

§



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 64-Г10-23

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

1 декабря 2010 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А., Ксенофонтовой О.А. рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе правительства Сахалинской области на решение Сахалинского областного суда от 24 сентября 2010 г., которым удовлетворено заявление прокурора Сахалинской области, признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу пункты 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 раздела 2 «Общественная антикоррупционная экспертиза» Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных постановлением администрации Сахалинской области от 15 апреля 2009 г. № 140-па.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение подлежащим отмене, как незаконное и необоснованное, Судебная коллегия

у с т а н о в и л а:

прокурор Сахалинской области обратился в Сахалинский областной суд с заявлением, просил признать недействующим раздел 2 Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проведения коррупции, утвержденных постановлением администрации Сахалинской области от 15 апреля 2009 г. № 140-па, изложенный в следующей редакции:

«2. Общественная антикоррупционная экспертиза

2.1. Общественная антикоррупционная экспертиза проводится в отношении проектов документов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина или устанавливающих правовой статус органов исполнительной власти Сахалинской области.

2.2. Общественная антикоррупционная экспертиза проводится юридическими

и физическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств.

2.3. В отношении проектов документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, общественная антикоррупционная экспертиза не проводится.

2.4. Общественная антикоррупционная экспертиза не может проводиться юридическими лицами и физическими лицами, принимавшими участие в подготовке проекта документа, а также организациями и учреждениями, находящимся в ведении органа исполнительной власти области - разработчика проекта документа.

2.5. После согласования проекта документа курирующим первым заместителем председателя Правительства области, заместителем председателя Правительства области либо первым заместителем Губернатора области разработчик проекта документа для проведения общественной антикоррупционной экспертизы размещает его на официальном Интернет-сайте Правительства Сахалинской области.

Размещение проекта документа на официальном Интернет-сайте Правительства Сахалинской области осуществляется по согласованию с управлением мобилизационной подготовки аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области и в порядке, предусмотренном постановлением администрации Сахалинской области от 23.08.2007 № 181-па "Об официальном Интернет-сайте администрации Сахалинской области".

Одновременно с текстом проекта документа на сайте должна быть размещена следующая информация:

- наименование разработчика проекта документа;
- почтовый адрес, телефон, факс и адрес электронной почты разработчика проекта документа.

2.6. Общественная антикоррупционная экспертиза проектов документов на коррупциогенность проводится в срок не более 5 дней.

2.7. По результатам общественной антикоррупционной экспертизы юридическими и физическими лицами составляется экспертное заключение, оформляемое в соответствии с методикой. Экспертное заключение направляется разработчику проекта документа по почте, курьерским способом либо по электронной почте в виде электронного документа».

В обоснование заявления сослался на противоречие пункту 3 части 1 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», указав на то, что администрация Сахалинской области (в настоящее время правительство Сахалинской области) в оспариваемом постановлении предусмотрела вид антикоррупционной экспертизы, не предусмотренный федеральным законодательством.

По мнению прокурора, в силу названной федеральной нормы в компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации входит установление лишь порядка проведения органами, организациями, их должностными лицами предусмотренной данным Законом антикоррупционной

экспертизы; предоставление широкому кругу лиц полномочий по составлению экспертного заключения антикоррупционной экспертизы не соответствует основным принципам, установленным в статье 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; установление общественной антикоррупционной экспертизы как дополнительной меры, направленной на обеспечение участия широкой общественности в предупреждении коррупции, может представлять собой часть методики проведения антикоррупционной экспертизы, а не относиться к порядку ее осуществления, на что делает акцент правительство Сахалинской области, тогда как в силу подпункта 3 пункта 1 статьи 3 вышеназванного Федерального закона определение методики проведения антикоррупционной экспертизы является прерогативой Правительства Российской Федерации.

Правительство Сахалинской области возражало против удовлетворения заявления прокурора.

Решением Сахалинского областного суда заявление прокурора удовлетворено, оспариваемые им положения Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проведения коррупции, утвержденных постановлением администрации Сахалинской области от 15 апреля 2009 г. № 140-па, признаны недействующими.

В кассационной жалобе правительство Сахалинской области просит решение отменить, как вынесенное с нарушением норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия полагает решение подлежащим отмене в порядке, предусмотренном статьей 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Удовлетворяя заявление прокурора Сахалинской области, суд первой инстанции исходил из того, что исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, включая в разработанные им правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов раздел «Общественная экспертиза», действовал неправомерно, с превышением компетенции, предоставленной субъекту Российской Федерации Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Такой вывод основан на неправильном истолковании материального закона, на противоречие которому поставлен вопрос заявителем.

По смыслу Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза направлена на исключение положений из нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные,

трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, и тем самым создающих условия для проявления коррупции.

В силу статей 2, 3, 4, 5 названного Федерального закона основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются обязательность ее проведения; 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 Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы, предъявляемые названным федеральным законом к организации проведения антикоррупционной экспертизы.

К числу субъектов, осуществляющих проведение антикоррупционной экспертизы, наряду с прокуратурой Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, федеральным законодателем также указываются органы, организации их должностные лица, которые проводят такую экспертизу в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

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 при проведении антикоррупционной экспертизы в случаях, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 3 названного федерального закона об антикоррупционной экспертизе. Заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом.

Институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

В частности, в соответствии с Правилами 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», независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В целях 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 сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы. Результаты независимой антикоррупционной экспертизы отражаются в заключении по форме, утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации (пункты 4, 6, 7 Правил).

Очевидно, что в такой ситуации субъект Российской Федерации не лишен был возможности определить порядок проведения экспертизы в отношении нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти в оспариваемой редакции.

Во всяком случае, положений, устанавливающих для органов исполнительной власти Сахалинской области широких пределов усмотрения в проведении антикоррупционной экспертизы или возможность ограничения права, либо изменения объема прав физических и юридических лиц, осуществляющих независимую антикоррупционную экспертизу, в разделе 2 Правил не усматривается.

В оспариваемых пунктах сформулированы не допускающие неоднозначного толкования предписания организационного характера, адресованные прежде всего должностным лицам государственно-правового управления аппарата губернатора и правительства Сахалинской области, ответственным за организацию проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Сахалинской области, в том числе и при проведении независимой экспертизы, имея ввиду размещение на официальном Интернет-сайте администрации Сахалинской области как проекта документа, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина или устанавливающего правовой статус органов исполнительной власти Сахалинской области, так и информации о наименовании разработчика такого проекта, почтового адреса, телефона, факса и адреса электронной почты разработчика проекта документов, срока и способов направления экспертного заключения, что

в полной мере согласуется с положениями Федерального законодательства, на противоречие которому поставлен вопрос заявителем.

Что же касается использования субъектом Российской Федерации в контексте оспариваемого постановления термина «общественная антикоррупционная экспертиза», данное обстоятельство отнюдь не свидетельствует об установлении актом субъекта Российской Федерации иного правового регулирования, чем это установлено федеральными нормами, на противоречие которым поставлен вопрос прокурором.

Анализ пунктов 1.2, 2.2, 2.4, 2.7 Правил со всей очевидностью указывает на регламентацию правительством Сахалинской области организационного механизма взаимодействия разработчика проекта нормативного правового акта с юридическими и физическими лицами в связи с осуществлением последними независимой антикоррупционной экспертизы, проводимой ими в инициативном порядке за счет собственных средств.

Очевидно и то, что федеральный законодатель, акцентируя внимание на проведении независимой антикоррупционной экспертизы, также не исключает использование термина «общественная экспертиза». Примером может служить Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации», определяющий цели, задачи, функции Общественной палаты Российской Федерации в качестве института гражданского общества, обеспечивающего согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем проведения общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления. Бесспорно экспертиза, проводимая Общественной палатой Российской Федерации в свете Федеральных законов от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», является формой независимой экспертизы.

Доводы прокурора, сводящиеся к тому, что оспариваемые положения в нарушение предписаний постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» допускают подготовку независимой экспертизы физическими и юридическими лицами, неаккредитованными в установленном законом порядке, неубедительны.

Оспариваемые нормы в этой части по своей юридической конструкции имеют отсылочный характер, в связи с чем оснований для признания их противоречащими федеральному законодательству у суда не имеется.

Содержание оспариваемых пунктов весьма ясно и определенно указывает на то, что общественная антикоррупционная экспертиза проводится юридическими и физическими лицами отнюдь не произвольно, а в соответствии с методикой, которая является составляющей системы требований, предъявляемых к лицам, осуществляющим независимую экспертизу, регламентированных федеральным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Судебная коллегия, соглашаясь с доводами правительства Сахалинской области о законности оспариваемых положений, констатирует, что данное постановление Правительства Российской Федерации не может расцениваться как препятствие органам государственной власти при проведении ими в рамках своих полномочий антикоррупционной экспертизы учитывать обращения граждан, не имеющих аккредитации, но вместе с тем обладающих знаниями о предмете регулирования проекта нормативного правового акта, поданные в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации». Иное означало бы не только умаление сотрудничества органов государственной власти субъекта Российской Федерации с институтами гражданского общества и гражданами при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), но и ограничение права граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления по данному вопросу.

С учётом изложенного, руководствуясь статьями 361, 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Сахалинского областного от 24 сентября 2010 г. отменить, вынести новое решение, которым отказать прокурору Сахалинской области в удовлетворении его заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими пунктов 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 раздела 2 «Общественная антикоррупционная экспертиза» Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных постановлением администрации Сахалинской области от 15 апреля 2009 г. № 140-па.

Председательствующий

Судьи