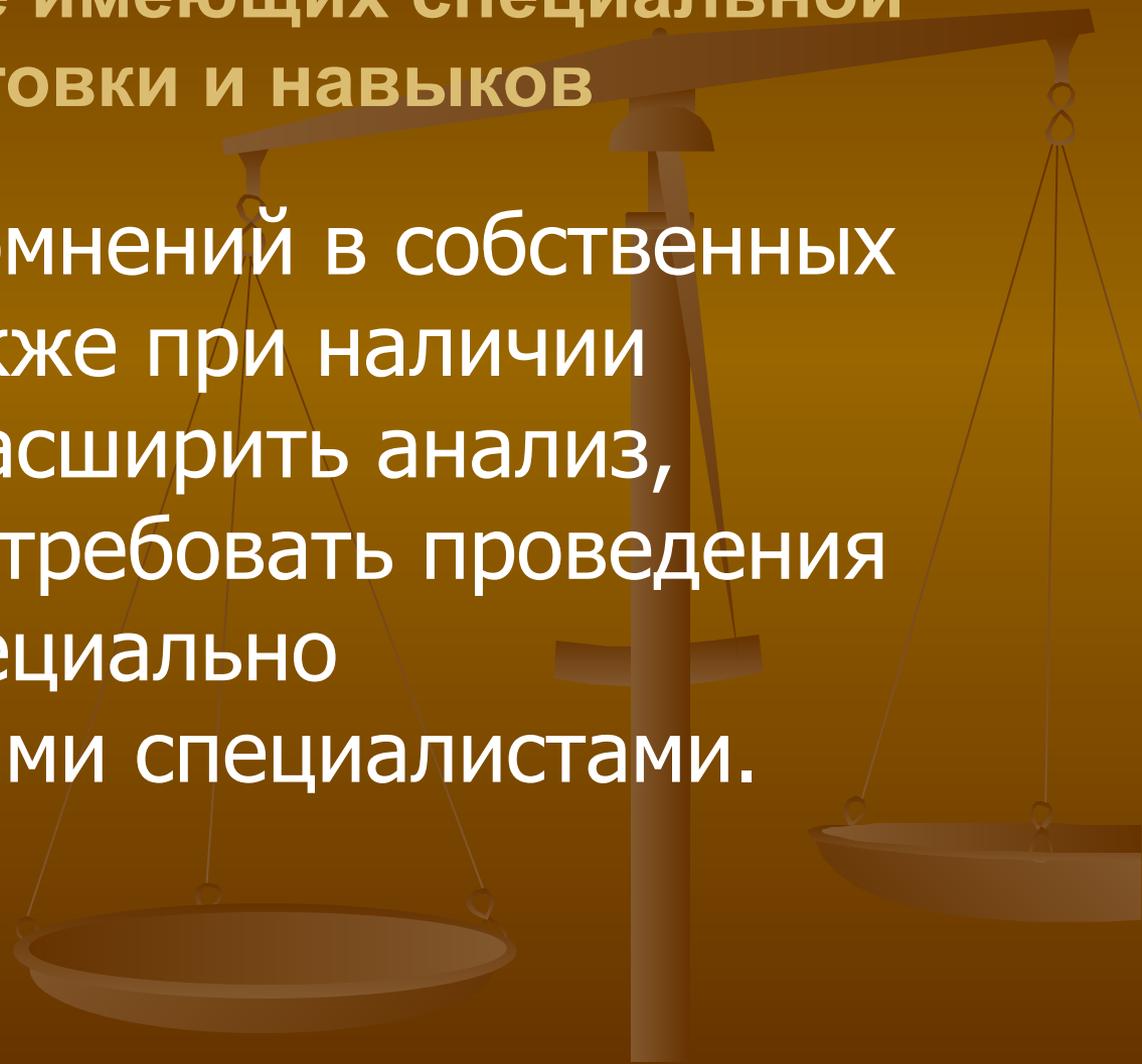


Пошаговый алгоритм проведения антикоррупционной экспертизы для работников, не имеющих специальной подготовки и навыков

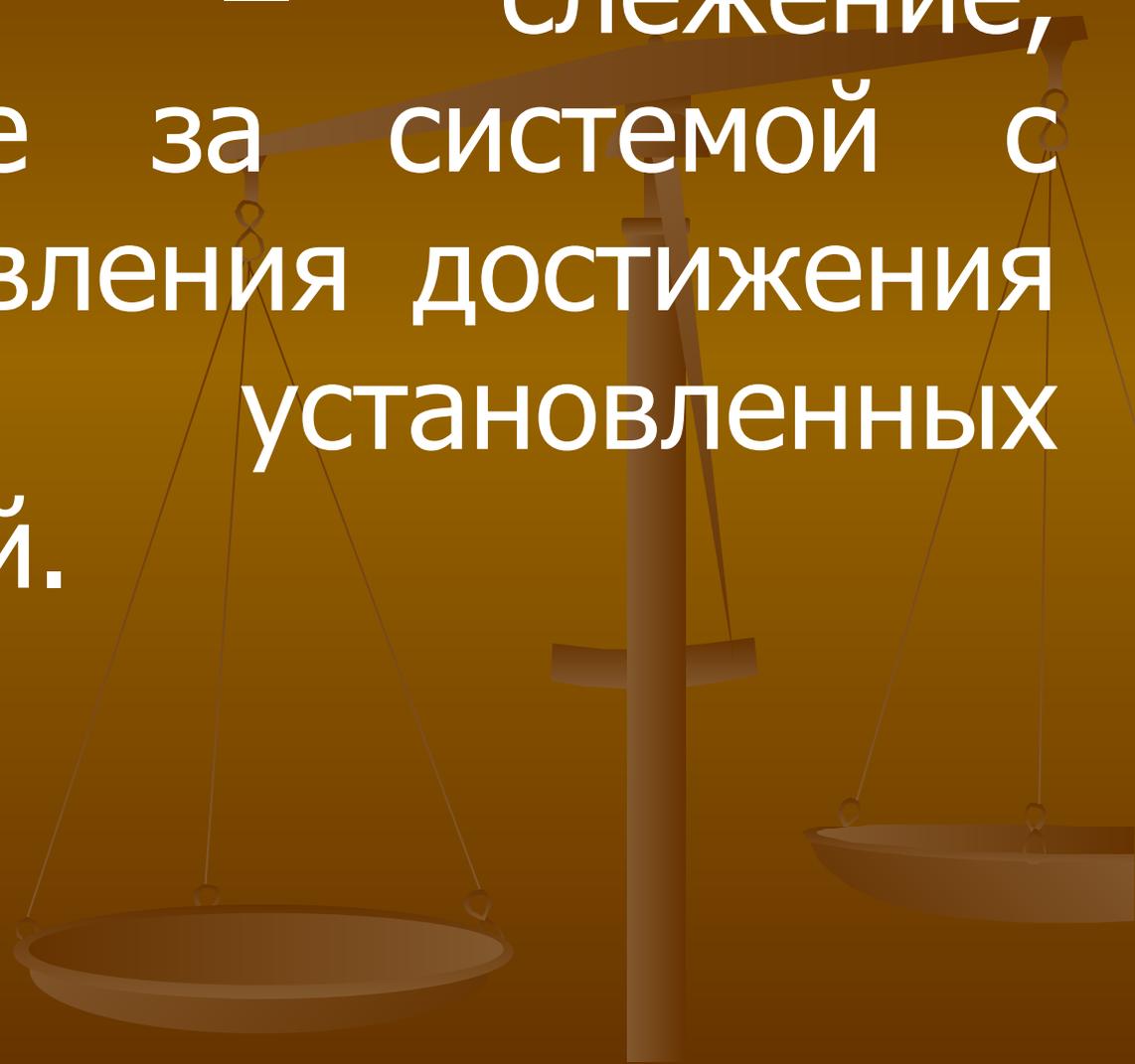
- - 1. Изучить объект экспертизы (далее – Объект): прочитать, уяснить структуру (главы, разделы, параграфы, статьи)
 - 2. Установить орган, издавший Объект.
 - 3. Определить дату издания Объекта.
 - 4. Определить был ли опубликован Объект.
 - 5. Определить предмет правового регулирования Объекта – отношения, которые он регулирует.
- 

Пошаговый алгоритм проведения антикоррупционной экспертизы для работников, не имеющих специальной подготовки и навыков

- 23. В случае сомнений в собственных выводах, а также при наличии потребности расширить анализ, необходимо потребовать проведения экспертизы специально подготовленными специалистами.

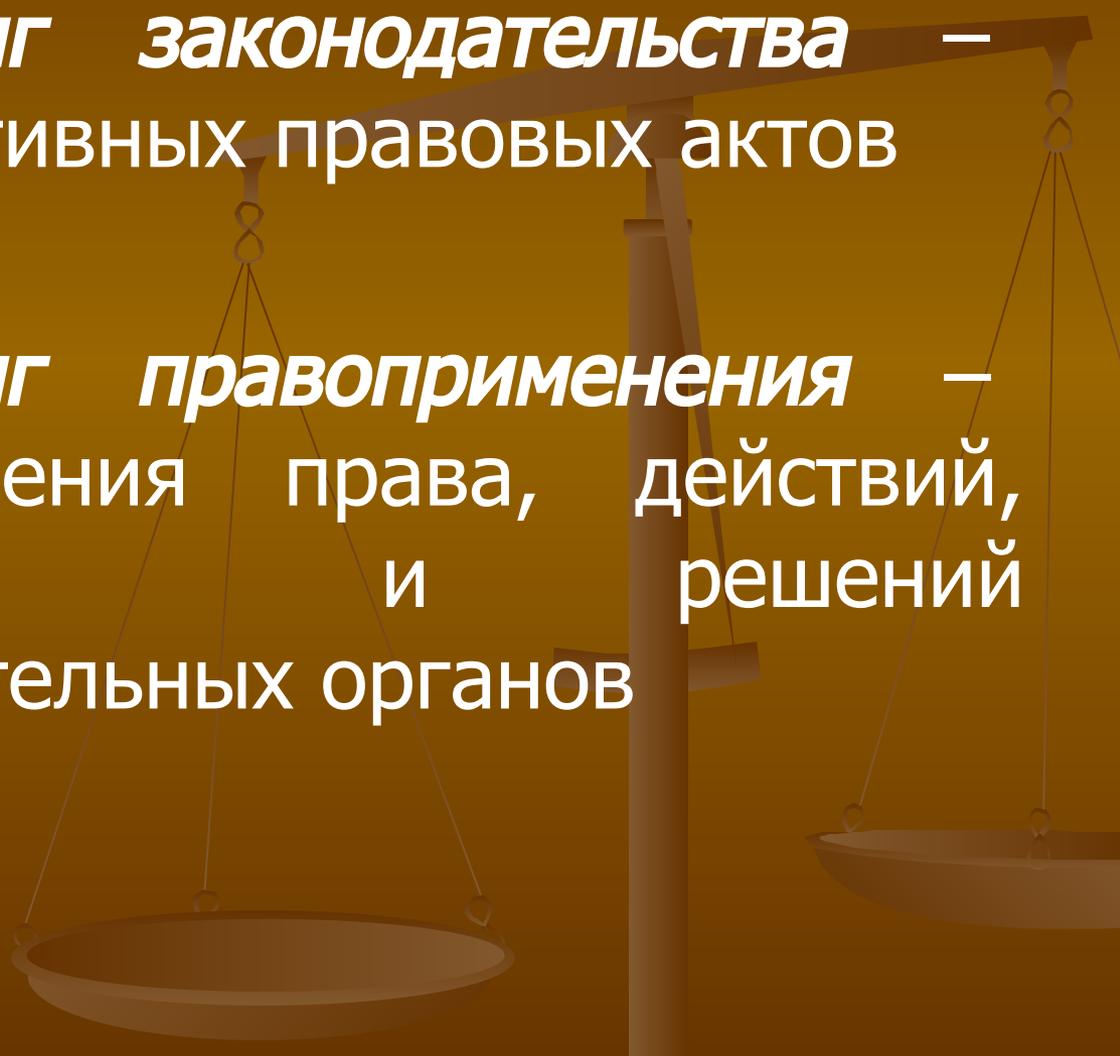


- Мониторинг – слежение, наблюдение за системой с целью выявления достижения ею установленных показателей.



Виды правового мониторинга

- 1. **Мониторинг законодательства** – текстов нормативных правовых актов
- 2. **Мониторинг правоприменения** – актов применения права, действий, бездействий и решений правоприменительных органов



Этапы мониторинга

- 1. Анализ нормативного правового акта
- 2. Анализ правоприменительной практики
- 3. Рекомендации правотворческому органу по совершенствованию законодательства
- 4. Рекомендации правоприменительному органу по организации правоприменения
- 5. Изменение законодательства и правоприменительной практики



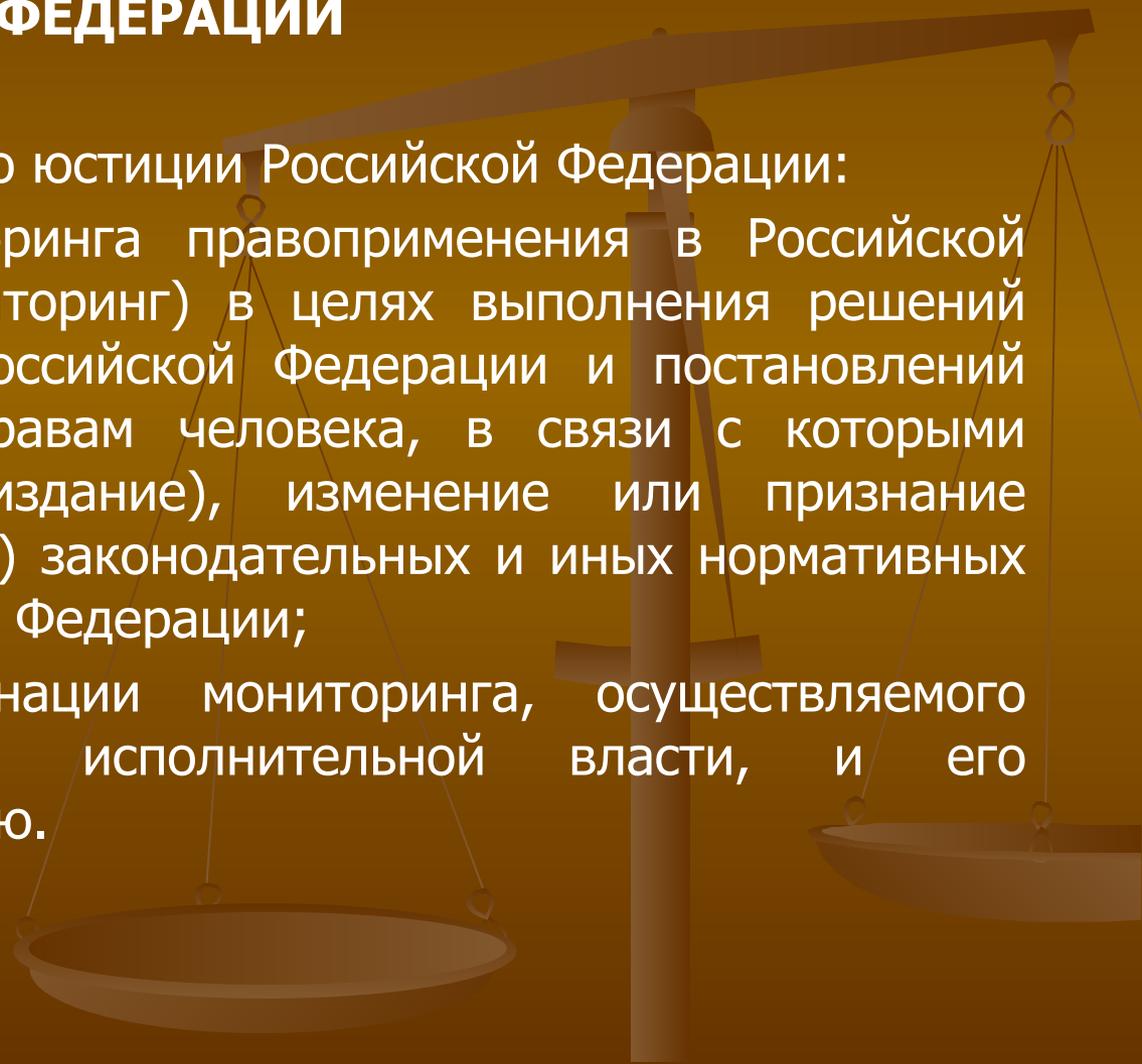
20 мая 2011 года N 65

УКАЗ

**ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О МОНИТОРИНГЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Возложить на Министерство юстиции Российской Федерации:

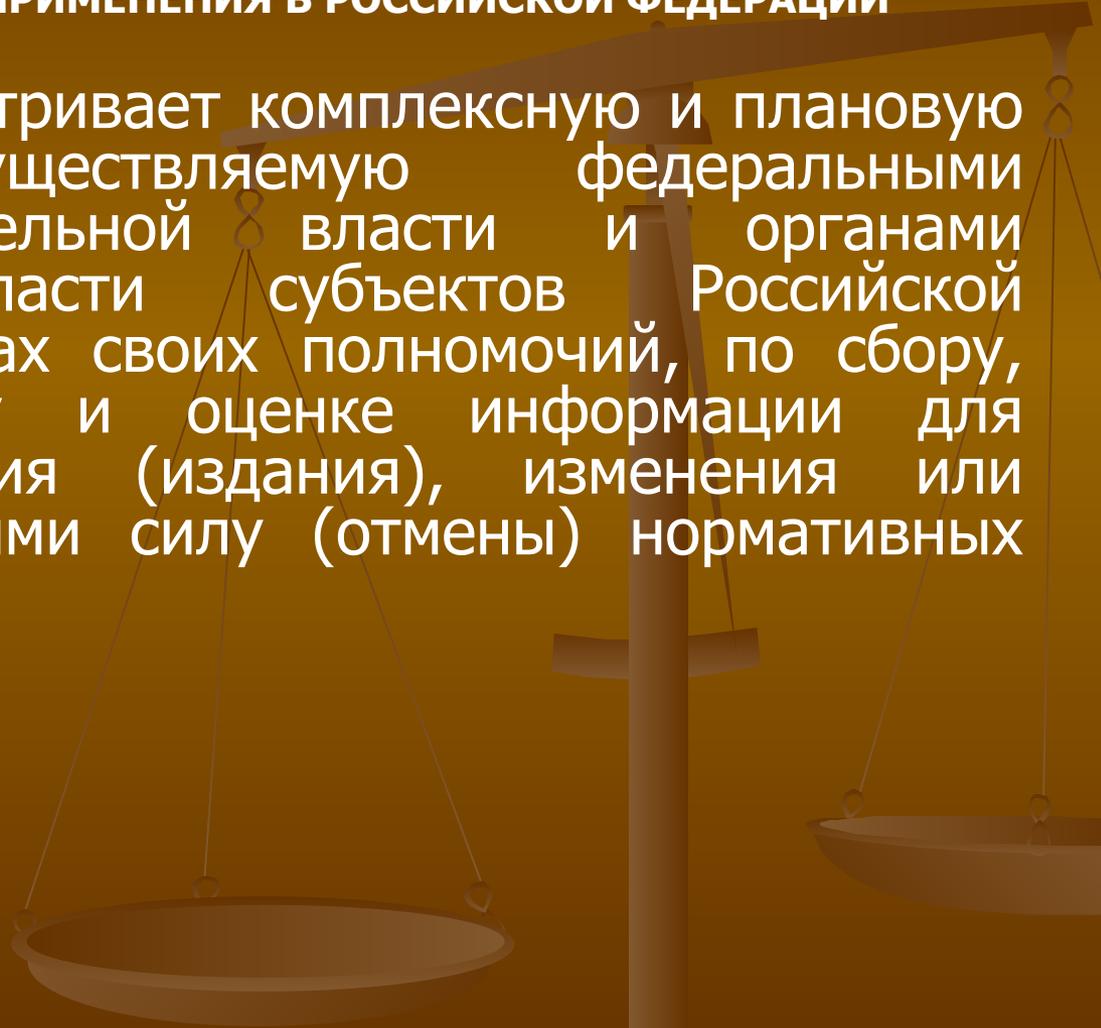
- а) осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации (далее - мониторинг) в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- б) функции по координации мониторинга, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению.



Утверждено
Указом Президента
Российской Федерации
от 20 мая 2011 г. N 657

ПОЛОЖЕНИЕ О МОНИТОРИНГЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов.



**ПОЛОЖЕНИЕ
О МОНИТОРИНГЕ
ПРАВООПРЕДЕЛЕНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О
ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**



Объекты мониторинга

- **нормативные правовые акты Российской Федерации - в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов;**



Показатели коррупциогенности

В целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения по **следующим показателям:**

а) несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта;

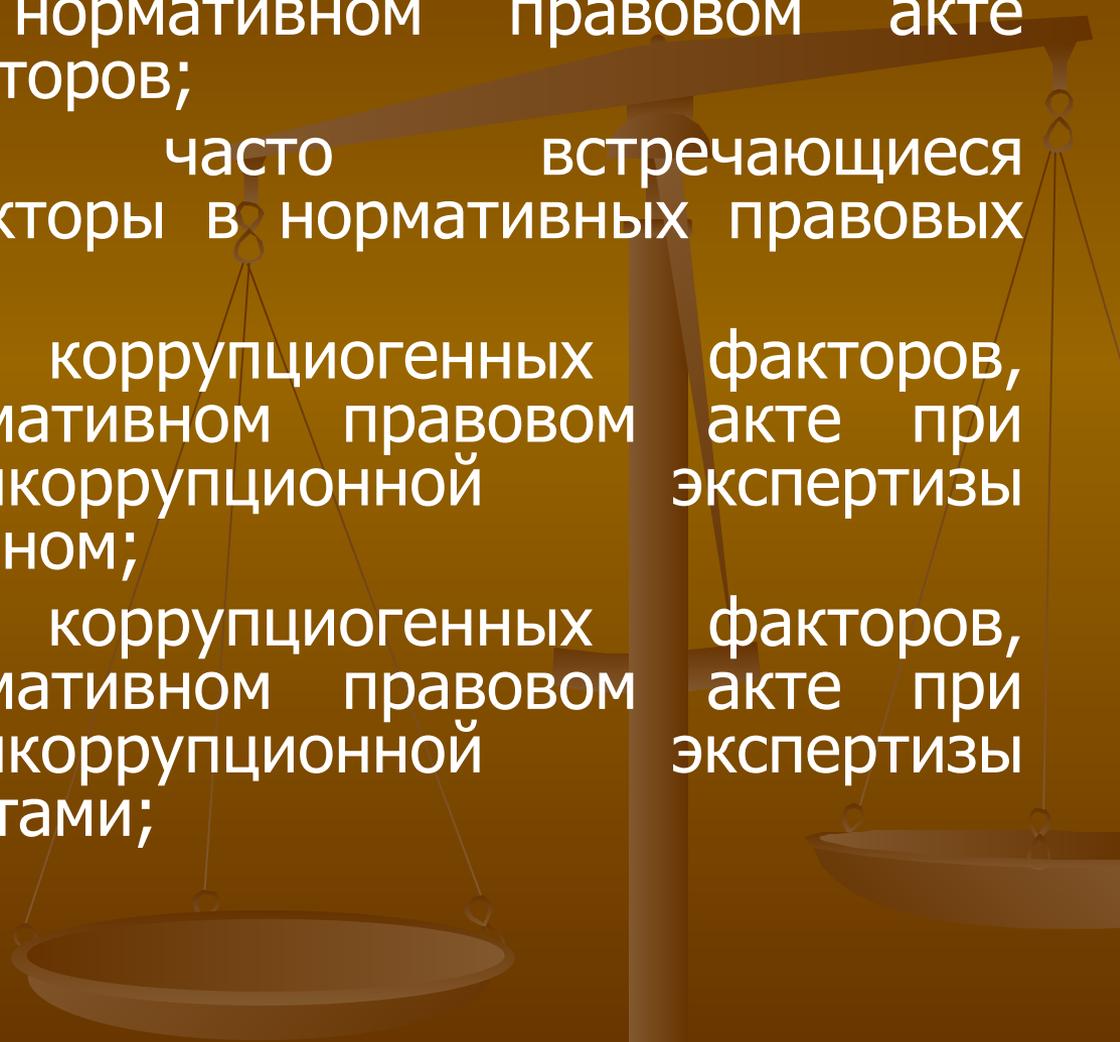
б) неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;

в) наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

г) наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах;

д) количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом;

е) количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами;



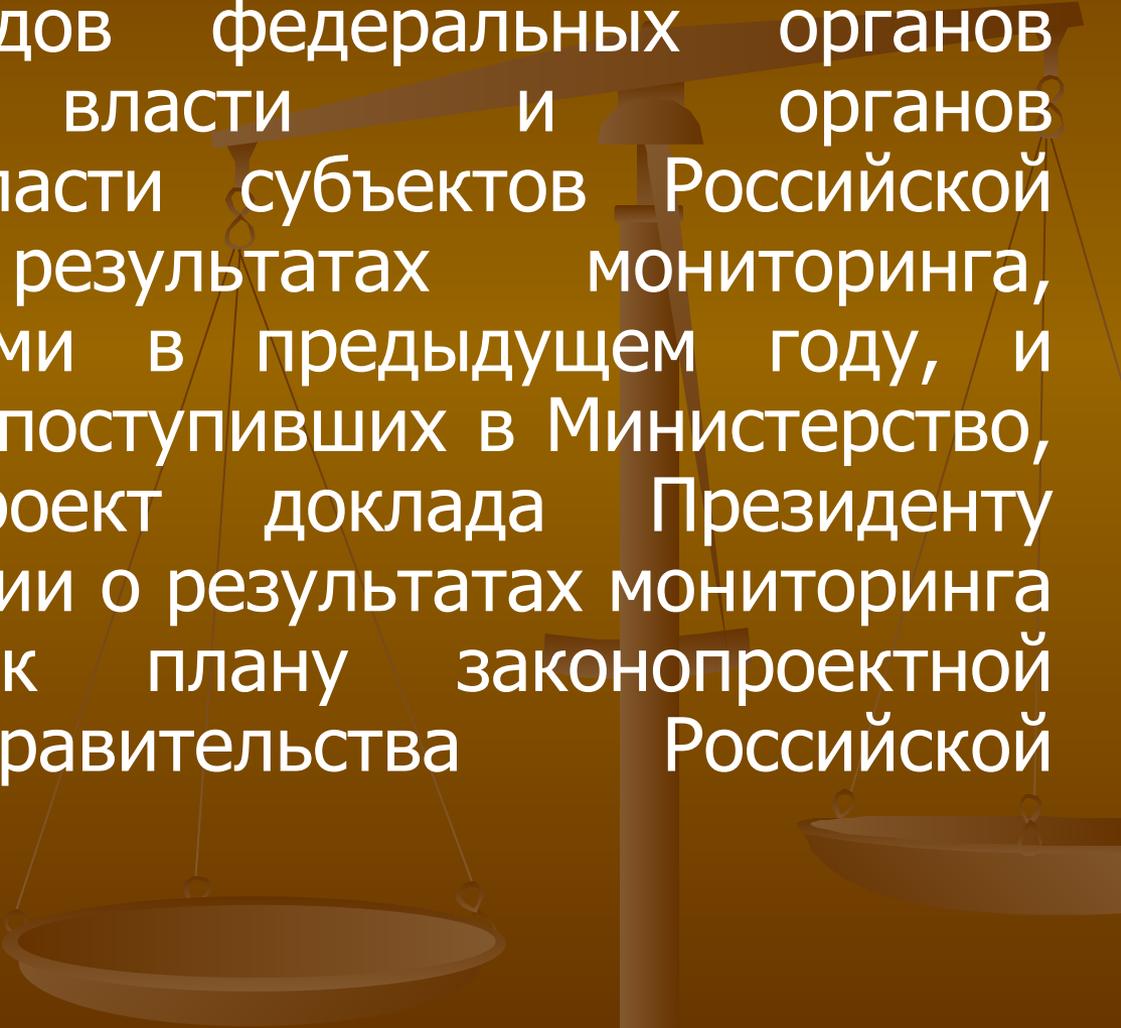
ж) сроки приведения нормативных правовых актов в соответствие с антикоррупционным законодательством Российской Федерации;

з) количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству Российской Федерации, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

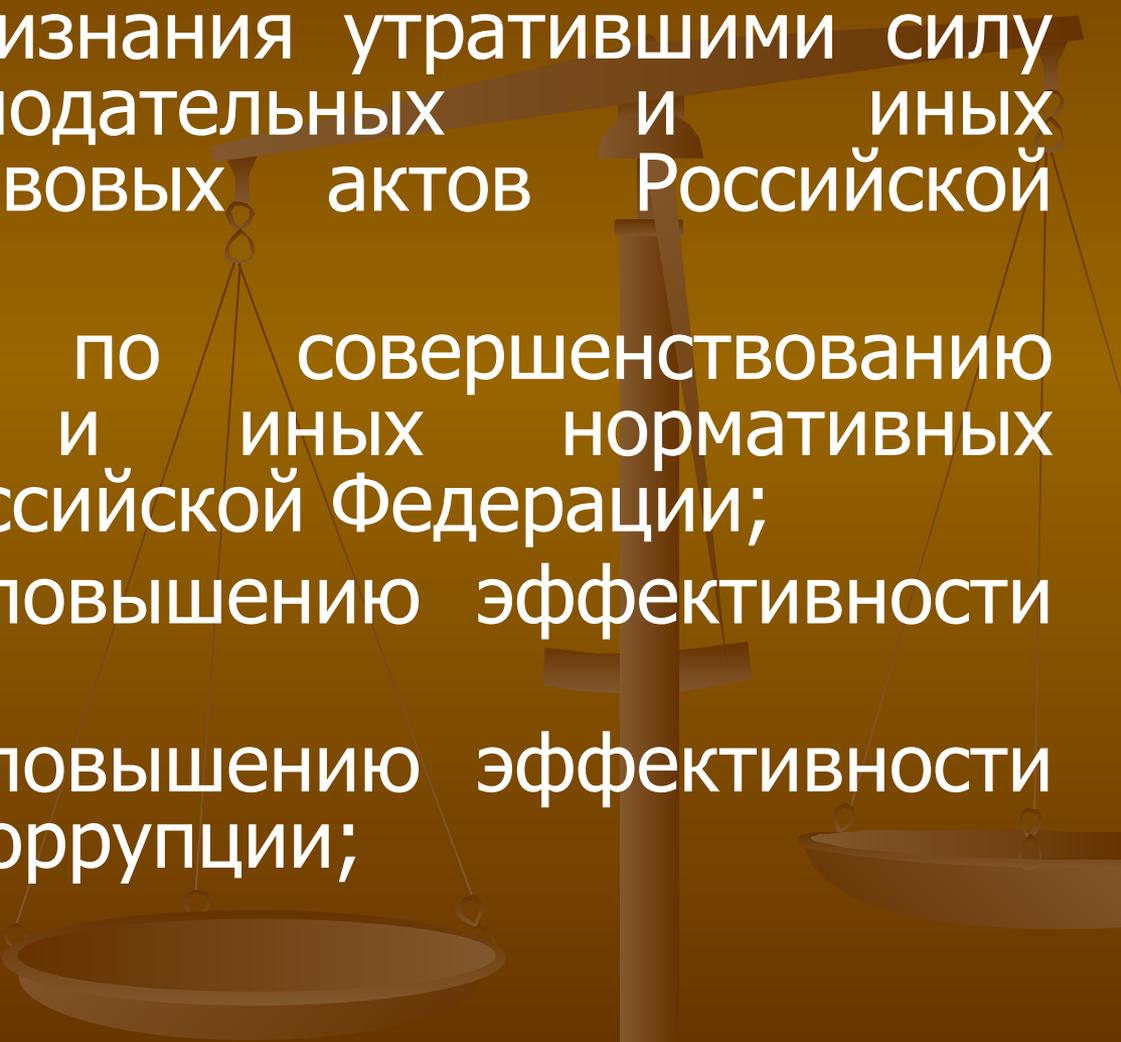
и) количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

Результат Мониторинга:

Министерство юстиции Российской Федерации на основе докладов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году, и других материалов, поступивших в Министерство, подготавливает проект доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

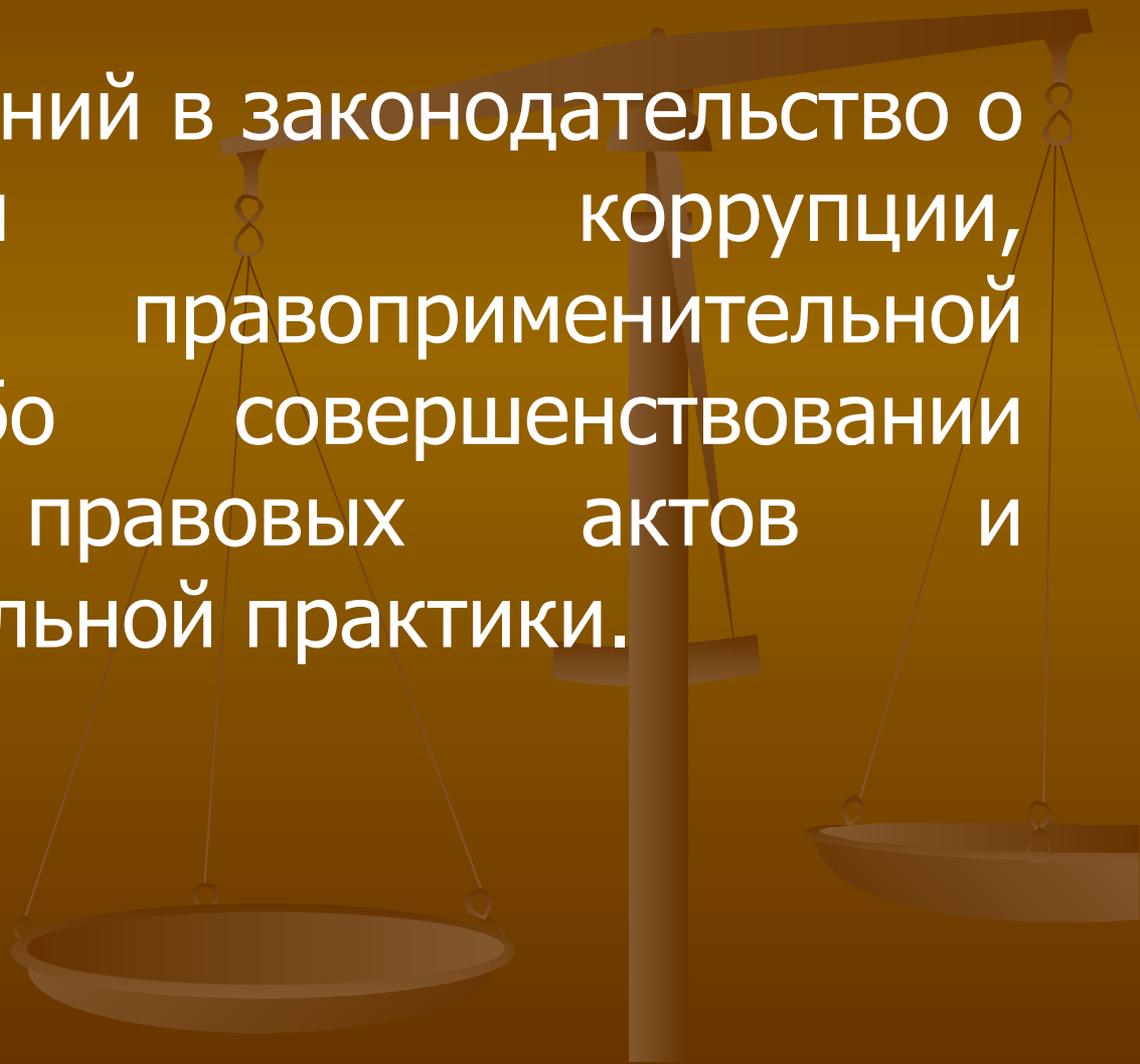


В Докладе указываются предложения:

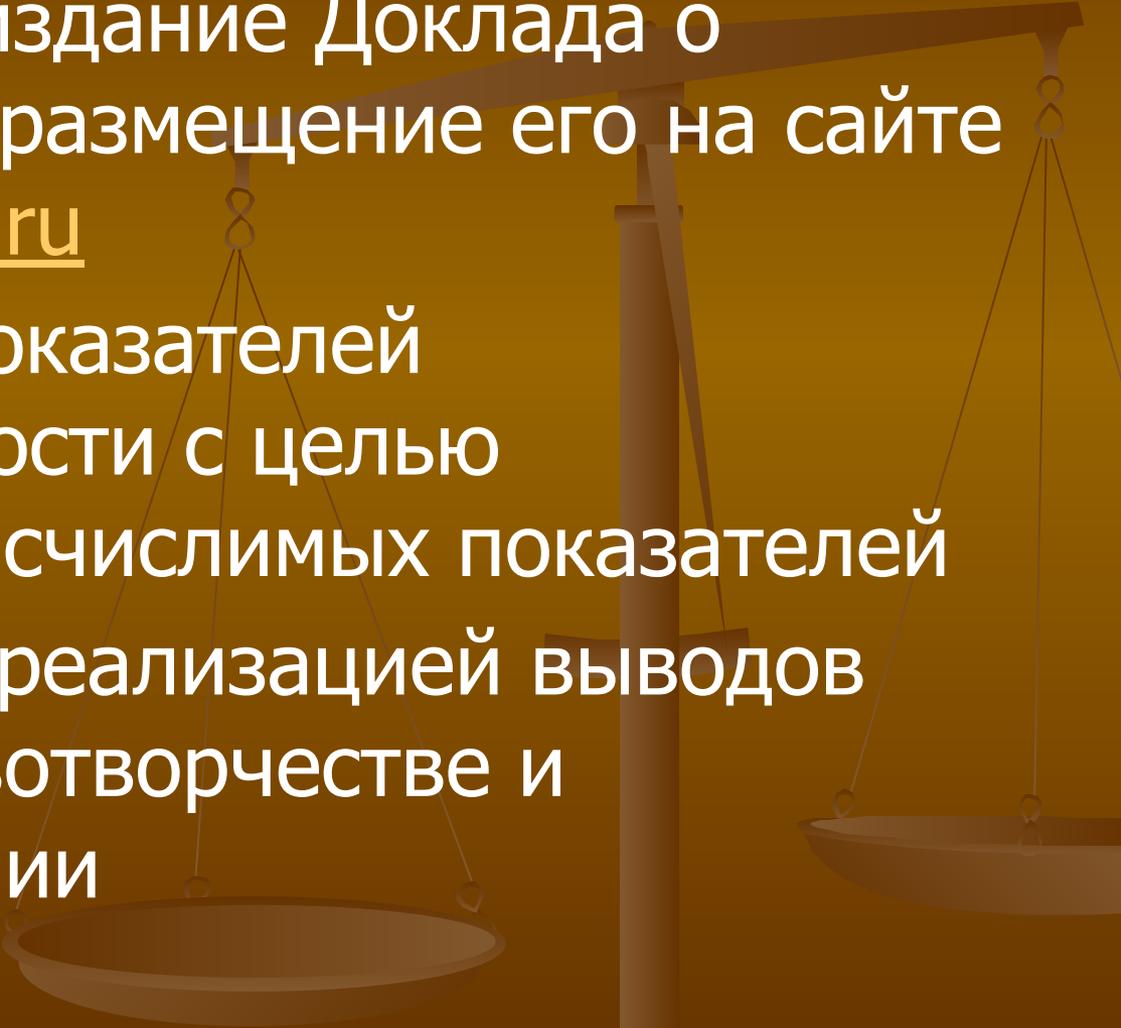
- о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
 - о мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
 - о мерах по повышению эффективности правоприменения;
 - о мерах по повышению эффективности противодействия коррупции;
- 

По результатам проведения мониторинга могут быть сделаны следующие выводы о необходимости:

внесения изменений в законодательство о противодействии коррупции, корректировки правоприменительной практики либо совершенствовании нормативных правовых актов и правоприменительной практики.



Направления совершенствования мониторинга законодательства и правоприменения

- 1. Ежегодное издание Доклада о мониторинге и размещение его на сайте www.pravo.gov.ru
 - 2. Уточнение показателей коррупциогенности с целью установления исчислимых показателей
 - 3. Контроль за реализацией выводов Доклада в правотворчестве и правоприменении
- 

Актуальные проблемы антикоррупционной экспертизы и мониторинга

- множественность нормативных правовых актов,
- - слабые системные связи в системе законодательства,
- - отсутствие свода законов тематического характера,
- - отсутствие закона о законах
- - отсутствие законодательного статуса юридической техники

