

# Повышение качества проектов правовых актов.

Роль, формы и виды экспертиз в  
правотворческом процессе.

**Анти-коррупционная экспертиза  
муниципальных правовых  
актов**

# Качество нормативных актов определяет

- Эффективность системы местного самоуправления (в том числе свободу от коррупциогенных факторов)
- Правоспособность органов местного самоуправления и легитимность их деятельности
- Возможность использования ресурса права для решения вопросов местного значения, в том числе через расширение использования собственных ресурсов населения

# Качество нормативных актов

- Зависит:
- От организации правотворческого процесса (этапы, распределение полномочий, процедур)
- От состава участников правотворческого процесса (различные группы интересов, синтез профессиональных знаний)
- От наличия системы контроля качества:
  - Требования к разработке проектов
  - Экспертизы
  - Обсуждения
  - Мониторинг право применения

# Повышение качества нормативных актов

- Проектирование и регламентирование организации правотворческого процесса:
- Особенно:
- Необходима система принятия решений о разработке актов
- Детализация процедуры проектирования нормативных правовых актов

# Повышение качества нормативных актов

## организация правотворческого процесса

- Система принятия решений о разработке актов

■ Мониторинг право применения

■ Аудит действующей системы правовых актов

■ Прогнозирование развития социальных отношений

■ Мониторинг изменений законодательства

■ Изучение потребностей, интересов жителей, существующих проблем в общественных отношениях

**ПЛАНИРОВАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

# Повышение качества нормативных актов

- Процедуры проектирования нормативных правовых актов:
  - Обязательная предварительная разработка КОНЦЕПЦИИ нормативного правового акта
- Широкое общественное участие в проектировании и обсуждении /экспертизах КОНЦЕПЦИИ акта.

# Общественное участие в правотворческом процессе

- Эффективно на самых ранних стадиях
- Должно быть организовано
- Должно поощряться

# Система контроля качества

- Требования к разработке проектов
- Экспертизы
- Обсуждения
- Мониторинг правоприменения



# Экспертизы

- **Экспертиза – это совокупность мотивированных заключений по предмету и вопросам экспертизы**
- **Условия проведения экспертизы:**
  - **эксперт (группа экспертов или экспертная организация) не принимали ранее участия в подготовке данного проекта**
  - **для профессиональной экспертизы: обладают специальными знаниями в данной области**
  - **независимость**
- **Экспертизы можно классифицировать по:**
  - **решаемым задачам**
  - **способу организации**

# Экспертизы

## По решаемым задачам

- Комплексная
- Специальные
  - Юридическая/правовая
  - Антикоррупционная
  - Лингвистическая
  - Экологическая
  - Криминологическая
  - Финансовая
  - Гендерная
  - иные

# Экспертизы по способу организации

- Внутренняя
- Внешняя
  - Государственная - проводится уполномоченными государственными органами и организациями
  - Профессиональная (по договору)
  - **Общественная**
- Независимая (инициативная)

# Общественная экспертиза проекта/решения

- заключается в оценке:
  - Соответствия документа интересам населения;
  - Возможности (при реализации всех положений документа) достичь поставленных целей;
  - Реалистичности, т.е. возможности в существующих условиях реализовать предложенное решение;
  - Наличия всех необходимых правил и процедур, обеспечивающих реализацию предлагаемого решения в практической жизни;
  - Соблюдения принципа равенства и доступности участия для всех заинтересованных лиц;
  - Возможности понимания и использования документа людьми, не имеющими специальной подготовки.

# Юридическая экспертиза

- Правовая оценка:
  - Формы акта
  - Его целей
  - Задач
  - Предмета правового регулирования
  - Компетенции органа, принявшего акт
  - Содержащихся в нем норм
  - Порядка принятия, обнародования (опубликования)
- Соответствие акта законодательству
- Соответствие требованиям юридической техники

# Юридическая (правовая) экспертиза

- Методика: рекомендации по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (приложение к Приказу Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2003 г. №278)

# Антикоррупционная экспертиза

- **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН №172 «ОБ  
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ  
ЭКСПЕРТИЗЕ НОРМАТИВНЫХ  
ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ  
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ  
АКТОВ»**

# Основные новации закона об антикоррупционной экспертизе (АКЭ)

- Обязательность проведения
- Сотрудничество с институтами гражданского общества при проведении
- Широкая трактовка «коррупциогенных факторов»
- Обязательность рассмотрения представленных заключений
- Возможность инициативных заключений



# Кем проводится АКЭ?

- ПРОКУРАТУРОЙ
- ОРГАНЫ (ИХ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА)
- ОРГАНИЗАЦИИ (ИХ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА)
- ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
- ГРАЖДАНЕ

# **Необходимо принятие муниципального нормативно правового акта**

О порядке проведения антикоррупционной  
экспертизы правовых актов и проектов  
правовых актов  
(Ст.3,ч.1,п.3. ФЗ№172)

# Кем проводится АКЭ?

## Прокуратура проводит АКЭ в следующих областях:

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
  - муниципальной собственности,
  - муниципальной службы,
    - бюджетного ,
    - налогового,
    - лесного,
    - водного,
    - земельного,
    - градостроительного,
  - природоохранного социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) муниципальные должности, должности муниципальной службы
- нормотворчества*

# Коррупциогенные факторы (ст.1, ч.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

# Антикоррупционная экспертиза

- Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции
- Утверждены новые правила и методика проведения анти коррупционной экспертизы Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96

# Антикоррупционная экспертиза проводится в отношении:

- а) 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;
- б) проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов - при проведении их правовой экспертизы;
- в) 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;
- г) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - при мониторинге их применения.

# Основные правила проведения экспертизы на коррупциогенность (АКЭ)

- АКЭ должна быть:
  - системной
  - достоверной
  - проверяемой
- необходимо проводить экспертизу каждой нормы проекта документа на коррупциогенность и излагать ее результаты единообразно с учетом состава и последовательности коррупционных факторов

# Заключение АКЭ

- По результатам АКЭ составляется экспертное заключение, в котором отражаются все выявленные положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта документа (разделы, главы, статьи, части, пункты, подпункты, абзацы) и соответствующих коррупционных факторов.



# Коррупциогенные факторы (из 172 ФЗ)

- 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,
- положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

# Коррупциогенные нормы

- Коррупциогенными нормами признаются положения проектов документов, содержащие коррупционные факторы

# Коррупционные факторы

- а) 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);
- б) определение компетенции по формуле "вправе»
- 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);

# Коррупциогенные факторы

- 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;
- д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции
  - нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (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;

# Коррупциогенные факторы

- ж) 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;
- з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур - закрепление административного порядка предоставления права (блага).

# Коррупциогенные факторы

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

**Качество нормативного  
акта обеспечивает общую  
эффективность  
деятельности, в том числе  
и предотвращение  
коррупции!**