

Общие принципы проведения антикоррупционной экспертизы

В последние годы особое внимание было уделено разработке российского антикоррупционного законодательства. В результате был принят Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ), который установил основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Также Законом № 273-ФЗ закреплены основные меры по профилактике коррупции, одной из которых является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

В целях реализации положений Закона № 273-ФЗ в части проведения антикоррупционной экспертизы принят Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Закон № 172-ФЗ). Он 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.

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), закрепленными Законом № 172-ФЗ, являются:

- обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Кто вправе проводить антикоррупционную экспертизу

Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Законом № 172-ФЗ возложено на прокуратуру Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти в области юстиции (Минюст России), а также на органы, организации, их должностных лиц.

Прокуроры проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц в ходе осуществления своих полномочий 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.

Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу:

- проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, — при проведении их правовой экспертизы;
- проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов — 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, а также 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.

Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы

Прокуратура российской Федерации, Минюст России, органы, организации и их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (далее — Методика).

Так, в Методике выделено два вида коррупциогенных факторов:

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

К первому виду коррупциогенных факторов относятся:

- широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);
- 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;
- 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);
- 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;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции — нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий — установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;
- 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;
- отказ от конкурсных (аукционных) процедур — закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Ко второму виду коррупциогенных факторов можно отнести:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;
- юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Выявленные в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) коррупциогенные факторы отражаются:

- в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации;
- в заключении, составляемом по итогам антикоррупционной экспертизы, — при проведении указанной экспертизы Минюстом России, а также органами, организациями, их должностными лицами.

В требовании прокурора об изменении нормативного правового акта и в заключении должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения.

Заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом.

Независимая антикоррупционная экспертиза

Институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) за счет собственных средств (ч. 1 ст. 5 Закона № 172-ФЗ).

Независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими и физическими лицами, аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с Методикой.

В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства РФ, проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации — разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации согласно пункту 57 Регламента Правительства Российской Федерации¹, размещают эти проекты на своих официальных сайтах в Интернете с указанием дат начала

и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Для обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов 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, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации — разработчики проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на рассмотрение в юридическую службу федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, размещают эти проекты на своих официальных сайтах в Интернете с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении. В нем должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. Такое заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в 30-дневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Обратите внимание: проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства РФ, концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов вносятся Президенту Российской Федерации и (или) в Правительство РФ с приложением поступивших заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Причем государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которую осуществляет Минюст России, ведущий Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, включает в себя, в частности, сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с приложением копий заключений по результатам такой экспертизы. Об этом говорится в Правилах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, и Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.08.97 № 1009.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) ФНС России

На федеральные органы исполнительной власти возлагается обязанность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в соответствии с Законом № 172-ФЗ в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, и согласно Методике, определенной Правительством РФ (п. 3 ч. 1 ст. 3 Закона № 172-ФЗ).

Во исполнение указанной нормы ФНС России был издан Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной налоговой службы, утвержденный приказом от 24.08.2010 № ММВ-7-7/415@² (далее — Порядок).

Порядок определяет правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной налоговой службы и устанавливает цель ее проведения — выявление в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов) ФНС России коррупциогенных факторов и их последующее устранение.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится юридической службой ФНС России в соответствии с Методикой при проведении правовой экспертизы.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 5 Порядка на стадии подготовки проекта нормативного правового акта структурным подразделением центрального аппарата ФНС России, являющимся разработчиком проекта, в целях избежания включения в него коррупциогенных факторов также используется Методика.

Методика применяется и при осуществлении структурными подразделениями центрального аппарата Федеральной налоговой службы мониторинга применения ее нормативных правовых актов.